

EUROPA EN MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA



BIBLIOTHEEK RU GRONINGEN



1445 9420

EUROPA EN MAATSCHAPPELIJKE
ORGANISATIES

11
dwi
CDA
37

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

Publikatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Het Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijk arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het Instituut geeft gedocumenteerde adviezen over de hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Dr. Kuiperstraat 5, 2514 BA Den Haag
Telefoon: 070-342 48 70

EUROPA EN MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES

Rapport van een commissie van het
Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

prof. mr J.A. Winter (voorzitter)
prof. dr ing. F.A.J. van den Bosch
drs J.J. van Dijk
mr F.A.A.H. Gubbels
mr J.P. van Iersel (adviserend lid)
mr B. Pronk (adviserend lid)
mr W.L.E. Quaedvlieg
dr W.J. de Ridder
jhr drs R.A. van Swinderen
prof. dr A.C. Zijderveld (plv. voorzitter)
prof. mr dr J.P. Balkenende (secretaris/rapporteur)

juli 1993

CIP-gegevens Koninklijke Bibliotheek, Den Haag

Europa

Europa en maatschappelijke organisaties: rapport van een commissie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA / J.A. Winter (voorz)... (et al.). - Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. - III. - (Publikatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA)
ISBN 90-74493-03-3

Trefw.: maatschappelijke veranderingen; Europa / Europese integratie

© 1993 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veele-
voudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of open-
baar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mecha-
nisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder
voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud

WOORD VOORAF	7
1 Inleiding	10
1.1 Europa: een nieuw perspectief	10
1.2 Wat zijn 'maatschappelijke organisaties'?	12
1.3 De christen-democratie en het maatschappelijk initiatief	15
1.4 Politiek-staatkundige perspectieven voor Europa	17
1.5 Achtergronden, probleemstelling en opbouw van de studie	26
2 Maatschappelijke organisaties in Europa; een overzicht	29
2.1 Maatschappelijke organisaties in Nederland en de Europese Gemeenschap; definities en ontwikkelingen	29
2.2 Maatschappelijke organisaties en de EG; enkele theoretische aspecten	33
2.3 Maatschappelijke organisaties en de EG; negatieve en positieve integratie	38
2.4 Maatschappelijke organisaties in Brussel en Straatsburg; formele en informele betrekkingen	40
2.5 Maatschappelijke organisaties in Europese landen	48
2.6 Samenvatting	54
3 Christen-democratie en maatschappelijke organisaties	56
3.1 Achtergronden, uitgangspunten en perspectieven	57
3.2 De Europese Volkspartij en maatschappelijke organisaties	65
3.3 Het juridisch kader voor maatschappelijke organisaties	71
3.4 Advisering, overleg, lobby	76
3.5 Bevordering van private samenwerking	82
3.6 Zelfregulering	84
3.7 Europese integratie: top down én bottom up	87
3.8 Samenvatting	88
4 Maatschappelijke organisaties en maatschappelijke sectoren	90
4.1 Bilaterale betrekkingen	90
4.2 De vorming van private organisaties op Europese schaal	91

4.3	Beleidssectoren	93
	Algemeen	93
	Landbouw	94
	Sociaal-economisch beleid	95
	Technologie	98
	Milieu	100
	Consumentenrecht	101
	Cultuur	102
	Verkeer en vervoer	104
	Volksgesondheid, volkshuisvesting, onderwijs	105
4.4	Samenvatting	106
5	Conclusies en aanbevelingen	108
6	Veranderingen voor Nederland	116
6.1	De rol van maatschappelijke organisaties en de Europese eenwording	116
6.2	Normatieve perspectieven	123
6.3	Conclusies; uitdagingen voor maatschappelijke organisaties	129
Bijlagen		131
1	Conclusies van het voorzitterschap Europese Raad Edinburgh, 11-12 december 1992, onderdeel 'subsidiariteit'	132
2	Basisprogram van de Europese Volkspartij (1992), onderdeel 'Voor een ecologisch georiënteerde sociale markteconomie' (artt. 239-253)	138

Woord vooraf

Het besef dringt door – soms schokmatig – dat het proces van Europese eenwording een bepalende invloed gaat hebben niet alleen op de politiek en de economie maar evenzeer op vele andere aspecten van het maatschappelijk leven.

Op nagenoeg elk terrein is in meer of mindere mate sprake van Europeanisering van beleid en handelen. Soms gaat het rechtstreeks om de rol van de Europese Gemeenschap, soms om de noodzaak van het acht slaan op ontwikkelingen in andere landen. Europa 1992, als markeringspunt voor de onomkeerbaarheid van het Europese eenwordingsproces, vormde een belangrijk richtsnoer voor het beleid van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap. Er wordt meegewerkt aan verdere economische eenwording, niet in de laatste plaats om de positie van Europa in het economische wereldbestel te versterken. Momenteel staat – hoe stroef dat proces soms ook lijkt te verlopen – het toegroeien naar een Economische en Monetaire Unie centraal. Daarnaast wordt gestreefd naar een duidelijker positionering van de Europese instellingen: Raad, Commissie en Europees Parlement. De bevoegdheden van onder andere het Europees Parlement kunnen aanmerkelijk worden versterkt. In meer algemene zin gaat het om het perspectief van een Europese Politieke Unie, een proces overigens dat nog vele jaren in beslag zal nemen.

Bij de gedachtenvorming over de Europese integratie wordt de aandacht primair gericht op enerzijds economische aspecten en anderzijds politiek-bestuurlijke kwesties. Daardoor treden bepaalde eenzijdigheden op. Economische aspecten kunnen niet los worden gezien van sociale, culturele en ecologische factoren. En de politiek-bestuurlijke organisatie van de Europese Gemeenschap is slechts een deel van het Europese integratieproces.

Dit rapport belicht een thema dat in het debat over de Europese eenwording nog onvoldoende aandacht krijgt, namelijk de rol van maatschappelijke organisaties in een verder integrerend Europa. Er is een veelheid aan landsgrensoverschrijdende activiteiten van deze organisaties, die niet zelden een lange geschiedenis hebben. Te denken valt aan de samenwerking in kerkelijke kring. Binnen de EG ging het aanvankelijk vooral om de organisaties van werkgevers en werknemers en van agrarische producenten, naderhand ontstonden organisaties die actief waren en zijn op gebieden zoals consumentenbelangen, onderwijs en wetenschap, het milieu en de zorgsector. Steeds duidelijker komt de vraag op welke positie het maatschappelijk initiatief heeft bij de Europese integratie of welke rol het zou moeten vervullen. Hoe ontwikkelt zich de vorming van internationale maat-

schappelijke organisaties? Hoe dienen advies en overleg op Europees niveau te worden beoordeeld, hoe het lobbywezen? Welke mogelijkheden zijn er voor zelfregulering? Welke rol zouden deze organisaties kunnen vervullen op de onderscheiden beleidssectoren? Kan een Economische en Monetaire Unie worden gerealiseerd zonder een maatschappelijke infrastructuur van gespreide verantwoordelijkheid, consensusvorming en heldere taak- en bevoegdheidsverdeling tussen overheid, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers?

Deze vragen behoren in het debat over de Europese eenwording met nadruk te worden gesteld. Het onderwerp is evenzeer van belang voor de christen-democratische visie op de verdere ontwikkeling van de Europese samenleving. De christen-democratie kent tegen de achtergrond van rooms-katholieke en protestants-christelijke beginselen zoals subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring bijzondere betekenis toe aan maatschappelijke organisaties. Deze organisaties bieden kaders waarbinnen mensen tot verantwoordelijkheid kunnen komen, kaders die de uitdrukking vormen van de erkenning van maatschappelijke pluriformiteit, kaders die de mogelijkheid bieden tot overdracht van normen en waarden. Het CDA kiest voor het concept van een verantwoordelijke samenleving, waarin de rol van maatschappelijke organisaties ten volle wordt erkend en bepleit. De Europese Volkspartij benadrukt in het recent vastgestelde Basisprogram het belang van maatschappelijke verbanden en het private initiatief.

Het rapport 'Europa en maatschappelijke organisaties' van een Commissie onder voorzitterschap van de hoogleraren Winter en Zijderveld beoogt een impuls te geven aan het debat over de rol van het maatschappelijk middenveld in Europa. In het bijzonder geldt dat voor het debat binnen de Europese Volkspartij. Eerst wordt een overzicht gegeven van de huidige stand van zaken. Vervolgens wordt ingegaan op de christen-democratische visie op maatschappelijke organisaties. Daarna worden diverse beleidssectoren verkend. Na de conclusies en aanbevelingen wordt meer specifiek stilgestaan bij de Nederlandse situatie. Het rapport handelt primair over sociaal-economische onderwerpen. In een ander rapport van het Wetenschappelijk Instituut zal worden ingegaan op de Europese culturele dimensie in brede zin en de plaats en taak van organisaties daarbinnen.

De Commissie die tekende voor 'Europa en maatschappelijke organisaties' kent de volgende samenstelling. Voorzitter is prof.mr J.A. Winter (Europees Recht, Vrije Universiteit, Amsterdam), plv. voorzitter is prof.dr A.C. Zijderveld (Sociologie, Erasmusuniversiteit, Rotterdam). Leden van de commissie: prof.dr ing. F.A.J. van den Bosch (Bedrijfskunde Erasmusuniversiteit, Rotterdam), drs J.J. van Dijk (beleidsmedewerker internationale zaken CNV), mr F.A.A.H. Gubbels (manager overheidszaken en Europese aangelegenheden Shell Nederland BV), mr J.P. van Iersel (adviserend lid, lid van de Tweede Kamer), mr B. Pronk (adviserend lid, lid van het Europees Parlement), mr W.L.E. Quaedvlieg (secretaris buitenland NCW), dr W.J. de Ridder (directeur SMO) en jhr.drs R.A. van Swinderen (oud directeur-generaal Ministerie van Buitenlandse Zaken). Secretaris/rapporteur is prof.mr dr

J.P. Balkenende (christelijk-sociaal denken over economie en maatschappij, Vrije Universiteit, Amsterdam, stafmedewerker sociaal-economisch en financieel beleid van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA).

Het Bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA is van mening, dat met dit rapport een veelal te weinig bekend en een onderge-
waardeerd aspect van de inrichting van de nieuwe Europese samenleving
aan de orde wordt gesteld.

Deze inrichtingsvraag verdient in de gesprekken over de Europese eenwor-
ding met voorrang aandacht te krijgen. Het rapport kan in de discussies
daarover een hoogst noodzakelijke voorzet en een richtinggevende bijdra-
ge leveren. Het Wetenschappelijk Instituut is de Commissie voor deze zijns
inziens vernieuwende studie zeer erkentelijk.

prof.mr H. Franken
voorzitter

mr J.J.A.M. van Gennip
directeur

1 Inleiding

1.1 Europa: een nieuw perspectief

Europa krijgt een ander gezicht. Er wordt gewerkt aan een verdere eenwording van de Europese markt. Een Economische en Monetaire Unie staat in de steigers, hoewel de politieke en financieel-economische ontwikkelingen in de tweede helft van 1992 demonstreerden dat aanvankelijk optimisme soms moet worden getemperd. Politiek-bestuurlijke veranderingen houden nauw verband met discussies over een Europese Politieke Unie en een Economische en Monetaire Unie. De verhoudingen tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap en de landen van Midden- en Oost-Europa zijn na de omwenteling in 1989 in een geheel nieuw perspectief komen te staan. Ook wordt de band tussen de EG en de EVA-landen¹ steeds nauwer. Naast deze tendens naar een grotere mate van 'eenheid' tekent zich tegelijkertijd een andere ontwikkeling af, namelijk het zoeken naar pluriformiteit: in taal en cultuur, in de betekenis van regio's, in economische profilering. De huidige ontwikkelingen in Europa dragen kenmerken van onoverzichtelijkheid en onvoorspelbaarheid in zich. Eurosclerose en Euroforie wisselen elkaar af. Lid-Staten beconcurreren elkaar en sluiten, soms met voorbijgaan aan anderen, 'deals'. Het meebouwen aan Europa komt regelmatig in spanning met het veilig stellen van nationale belangen. Regels en beleid van de Europese Gemeenschap stuiten niet zelden op de zeer uiteenlopende beleids- en regelgevingsculturen in de verschillende Lid-Staten.

Het veranderende perspectief van de Europese samenwerking stelt de politiek voor nieuwe vragen. Hoe dient de Europese samenleving van morgen te worden opgebouwd? Welke rol is weggelegd voor gemeenten en regio's, nationale overheden en de EG? Welk verband dient te bestaan tussen economische eenwording en politiek-staatkundige structuren? Hoe kan een goed evenwicht worden gevonden tussen economische ontwikkeling, culturele pluriformiteit, sociale rechtvaardigheid, zorg voor het milieu en politieke verantwoordelijkheid? Zijn er ook nieuwe bestuurlijke vormen die kunnen bijdragen aan de verdere Europese integratie? Het zijn vragen waarmee politieke groeperingen indringend zullen worden geconfronteerd; vragen waarop antwoorden gegeven moeten worden.

Deze studie richt zich eveneens op het zich wijzigende Euro-perspectief, maar gaat in op een niet-alledaags thema. Wanneer in publieke discussies over de Europese eenwording wordt gesproken gaat de aandacht doorgaans uit naar overheidsinstellingen, zoals het Europees Parlement, de

1 Europese Vrijhandels-Associatie, waartoe Zwitserland, Oostenrijk, Liechtenstein, Zweden, Noorwegen, Finland en IJsland behoren.

Europese Commissie, de Raad en nationale of regionale overheden aan de ene kant, en individuele burgers, ondernemingen en organisaties aan de andere kant. In dit type discussie blijft veelal één thema onderbelicht, namelijk de betekenis van private, niet-gouvernementele organisaties – ook wel aangeduid als maatschappelijke organisaties – voor de internationalisering van het maatschappelijk leven in het algemeen en de verdere Europese eenwording in het bijzonder. Dat is opvallend omdat de activiteiten van deze organisaties niet mogen worden onderschat. Een paar voorbeelden:

- De ‘European Round Table of Industrialists’, een samenwerkingsverband van Europese topindustriëlen, gaf een belangrijke impuls aan de voltooiing van de interne markt, aan Europa 1992.
- Universiteiten in Europa werken samen, wisselen studenten uit en verrichten gezamenlijke research.
- Organisaties op het gebied van ontwikkelingssamenwerking bundelen hun krachten, onder andere in het kader van ‘Euro-Aid’ en coördineren hun activiteiten.
- Het Europees Verbond van Vakverenigingen entameert de discussie over collectieve arbeidsovereenkomsten die landsgrenzen overschrijden en die eventueel algemeen verbindend kunnen worden verklaard.
- Politieke partijen verstevigen hun onderlinge contacten en treden in nauwer overleg, waardoor de internationale politieke dialoog aanmerkelijk wordt versterkt.
- Kerken en kerkelijke organisaties hebben reeds lang internationale betrekkingen en bieden aldus kaders voor gesprek en waardenoriëntatie.
- Landbouworganisaties zoals COCEGA zijn in Europa niet weg te denken, mede tegen de achtergrond van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.
- Milieu-organisaties bundelen hun krachten en wijzen op de internationale dimensie van de milieuproblematiek.
- Volkshuisvestings- en onderwijsorganisaties intensiveren hun internationale samenwerking en ontplooiën activiteiten ten behoeve van Centraal- en Oost-Europa.
- Kamers van Koophandel slaan de handen ineen en ontplooiën gemeenschappelijke initiatieven.
- Organisaties van beroepsgroepen, consumenten, ouderen en vrijwilligers breiden hun activiteiten op Europese schaal uit.
- Op een meer decentrale, ‘Euregio’-schaal ontstaan organisaties van burgers uit meerdere landen. Bovendien komen nieuwe samenwerkingsvormen tussen overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties tot bloei.

Deze en andere private initiatieven zijn van wezenlijke betekenis voor de gedachtenvorming over de verdere ontwikkeling van de Europese samenleving. Het zou, ook vanuit politiek gezichtspunt, een tekort zijn indien het debat over de toekomst van Europa uitsluitend beheerst zou worden door staatkundige aspecten. Tussen staat en burger is een bont conglomeraat

van private organisaties aanwezig. Daarbij doen zich in Europa wel uiteenlopende situaties voor. Per land of per regio is sprake van verschillen in organisatorische kracht van maatschappelijke organisaties en in organisatiegraad. De betrekkingen tussen overheden en organisaties lopen sterk uiteen. De mogelijkheden van het zelfstandig opzetten van activiteiten en van zelfregulering worden op verschillende manieren tegemoet getreden. In zekere zin lijkt sprake van een cultuurverschil – als het gaat om de rol van maatschappelijke organisaties – tussen landen in Noord-West Europa en landen in de meer zuidelijke hoek van Europa. Deze verschillen zijn vanzelfsprekend ook van invloed op de organisatievorming op Europese schaal en op de aard van de betrekkingen, zowel in de private sfeer als tussen de Europese Gemeenschap en de betreffende organisaties.

Niettemin kunnen private organisaties bijdragen aan het creëren van nieuwe Europese perspectieven, ook als het politiek-bestuurlijke eenwordingsproces stroever lijkt te verlopen. Daarnaast moet worden bedacht dat de hele Europese formele eenwording mede wordt gedragen door stuwkracht van onderaf, vanuit – vooral – de economische actoren. Wat betreft de private organisatievorming kan misschien zelfs van een parallel met Centraal- en Oost-Europa worden gesproken. Waar men het collectivistische juk van zich heeft afgeschud en waar een even eenzijdige oriëntatie op de vrije markt tot scheefgroei leidt, groeit de behoefte aan de vorming van particuliere organisaties. Private organisatievorming was soms zelfs een middel om het communistische machtssysteem te doorbreken. De Poolse beweging Solidarnocż is hiervan een goed voorbeeld.

Deze studie zal zich richten op de betekenis van private, niet-gouvernementele organisaties in en voor een verder integrerend Europa.

1.2 Wat zijn ‘maatschappelijke organisaties’?

Elk Europees land heeft eigen private initiatieven. Soms zijn die initiatieven bepaald door nationale of regionale omstandigheden, soms valt een meer algemeen patroon te ontdekken. Kerken, vakbonden en charitatieve instellingen treft men vanouds in elk Europees land aan. Toch loopt de ontwikkelingsgang van deze organisaties in de verschillende landen uiteen. De plaats van de kerk is niet overal dezelfde, de organisatiegraad van werknemers verschilt per land en per economische sector en het werkterrein van charitatieve instellingen is in sommige Europese landen voor een deel overgenomen door de staat.

Naast de meer traditionele organisatievormen zijn ook nieuwe organisaties opgekomen, zoals de organisaties van branches en sectoren, verenigingen van consumenten, de milieubeweging, vredesgroepen. Organisaties kunnen een lange geschiedenis hebben, maar ook een ad hoc karakter. De Europese samenwerking na de Tweede Wereldoorlog, de uitbouw en verdieping van – vooral – de Europese Economische Gemeenschap en de transnationalisering van maatschappelijke ontwikkelingen hebben een krachtige impuls gegeven aan de internationalisering van private organisatievorming. Dit neemt uiteenlopende vormen aan.

- Europees georganiseerde private organisaties die nationale afdelingen kunnen hebben, maar die niet gebonden zijn aan nationale lid

- organisaties. Te denken valt aan het internationale Rode Kruis.
- Europese organisaties die zijn aan te merken als koepelorganisaties van nationale organisaties uit meerdere EG-Lid-Staten en die zich vooral bewegen in de Brusselse en Straatburgse circuits, bijvoorbeeld de werkgevers- en werknemersorganisaties UNICE en EVV, alsook de christelijke organisaties van sociale partners², onderwijsorganisaties en de vele branche-organisaties.
 - Europese samenwerkingsverbanden van private instellingen zoals universiteiten of privaatrechtelijke samenwerkingsvormen van publieke instellingen. Bij de laatste categorie kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de organisaties van havensteden en van congressteden.
 - Organisaties die landsgrensoverschrijdende activiteiten verrichten op een regionale schaal, bijvoorbeeld Euregio-organisaties en grensoverschrijdende dienstverlenende instellingen.
 - Organisaties die nationaal zijn georganiseerd maar die van belang zijn voor de Europese integratie, omdat zij zich op daarmee verbonden thema's richten in de vorm van advisering, overleg, informatievoorziening, etc. Een voorbeeld is de Europese Beweging in Nederland.
 - Private ad hoc initiatieven.

Maatschappelijke organisaties hebben een betekenis als zodanig, omdat zij een bepaalde doelstelling kennen, een achterban verenigen of zich inzetten voor een of meerdere belangen. Vanuit dat perspectief gaat het in eerste aanleg om het eigen initiatief en de eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties. Daarmee is dus de privaatrechtelijke positie van organisaties in het geding.³ Daarnaast is er het politieke vraagstuk van de inrichting van de samenleving, waarbij de rol van overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers aan de orde zijn. Deze studie staat stil bij de inrichting van de Europese Gemeenschap in relatie tot de positie van organisaties. Welke rol zouden deze organisaties kunnen en – vanuit christen-democratisch gezichtspunt – behoren te spelen in een verder integrerend Europa.

In deze studie gaat het bij de genoemde organisaties om niet-gouvernementele organisaties en initiatieven, voortgekomen uit bepaalde groeperingen en/of sectoren en zich mede richtend op het algemeen belang. Het mede acht willen slaan op belangen die een meer algemene strekking hebben houdt in dat deze organisaties en initiatieven een functie vervullen op het publieke domein: 'zaken die het individuele en engere groepsbelang overstijgen, en die van overwegend belang zijn voor de samenleving in haar geheel of delen ervan'.⁴ Bij het vraagstuk van belangen kan onderscheid worden gemaakt tussen algemeen en eigen belang en tussen financieel-economische en immateriële belangen. Het nastreven van eigen belangen door organisaties is het goede recht van deze privaatrechtelijke instituties, maar vanuit een normatief-maatschappelijk gezichtspunt win-

2 Christelijke werkgevers zijn bijvoorbeeld verenigd in de organisatie Uniapac.

3 Vgl. T.J. van der Ploeg, *Recht in het maatschappelijk middenveld*, Zwolle 1991.

4 A.M.J. Kreukels, J.B.D. Simonis (red.), *Publiek domein. De veranderende balans tussen staat en samenleving*. Meppel – Amsterdam 1988, p. 10.

nen de activiteiten van deze organisaties aan gewicht wanneer in de private afwegingen en handelingen algemene maatschappelijke belangen worden meegewogen. Daarbij kan aan onderwerpen als solidariteit en zorg voor het natuurlijk leefmilieu worden gedacht. In dat verband zij ook gewezen op het begrip 'duurzame ontwikkeling'.⁵ De visie op de rol van deze organisaties wordt op andere plaatsen in deze studie verder uitgewerkt. Voor het doel van deze studie moeten de betreffende organisaties relevant zijn voor de Europeanisering van het maatschappelijk leven.⁶

Aan private organisaties en initiatieven kan, vanuit het eerder genoemde normatief-maatschappelijk gezichtspunt, voorts een bijzondere betekenis worden toegekend omdat hier publieke ruimte wordt gecreëerd voor burgers in de kringen waarin zij verkeren. In het 'maatschappelijk middenveld' maken burgers de samenleving zonder daarbij onnodig door de overheid voor de voeten te worden gelopen.⁷ Maatschappelijke organisaties behoren hun verankering in de samenleving te vinden. Zij zijn dragers van normen en waarden, hebben eigen doelstellingen, representeren een bepaald maatschappelijk belang en/of een achterban en behoren van die achterban als regel ook financiële steun te krijgen zodat werkelijk van een maatschappelijk draagvlak gesproken kan worden.

Organisaties zijn, tegen de achtergrond van het voorafgaande, onderdeel van het maatschappelijk middenveld als zij:

- niet-gouvernementeel zijn;
- zich laten leiden door meer dan alleen economische of politieke motieven;
- zich richten op verbetering van de kwaliteit van de samenleving;
- over een maatschappelijk draagvlak beschikken en voldoende financieel draagvlak hebben.⁸

De rol van private organisaties bij de Europese eenwording komt op verschillende manieren tot uitdrukking. Organisaties kunnen zelf activiteiten opzetten en reguleren. Het gaat dan om internationale private initiatieven. In dat verband kan ook het thema zelfregulering worden genoemd. Deze activiteiten kunnen zich op Europese schaal voordoen, of op een meer

5 Zoals aan de orde gesteld tijdens de UNCED-conferentie in 1992. Vgl. J.J.A.M. van Gennip, 'Impressies van de UNCED-conferentie', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 6/7-92, juni/juli 1992, p. 319 e.v.

6 Het CNV, *Het CNV als aanvallende middenveldorganisatie*, Utrecht 1992, onderscheidt organisaties die werkzaam zijn op het economische, het politieke en het maatschappelijke krachtenveld. Bij het economische krachtenveld gaat het om vraag en aanbod, bij het politieke om de verdeling van de bestuurlijke macht in de samenleving. Bij het maatschappelijke krachtenveld gaat het primair om het willen verbeteren van de kwaliteit van de samenleving. Zie ook NCW, *Tussen Markt en Macht. De taakverdeling tussen overheid, markt en middenveld*, Discussienota en Eindverslag, Den Haag 1991 resp. 1992.

7 Bij aanduidingen zoals 'maatschappelijk middenveld' en 'intermediaire organisaties' mag niet de indruk ontstaan dat het zou gaan om een 'tussengebied' tussen staat en burger dat ondergeschikt zou zijn aan een omvattend staatsverband. Vanuit dat perspectief gaan maatschappelijke organisaties niet op in de hiërarchische overheidsorganisatie maar bezitten zij een 'eigenstandige' positie die van een kwalitatief andere aard is dan de taak en plaats van de overheid.

8 In deze zin: CNV, 1992, p. 7 (zie noot 6). Bij maatschappelijk draagvlak kan worden gedacht aan de aanwezigheid van een achterban, zoals bij verenigingen, en aan het representeren van een bepaald maatschappelijk belang, zoals bij stichtingen.

beperkte geografische schaal. Organisaties kunnen ook betrokken zijn bij de totstandkoming en uitvoering van regelgeving en beleid van de EG, bijvoorbeeld door deelname aan de werkzaamheden van het Economisch en Sociaal Comité van de EG, door zitting te nemen in adviescommissies ten behoeve van Commissie en Raad en door lobby-activiteiten.

Organisaties kunnen verder een actieve rol vervullen ter verdediging van belangen van hun achterban bij de uitvoering van EG-regels. Zo treden Europese brancheverenigingen op namens hun leden ten behoeve van een correcte en snelle verwerking van klachten bijvoorbeeld in geval van anti-dumping of andere concurrentievervalsingen. Meer in het algemeen kunnen organisaties op het vaak ingewikkelde terrein van uitvoering van wetgeving een taak hebben, omdat individuele leden daartoe de kennis van zaken missen.

1.3 De christen-democratie en het maatschappelijk initiatief

De rol van maatschappelijke organisaties in het maatschappelijk leven hangt nauw samen met de visie op de inrichting van de samenleving. Daarmee is tevens een belangrijk politiek vraagstuk aangeroerd. De christen-democratie laat zich onder meer inspireren door de sociale leer van de rooms-katholieke kerk zoals belichaamd in het personalisme, de solidariteit en de subsidiariteit en door de protestants-christelijke visie op de inrichting van de samenleving, tot uitdrukking komend in de leer van de 'soevereiniteit in eigen kring'. Personalisme, solidariteit, subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring zijn verweven met de christelijke traditie en kunnen worden teruggevoerd op de evangelische opdracht tot naastenliefde en zorg voor de schepping, een opdracht die tot ieder mens is gericht. In de christen-democratie zijn deze uitdagingen verwoord in politieke uitgangspunten zoals vrijheid en verantwoordelijkheid, fundamentele gelijkheid, rechtvaardigheid en solidariteit. In hoofdstuk 3 wordt nader op de christen-democratische staats- en maatschappijvisie ingegaan, zodat hier met enkele essentiële elementen ten aanzien van het maatschappelijk initiatief kan worden volstaan.

De mens is in de samenleving geplaatst als een verantwoordelijk persoon, niet alleen verantwoordelijk voor zichzelf, maar tevens voor degenen die van hem of haar afhankelijk zijn, voor de medemens en voor de ontwikkeling van de samenleving. Deze centrale notie van het 'mens-zijn' leidt tot een verwerping van enerzijds het beeld van de mens als individu dat louter het eigen belang zou moeten nastreven en anderzijds het beeld van de mens die volledig opgaat in de collectiviteit van de staat. De mens is meer dan staatsburger of consument/producent. Het beeld van de verantwoordelijke persoon houdt tevens de fundamentele erkenning in van de menselijke waardigheid en mensenrechten, zoals onder andere belichaamd in internationale verdragen.

Wanneer men mensen op hun verantwoordelijkheid wil aanspreken, dienen ook de organisaties, de verbanden, de kringen waarin zij zich begeven te worden erkend. Deze kringen vormen immers de kaders waarbinnen verantwoordelijkheid vorm en gestalte kan krijgen. De samenleving moet zich

in vrijheid kunnen ontwikkelen.⁹ Daarom zijn maatschappelijke verbanden, zoals gezinnen, scholen, werkkring, culturele organisaties, wijk- en buurtverenigingen, organisaties van werkgevers en werknemers, landbouw- en milieuorganisaties enz. van wezenlijke betekenis voor de ontwikkeling van die samenleving. Wezenlijk, niet alleen omdat zij de kaders vormen waarin verantwoordelijkheid tot uitdrukking kan komen, maar ook omdat deze organisaties hoeders van normen en waarden kunnen zijn en de mogelijkheid bieden tot overdracht van die normen en waarden. Maatschappelijke organisaties, de maatschappelijke kringen, hebben hun eigen aard en roeping. Deze organisaties zijn noodzakelijk voor het functioneren van de samenleving, onder andere doordat zij mensen verenigen en aldus de kaders bieden voor krachtenbundeling en zelfwerkzaamheid. De overheid behoort de autonomie, de 'Eigenständigkeit', van het maatschappelijk initiatief te respecteren.

In veel landen is de maatschappelijke normativiteit belichaamd in wetten en beleidsmaatregelen van de overheid. Er ontstond sociale zekerheidswetgeving, milieubeleid, consumentenrecht. Toch behoort die normativiteit eveneens tot het domein van maatschappelijke organisaties. Vanuit christen-democratisch gezichtspunt gaat het om de verdere ontwikkeling van sociaal en ecologisch georiënteerde vrijheid en verantwoordelijkheid.¹⁰ De overheid voert op basis van het publieke gerechtigheidsmotief een voorwaardenscheppende rol.

Uit deze oriëntaties blijkt dat vanuit de christen-democratische visie op de samenleving maatschappelijke organisaties niet in eerste aanleg 'belangengroepen' zijn, die louter tot doel hebben de belangen van de groep bij andere instituties – met name die van de overheid – veilig te stellen. Een dergelijke 'belangengroep'-benadering – hoe legitiem belangenbehartiging op zichzelf ook is – is vooral ingegeven door primair op financieel-economische leest geschoeide overwegingen. Evenmin zijn op grond van dezelfde politieke visie maatschappelijke organisaties te beschouwen als louter uitvoerders van beleid en regelgeving door de overheid. Een samenleving komt niet tot haar recht indien het maatschappelijk initiatief slechts een instrument is waarvan de overheid – sturing gevend aan de top van de maatschappelijke piramide – naar believen gebruik kan maken. De mens is meer dan staatsburger of consument/producent alleen, hij is een verantwoordelijk persoon. Hetzelfde geldt voor maatschappelijke organisaties: zij zijn geen organen in handen van de overheid of pure belangenbehartigers. Organisaties – ook in de Europese samenleving – moeten ten minste de

9 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke Gerechtigheid*, Houten 1990, p. 88 e.v.

10 In Nederland wordt de kwalitatief onderscheiden verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties aangeduid als 'gespreide verantwoordelijkheid'. Zie o.a. Wetenschappelijke Instututen CDA, *Gespreide verantwoordelijkheid*, Den Haag 1978. De aanduiding 'relatieve autonomie' van maatschappelijke verbanden kan worden teruggevoerd op de protestants-christelijke leer van de soevereiniteit in eigen kring, waarin de zelfstandigheid van de onderscheiden maatschappelijke sectoren principieel wordt erkend. Die zelfstandigheid kan worden gerelativeerd indien belangen van andere sectoren in het geding zijn of wanneer overheidsinterventie op grond van het publieke gerechtigheidsmotief geboden is.

ruimte krijgen om maatschappelijke verantwoordelijkheid te dragen vanuit een relatief autonome rol.

De christen-democratie staat voor de opdracht een perspectief te schetsen voor de verdere Europese integratie. In dat perspectief mag de rol van maatschappelijke organisaties niet ontbreken. Dit besef dringt langzamerhand door. Zo werd in het Europees Parlement gewezen op het onderwerp 'horizontale subsidiariteit'.¹¹ Daarmee wordt gedoeld op de eigen competenties van maatschappelijke organisaties op Europees niveau. Dit is een niet onbelangrijk politiek signaal. Ook tijdens de Eurotop in Maastricht werd stilgestaan bij de rol van maatschappelijke organisaties. Er is sprake van een aarzelend begin van aandacht voor de betekenis van maatschappelijke organisaties. In feite geldt dit ook voor het op 13 november 1992 in Athene vastgestelde Basisprogram van de Europese Volkspartij. In hoofdstuk 1 'Fundamenten en referentiewaarden' komt de rol van maatschappelijke organisaties vooral aan de orde als een 'afgeleide', een 'toegepaste' waarde. Weliswaar wordt met klem betoogd dat de Europese Volkspartij 'de actie van Niet-Gouvernementele-Organisaties zal blijven aanmoedigen evenals de ontwikkeling van het gemeenschapsleven onder al zijn vormen en dimensies'. (art. 145), maar de rol van het maatschappelijk initiatief is volgens de systematiek van het program geen uitgangspunt of waarde in zichzelf.¹² Wel is het van groot belang dat in het Program wordt gesteld dat de overheid de relatieve autonomie van de maatschappelijke kringen moet erkennen (art. 143). Vanwege de betekenis van instituties als dragers van normen en waarden, dienen de plaats en taak van deze instituties ten volle te worden erkend.¹³ Niet alleen binnen de Europese Volkspartij als politieke beweging, maar ook in het bredere verband van de Europese Gemeenschap.

1.4 Politiek-staatkundige perspectieven voor Europa

a. De groei van de Europese Gemeenschap

De plaats en betekenis van het maatschappelijk initiatief dienen mede in het perspectief te worden geplaatst van de ontwikkeling van de Europese Gemeenschap. Die Gemeenschap werd in de jaren vijftig in de steigers gezet. Kolen en staal – het fundament van de oorlogseconomie – vormden de basis voor Europese samenwerking. De EGKS ontstond in 1951. Al in het begin van de jaren vijftig was het streven gericht op meer politieke samenwerking. Dit kwam in het bijzonder tot uitdrukking bij de plannen voor de vorming van een Europese Defensie Gemeenschap en, in het voetspoor daarvan, de Europese Politieke Gemeenschap (EPG). Van Franse zijde

11 Nota van de Europarlementariër Giscard d'Estaing, EP-Document A3-163/90/deel B. Vgl. A.M. Oostlander, 'Horizontale subsidiariteit', *Christen Democratische Verkenningen*, september 1992, nr. 9/92, pp. 367–377.

12 Het Basisprogram is opgenomen in *EVP Bulletin*, april 1993, nr. 1/2. Vgl. J.J.A.M. van Gennip, 'Huis ten halve op de weg van de EVP', *Christen Democratische Verkenningen*, september 1992, pp. 420–428, m.n. p. 426 en C.J. Klop, 'Een profiel-schets waarmee de EVP voor de dag kan komen', ib. 406–415, m.n. p. 413.

13 Vgl. J.P. Balkenende, 'Participation and Responsibility', inleiding tijdens het 2nd International Symposium, *Information, Culture and Participation*, Budapest 26 september 1992.

kwam weerstand. Sindsdien is het accent komen te liggen bij de vorming van een gemeenschappelijke markt, bij economische eenwording, die aan intensievere vormen van politieke samenwerking vooraf zou kunnen gaan. De Europese Economische Gemeenschap ontstond in 1957. In de jaren zestig werd er een gemeenschappelijk tarief voor importprodukten van buiten de EEG en een afschaffing van de interne tarieven gerealiseerd. Ook vele andere belemmeringen voor een vrij verkeer van goederen en diensten werden opgeheven. Toch leidde dit, met uitzondering van de landbouw, nog niet tot een werkelijk gemeenschappelijke markt. Handelsbelemmeringen bleven bestaan ten gevolge van technische eisen, subsidiebeleid door Lid-Staten en verkapte protectionistische maatregelen. Sinds het begin van de jaren zeventig was het streven van de EG gericht op voltooiing van de gemeenschappelijke markt, op verdieping van de integratie en op uitbreiding van het aantal Lid-Staten. Vooral op het laatste punt hebben zich belangrijke ontwikkelingen voorgedaan: het Europa van de zes werd het Europa van de twaalf.

In de jaren tachtig deden de schaduwzijden van de gesegmenteerde Europese markt zich steeds duidelijker voelen. De concurrentie van de Verenigde Staten en vooral het innoverende Japan nam toe, terwijl het verdeelde Europa aan 'Eurosclerose' leed. In het bijzonder het bedrijfsleven ging de nadelen van deze situatie nadrukkelijker voelen. De behoefte aan een werkelijke interne markt groeide. De European Round Table of Industrialists mengde zich in het publieke debat, Lord Cockfield presenteerde het bekende witboek met voorstellen die tot één markt zouden leiden en Paolo Cecchini c.s. berekenden de voordelen van een gemeenschappelijke markt.¹⁴ Het politieke streven naar één markt werd neergelegd in de Europese Akte (1986). Deze Akte vormt een verbeterde juridische grondslag voor de realisatie van vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal vanaf 1 januari 1993. In de akte wordt niet slechts ingegaan op de economische eenwording. Hij bevat eveneens bepalingen over de economische en sociale samenhang, de sociale dialoog, het technologiebeleid en het milieu. Strikt genomen vallen de laatstgenoemde onderwerpen echter niet onder de doelstelling van een voltooide interne markt.¹⁵

b. De EG: eenzijdigheden, 'subsidiariteit'

Evenals in de jaren vijftig staat ook nu weer een verdieping van de economische eenwording en, in het verlengde daarvan, politieke samenwerking centraal. Zonder iets af te willen doen aan de belangrijke betekenis en zelfs de noodzaak van economische eenwording mogen de ogen niet worden gesloten voor bepaalde eenzijdigheden die zich in het proces van eenwording aftekenen.

De eerste eenzijdigheid ligt al in het voorgaande besloten: het 'vrije verkeer' stond de afgelopen jaren voorop. Andere aspecten – sociale dialoog, tech-

14 Zie P. Cecchini, *Alles op alles voor Europa. De uitdaging 1992*, Amsterdam/Brussel 1988, Commission of the European Communities. *The economics of 1992, European Economy*, no. 35, March 1988.

15 O.a. P. Verloren van Themaat, 'De Europese Akte', *SEW* 7/8 (1986) juli/augustus, pp. 464–483.

nologie, milieu – kwamen op het tweede plan. De regeringen zouden zelfs een concessie aan de ondernemers hebben gedaan in ruil voor hun medewerking aan 'Europa 1992'. De toekomstige, geïntegreerde politieke economie van Europa zou – nationaal en supranationaal – veel minder gereguleerd worden dan onder de regelingen van de jaren zestig en zeventig. Belangenorganisaties van het bedrijfsleven waren hierdoor ervan verzekerd dat de supranationale soevereiniteit in hoofdzaak zou worden gebruikt voor consolidatie van de buitengrenzen en dus niet voor interne inmeninging.¹⁶ Hoewel de economische aspecten de overhand houden, wordt sinds de besluitvorming in Maastricht (december 1991)¹⁷ meer aandacht besteed aan sociaal-culturele en ecologische onderwerpen.¹⁸ Niettemin bestaat er een belangrijk verschil in de juridische uitwerking van de economische en de niet-economische aspecten. Laatstgenoemde aspecten leveren vooral een inspanningsverplichting op voor de EG, terwijl de economische eenwording in belangrijke mate, zeker waar het gaat om de afschaffing van discriminaties en grensbelemmeringen, een resultaatsverplichting is die eventueel door het Hof van Justitie zal worden afgedwongen.¹⁹ Daarnaast is er nog een andere omstandigheid die de economische dominantie zichtbaar maakt, namelijk het reduceren van niet-uitsluitend economische aspecten tot puur economische grootheden. Televisieuitzendingen worden niet als een cultureel element bestempeld, maar aangemerkt als een dienst in de zin van het EEG-Verdrag. Sociale zekerheid lijkt eerder te worden gezien als een factor die van invloed is op de concurrentieverhoudingen dan als een wezenlijk bestanddeel van solidariteit.

De tweede eenzijdigheid betreft de democratie in Europa. Gesproken wordt van 'het grote democratische gat in de Europese Gemeenschap'.²⁰ Daarbij wordt in het bijzonder gedacht aan tekortschietende bevoegdheden van het Europees Parlement en de niet doorzichtige besluitvorming in de Raad. Terecht wordt op deze manco's gewezen. Actie op dit punt blijft onverminderd noodzakelijk. De democratie wordt ook versterkt wanneer de politieke maatschappelijke organisaties – en de daarmee verbonden achterban – serieus neemt en betreft bij Europese ontwikkelingen.

Democratie dient evenwel niet beperkt te blijven tot de politieke democratie. Het gaat evenzeer om de maatschappelijke democratie. Er kan gedacht worden aan zeggenschap en betrokkenheid van werknemers binnen de onderneming, verantwoordelijkheid van ouders voor het onderwijs, communicatie tussen universiteiten en andere kenniscentra enerzijds en de samenleving anderzijds, betrokkenheid van burgers bij mediaontwikkelingen. Een eenzijdige oriëntatie op de politieke democratie is te beperkt.

16 Aldus, Ph.C. Schmitter, W. Streeck, 'Belangenorganisaties en het Europa van 1992', *Beleid en maatschappij*, jrg. XVIII, nr. 1991/6, november/december 1991, p. 270.

17 Zie het Verdrag betreffende de Europese Unie.

18 Vgl. Maarten Mourik, *Europa's culturele veelvormigheid. Bronnen van beschaving*, Enschede 1992.

19 H.J. de Ru, 'Het rijk, zwakker dan u denkt', 'De toekomst van de Nederlandse Rijksoverheid', *Beleidsanalyse*, jrg. 21, nr. 1.

20 O.a. J. Hontelez, B. van der Lek, 'Het grote democratische gat in de Europese gemeenschap', *Ars Aequi*, jrg. 38, nr. 5, mei 1989, pp. 349–357.

De derde eenzijdigheid betreft de weinig uitgewerkte rol van maatschappelijke organisaties op Europese schaal. In de Europese Akte komen verwijzingen naar deze organisaties slechts in zeer bescheiden mate voor. De betekenis van het adviesorgaan het Economisch en Sociaal Comité, waarin organisaties zijn vertegenwoordigd, mag niet worden overschat. Horizontale subsidiariteit – waarmee op de rol van het maatschappelijk middenveld wordt gedoeld – komt in het Europees Parlement ter sprake maar wordt niet nader uitgewerkt. Zelfregulering – als concept van een alternatief voor overheidsregelgeving – staat in de EG nog maar in de kinderschoenen. De weinig uitgewerkte, conceptuele rol van maatschappelijke organisaties op Europese schaal is verklaarbaar – sociaal-culturele en historische verschillen, verschillen tussen Noord-West en Zuid-Europa, verschillen in organisatorische kracht –, maar die situatie is vanuit christendemocratisch gezichtspunt, zoals hiervoor bleek, onbevredigend. Een conceptualisering van de rol van maatschappelijke organisaties in het Europa van de jaren negentig verdient meer aandacht dan tot dusver is geschied. Een hoopgevend teken wordt gevormd door de afspraken tussen de Lid-Staten in Maastricht. Vooral de 'Overeenkomst betreffende de sociale politiek', waaraan overigens het Verenigd Koninkrijk niet deelneemt, bevat diverse verwijzingen naar raadpleging van en dialoog tussen de sociale partners²¹, als ook naar contractuele betrekkingen tussen deze partners. Voorts treft men in de Maastrichtse voorstellen regelmatig verwijzingen aan naar 'samenwerking met internationale organisaties', onder meer in de sfeer van het onderwijs, technologie, milieu, volksgezondheid, cultuur en ontwikkelingssamenwerking. Bij deze organisaties moet overigens in eerste aanleg worden gedacht aan organisaties zoals de Raad van Europa en de Verenigde Naties.²²

In het denken over de toekomst van de Europese instellingen neemt het begrip 'subsidiariteit' een centrale plaats in. Vanouds wordt dit begrip gehanteerd voor een benadering waarin bestuurlijk handelen van het eerst-hogere bestuursniveau pas dan gelegitimeerd wordt geacht indien het lagere niveau daartoe zelf niet in staat is. In de rooms-katholieke staats- en maatschappijbeschouwing heeft dit begrip een bredere betekenis. Subsidiariteit is meer dan een ordeningsbeginsel, de invulling van subsidiariteit wordt mede bepaald door personalisme en solidariteit. Bij de subsidiariteitsidee als ordeningsoriëntatie gaat het om een organische samenlevingsopbouw, waarbij de maatschappelijke verbanden in beginsel ten opzichte van elkaar aanvullend van aard zijn. Aan de minder omvangrijke gemeenschappen en de afzonderlijke personen dient, geplaatst tegen de achtergrond van het algemeen welzijn, zoveel mogelijk vrijheid te worden gelaten. Die vrijheid mag niet worden misbruikt in die zin dat het algemeen welzijn onder ongeoorloofde druk komt te staan. De spreiding van verant-

21 Zie paragraaf 2.4. Vgl. A.C. Zijderveld e.a., *Sociale partners in toekomstig Europa*, Serie Architectuur van de samenleving nr. 11, Zoetermeer 1992.

22 Vgl. P. Clever, 'Sozialpolitik im Rahmen der europäischen Integration', *Sonde. Neue Christlich Demokratische Politik*, jrg. 25, nr 1/92, pp. 32-38.

woordelijkheden krijgt als het ware een piramidale vorm en moet een zo breed mogelijk draagvlak kennen.²³

In Europese discussies wordt het begrip subsidiariteit op zeer uiteenlopende manieren gehanteerd. Soms gebruikt men de subsidiariteitsbenadering om ingrijpen van de EG te rechtvaardigen, dan weer dient subsidiariteit ter bevestiging van de nationale beleidsautonomie.²⁴ In de politieke werkelijkheid blijken uiteenlopende invalshoeken te worden gekozen. Kiest men voor een zekere terughoudendheid door zich af te vragen: welke zaken kunnen niet op nationale schaal gerealiseerd worden? Of geeft men de voorkeur aan een offensievere strategie: wat wil men op Europees niveau bereiken? Bij de beantwoording spelen beleidsoverwegingen veelal een doorslaggevende rol, waarbij opportunistische drijfveren regelmatig te ontwaren zijn. Niettemin lijkt er sprake te zijn van een kentering.

Na diverse discussies over het subsidiariteitsbeginsel heeft de Europese Raad in zijn bijeenkomst op 11 en 12 december 1992 in Edinburgh overeenstemming bereikt over de algemene benadering voor de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en het nieuwe artikel 3B EG-Verdrag. Tegen de achtergrond van laatstgenoemd artikel worden drie 'grondbeginselen' genoemd.

- a. Het beginsel van de toekenning van bevoegdheden: de Gemeenschap kan slechts handelen als zij daartoe de bevoegdheid heeft gekregen.
- b. Het subsidiariteitsbeginsel in de strikt juridische betekenis: de gemeenschap mag alleen optreden als een doelstelling beter²⁵ op het niveau van de Gemeenschap dan op dat van de afzonderlijke Lid-Staten kan worden bereikt.
- c. Het proportionaliteits- of intensiteitsbeginsel: de door de EG aan te wenden middelen moeten in verhouding staan tot het nagestreefde doel.

De Europese Raad dringt aan op een interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de feitelijke toepassing van het genoemde artikel 3B. Voorts geeft de Europese Raad richtsnoeren aan die in acht genomen moeten worden bij het nagaan of een voorstel van een communautaire maatregel recht doet aan artikel 3B. Tenslotte nam de Europese Raad kennis van een hernieuwd onderzoek van bestaande en voorgestelde wetgeving in het licht van het subsidiariteitsbeginsel door de Commissie.²⁶

23 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke Gerechtigheid*, op.cit., p. 92.

24 L.A. Geelhoed, 'Het subsidiariteitsbeginsel: een communautair principe?', SEW, nr 7/8 (1991) juli/augustus pp. 422-435. Zie voorts European Institute of Public Administration, *Subsidiarity: The Challenge of Change*, Maastricht 1991.

25 'Beter' dient te worden opgevat in de zin van doelmatiger of doeltreffender indien de doelstellingen van het voorgestelde optreden niet voldoende door de Lid-Staten kunnen worden verwezenlijkt. Vgl. art. 3B, tweede alinea EEG-Verdrag alsmede 'II. Richtsnoeren, Tweede alinea' in Bijlage 1 van de Conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad in Edinburgh, 11-12 december 1992, opgenomen in *Europa van Morgen*, december 1992.

26 Art. 3B is opgenomen in paragraaf 3.3. De relevante passages uit de conclusies van het voorzitterschap over subsidiariteit en de bijlagen 1 (Grondbeginselen, richtsnoeren) en 2 (hernieuwd onderzoek) zijn als bijlage aan dit rapport gevoegd.

Naast de 'subsidiariteit' is er een andere fundamentele kwestie. Het denken in termen van 'hogere' en 'lagere' bestuursniveaus veronderstelt dat ten principale wordt gekozen voor staatkundige eenheid; de diverse bestuurslagen staan immers voor één publieke zaak. Wanneer deze benadering van toepassing wordt verklaard op de EG betekent dit dat afscheid wordt genomen van de nationale soevereiniteit. Hoewel tot op zekere hoogte wenselijk en noodzakelijk blijkt dit laatste problematisch. Momenteel neemt de invloed van de EG op tal van terreinen toe. Dit neemt niet weg dat de Europese Gemeenschap op dit moment niet eenvoudigweg als een aparte bestuurslaag mag worden aangemerkt. Op EG-niveau is nog geen sprake van een rechtstreeks gekozen parlement dat wet- en regelgeving vaststelt, van een openbaar bestuur dat verantwoording schuldig is aan het parlement en van een regering wier positie afhankelijk is van het Europees Parlement. In de huidige constellatie bestaan juridisch-bestuurlijke mengvormen.

De Europese samenwerking heeft trekken die deels doen denken aan federalisme en deels aan intergouvernementele samenwerking. Federalisme houdt in dat staten, met behoud van een belangrijk restant aan eigen bevoegdheden, een deel van hun competenties afstaan aan een centrale autoriteit. Deze overdracht van bevoegdheden kan geschieden in de vorm van de vaststelling van een grondwet. Intergouvernementele samenwerking veronderstelt unanimitéit van de deelnemende landen als voorwaarde om tot maatregelen te kunnen overgaan of een akkoord waarbij alle betrokkenen meerderheidsbesluitvorming aanvaarden. Zij impliceert niet een wezenlijke inperking van autonomie. De huidige besluitvorming in de EG – zoals bijvoorbeeld bleek bij de Eurotop in Maastricht (1991) – draagt meerdere elementen in zich. De communautaire constructie is uniek en beantwoordt op geen enkele manier aan de klassieke patronen van federale of confederale staatsvormen. Het afstaan door de Lid-Staten van een deel van hun autonomie en het verschijnsel van de 'gedeelde' soevereiniteit resulteren in een zodanige combinatie van federale en intergouvernementele aspecten dat men de Europese Gemeenschap als een bestuursvorm 'sui generis' kan bestempelen. Europa is een weefsel dat zich langzaam vormt en waarbij diverse dynamische factoren een rol spelen.

Het Europees Parlement heeft nog te weinig bevoegdheden. De bevoegdheden, die het Parlement bezit, hebben als regel betrekking op advisering, in een enkel geval is besluitvorming door het parlement voorgeschreven zoals bij de EG-begroting. De Europese Commissie initieert besluiten en voert deze uit. De Raad – bestaande uit regeringsvertegenwoordigers van de EG-Lid-Staten – neemt de besluiten en is daarmee het besluitvormende orgaan bij uitstek. Taken en bevoegdheden van de EG verschillen per sector. De regelgeving op het gebied van de economische eenwording – de vier vrijheden – is in juridisch opzicht het meest 'hard', hetgeen vooral van belang is voor eventuele rechterlijke toetsing. Soms is in de Raad unanimitéit vereist, dan weer kan met (gekwalficeerde) meerderheidsbesluiten worden volstaan. Op sociaal gebied zal, als het Verdrag van Maastricht wordt aanvaard, regelgeving tot stand komen waaraan het Verenigd Koninkrijk niet is gehouden. Op monetair gebied zijn niet alle Lid-Staten aan even strikte regels gebonden en introduceert het Verdrag van Maastricht

uitstap-mogelijkheden ten aanzien van deelname aan de eindfase van de EMU. Bij de reparatie van het negatieve Deense referendum zijn betrekkelijk vergaande uitzonderingen aan dat land toegestaan. Behalve ten aanzien van Denemarken gaat het nu nog te ver om van een 'Europa à la carte' te spreken. Wel is het zo dat op meerdere onderdelen mogelijkheden bestaan ten aanzien van differentiatie en pluriformiteit. Op het gebied van specifieke Europese taken en bevoegdheden mogen overigens in beginsel geen uitzonderingsbepalingen bestaan, omdat anders de Europese integratie te veel in het gedrang zou kunnen komen.

c. Maatschappelijke organisaties noodzakelijk voor verdere Europese integratie

De rol van maatschappelijke organisaties kan niet los worden gezien van deze politiek-bestuurlijke werkelijkheid. Het door en naast elkaar functioneren van nationale en EG-regelgevings- en beleidslijnen raakt ook het functioneren van het middenveld. De politiek-bestuurlijke toekomst van de EG kent tal van open einden, maar ook enkele duidelijke 'constanten'. Wat betreft de constanten kan met name gewezen worden op de verrijkende consequenties als bepaalde regels zijn vastgesteld. Als voorbeeld kan worden genoemd de doorwerking van de gelijke behandelingsrichtlijnen in de sociale zekerheid. Voorts lijken economische oriëntaties, gericht op vrije marktwerking, evenals in het verleden voorlopig de overhand te houden. De vier vrijheden, als uitdrukking van economische liberalisering, zijn in juridisch opzicht de meest klemmende bepalingen. Daarnaast worden aspecten die in eerste aanleg van niet-economische aard zijn in meerdere gevallen als economische grootheden gekwalificeerd.

Er zijn tenminste zeven 'open einden', waarbij moet worden aangetekend dat de Europese eenwording als zodanig ook een 'open' karakter heeft.

- a. De onzekerheid over de mate waarin de EMU voortgang zal vinden met daaraan verbonden de gevolgen voor de begrotingspolitiek, het sociale beleid, de belastingen, het industriebeleid enz., kortom de factoren die de ruimte voor beleidsconcurrentie bepalen.
- b. Het niet uitgekristalliseerd zijn van het thema verbreding versus verdieping, een thema dat in het bijzonder aan betekenis heeft gewonnen na de 'Wende' in Centraal- en Oost-Europa.
- c. Het zoeken naar een duidelijker omschreven positie van de Europese instellingen, zowel ten opzichte van de Lid-Staten als van het maatschappelijk middenveld, en in meer algemene zin de toekomst van de Europese Politieke Unie.
- d. De toenemende bestuurlijke betekenis van regio's in Europa, die zich evenzeer profileren in Brussel en Straatsburg.²⁷
- e. De voorshands nog niet vaststaande positie van maatschappelijke organisaties in de EG, tot uitdrukking komend in de bescheiden plaats van niet-gouvernementele organisaties in de Europese Akte, het niet uitgewerkt zijn van het thema 'horizontale subsidiariteit', de toene-

27 Vgl. David McCrone, *Understanding Scotland. The Sociology of a Stateless Nation*, London 1992.

- mende betekenis van de lobby ten opzichte van de formele advisering in het kader van het Economisch en Sociaal Comité en de beperkte rol van zelfregulering op Europese schaal.
- f. De verschillende invalshoeken van maatschappelijke organisaties over de vraag welke zaken op internationale schaal behartigd moeten worden en op welke manier deze bemoeienis gestalte moet krijgen (publieke of private weg).
 - g. De per Lid-Staat en ook per regio uiteenlopende politiek-bestuurlijke culturen en achtergronden die uiteraard hun sporen nalaten in het proces van Europese integratie.

Het beeld van de Europese integratie, zoals tot nu toe geschetst, heeft vooral betrekking op het niveau van 'Brussel en Straatsburg' en op intergouvernementele verhoudingen en supranationale kwesties. Het zou een vertekening van de werkelijkheid zijn om de aandacht louter hieraan te wijden. Juist tegen de achtergrond van de Europese eenwording tekenen zich nieuwe ontwikkelingen op een meer decentrale schaal af. Her en der ontstaan grensoverschrijdende samenwerkingsvormen, waarbij overheidslichamen en particuliere organisaties betrokken zijn. De Euregio-gedachte wint krachtig aan betekenis. Nu Europa op tal van terreinen één wordt, neemt – wellicht als een zeker tegenwicht – de behoefte toe om de cultuur van de eigen regio scherper te profileren. De in zekere zin afnemende betekenis van de nationale staat versterkt de neiging tot dergelijke regionale profilering.²⁸ Het gaat dan om een zwaarder accent op de eigen taal, literatuur, kunst, architectuur, maar ook om sociaal-economische krachtenbundeling op regionale schaal. Zodoende ontstaat een meer-dimensionaal karakter van de Europese eenwording. Daarbij ontvouwt zich een sterk economisch getint proces van integratie op EG-niveau, waarbij vooral de Europese instellingen en de regeringen van de Lid-Staten een rol spelen. Men zou kunnen spreken van een gouvernementeel-economisch spoor. Tegelijkertijd tekent zich een decentrale lijn van sociaal-culturele, en ook economische, profilering van regio's af. Hier gaat het in het bijzonder om een regionaal-sociaal-cultureel spoor. De geschetste ontwikkelingen houden verband met technologische vernieuwing die noopt tot nieuwe evenwichten tussen globale en lokale factoren. 'Globalizing trends undoubtedly pervade contemporary society on many fronts – cultural, technological, political, environmental and military – while the planet is getting smaller thanks to telecommunications. But the interpretation of a world moving towards a unique and homogeneous model of existence, the cultural 'melting pot', the 'global village', the amalgam, is clearly a loser in this analysis. Parallel forces are operating in favour of decentralization, differentiation and pluralism in all vital issues of contemporary society. Moreover 'global' and 'local' are not antagonistic forces of conflicting concepts, but complementary processes leading to the new systems, two sides of the same coin'.²⁹

28 Zie o.a. A.C. Zijdeveld, 'Euregio Holland', *Het Financieele Dagblad*, 24/26 november 1990, p. 9.

29 R. Gallii, 'Structural and institutional adjustments and the new technological cycle', *Interfutures*, October 1992, pp. 776-777. David McCrone, *Understanding Scotland*, op.cit.

Dit proces van globalisering en differentiatie plaatst het concept van de natie-staat ('nation-state') onder druk. Verantwoordelijkheden komen soms op hogere bestuurlijke niveaus te liggen, terwijl daarnaast regionale of plaatselijke oplossingen nodig zijn voor de werkelijke problemen van mensen.³⁰ In bestuurlijk opzicht kunnen de aangegeven ontwikkelingen gepaard gaan met spanningen en competentiegeschillen.

De positie van maatschappelijke organisaties en – breder – de organisatie van het sociaal-economisch en maatschappelijk leven zijn eveneens van belang voor de verdere realisatie van de Economische en Monetaire Unie, in het bijzonder de derde fase daarvan. De vraag laat zich stellen of een Lid-Staat aan de EMU-eisen kan voldoen zonder een stelsel van consensusvorming, spreiding van maatschappelijke verantwoordelijkheden en een toereikende sociale infrastructuur. Naar het zich nu laat aanzien zullen landen met een dergelijke sociaal-economische en maatschappelijke ordening (bijvoorbeeld Duitsland en Nederland) eerder aan de EMU-criteria kunnen voldoen dan landen waarin een dergelijke structuur niet of in mindere mate aanwezig is. Een versterking van de markteconomie als zodanig is geen voldoende voorwaarde om maatschappelijke vraagstukken in het licht van de EMU-criteria aan te vatten en op te lossen. Ook met het oog op de Economische en Monetaire Unie dient de rol van maatschappelijke organisaties in het vizier te worden genomen. In dat verband kan ook worden gewezen op Centraal- en Oost-Europa, waar de opbouw van een markteconomie zal moeten samenvallen met de opbouw van een 'civil society'.

Binnen het kader van de genoemde constanten en open einden zal gezocht moeten worden naar de rol die maatschappelijke organisaties hebben te spelen. Uitgaande van het feit dat een werkelijk zelfstandige Europese bestuurslaag voorlopig niet tot de mogelijkheden lijkt te behoren, moet rekening worden gehouden met uiteenlopende bestuurlijke en beleidsinhoudelijke situaties per sector, met internationale, nationale en regionale niveaus en met economische, sociale en culturele factoren. Zo worden organisaties in Angelsaksische landen niet zelden in een lobby-rol gedrongen. In Duitsland zijn meerdere terreinen afgebakend waar betreft de bevoegdheidsfeer van overheid en private partijen. De autonomie van de laatste groep wordt aangeduid als 'Tarifautonomie'. In Nederland hebben organisaties eigen taken en verantwoordelijkheden, maar daarnaast zijn zij vaak indringend betrokken bij de totstandkoming en uitvoering van overheidsbeleid. In Frankrijk spelen personen een grotere rol. Voorzitters en secretarissen van de belangrijkste maatschappelijke organisaties worden verzameld in de 'Conseil Economique et Social', die constitutioneel de Derde Kamer is. In België treft men elementen van het Nederlandse en het Franse model aan. Deze uiteenlopende omstandigheden kleuren mede het proces van Europese integratie. Meer in het algemeen wordt op het gebied van de sociaal-economische ordening de laatste tijd onderscheid gemaakt tussen het zogenaamde Rijnlandse model en de Angelsaksische vormen

van kapitalisme.³¹ Bij de eerste vorm kan, zij het dat onder deze vorm uiteenlopende varianten schuilgaan, sprake zijn van de aanwezigheid van een sociaal vangnet, consensusvorming tussen overheid en sociale partners, het bestaan van een overlegeconomie en de aanwezigheid van een maatschappelijk middenveld. De tweede vorm betreft veeleer de krachtige werking van de markt met zo weinig mogelijk rigiditeiten. De voorkeur voor een bepaald model is ook relevant voor de discussie over Europese sociaal-economische ordening.

De laatste jaren werd aangenomen dat de Economische en Monetaire Unie binnen afzienbare tijd zou kunnen worden gerealiseerd. De Europese Politieke Unie zou meer tijd vergen. In de loop van 1992 kon worden vastgesteld dat zelfs de EMU in de gevarezone kan geraken, terwijl een verdere institutionele vormgeving van de EPU voorshands toekomstmuziek lijkt te zijn. Ook zijn er momenten waarbij plotseling onverwachte vooruitgang wordt geboekt, zoals bleek bij de Eurotop in Edinburgh. De Europeanisering van het maatschappelijk leven – economisch, sociaal, cultureel – gaat gestaag voort. Vanuit dat perspectief geredeneerd ontstaan er nieuwe kansen voor maatschappelijke organisaties als kaders voor maatschappelijke integratie en participatie op internationale en Europese schaal, vooral ook omdat deze organisaties in de regel cultureel verankerd zijn. Een van de kernvragen in de komende jaren zal zijn of die kansen werkelijk zullen worden benut.

1.5 Achtergronden, probleemstelling en opbouw van de studie

Drie motieven hebben tot deze studie over private organisaties in Europa geleid. In de eerste plaats is er de analytische noodzaak meer aandacht te vragen voor een thema dat tot nu toe in het politieke debat onderbelicht is gebleven.

In de tweede plaats wordt – in het verlengde van het eerste motief – beoogd nieuwe impulsen en invalshoeken aan te reiken voor het debat over de verdere ontwikkeling van de Europese samenleving, anders dan via de traditionele discussie over de bevoegdheden van de Europese instellingen. Maatschappelijke betrokkenheid en democratie worden niet slechts gekanaliseerd via de stembus, maar behoren ten volle tot gelding te komen in de kringen waarin burgers zich bewegen. Ook het streven naar realisatie van de EMU-criteria noopt tot bezinning op de organisatie van het sociaal-economische en maatschappelijke leven.

In de derde plaats beoogt deze studie een herkenbaar christen-democratische visie op de aangesneden thematiek aan te reiken. De christen-democratie heeft zich altijd verzet tegen maatschappijvisies waarin of de rol van de overheid – als dé sturende en herverdelende kracht in de samenleving – of de rol van het individu – als autonome, zelfstandige kracht – worden verabsoluteerd. De christen-democratie beschouwt de mens juist in zijn relatie tot andere mensen en tot de verbanden waaraan zij deel hebben. Voor de christen-democratie heeft het onderwerp private organisaties in Europa

31 Zie M. Albert, *Capitalisme contre Capitalisme*, Paris 1991.

dan ook een principiële lading. De toekomst van Europa moet uit meer bestaan dan 'overheid-individu'- of 'staat-markt'-schema's. Wordt het onderwerp van de rol van maatschappelijke organisaties genegeerd, dan moet worden gevreesd voor een onvolkomen, niet toereikende visie op de Europese eenwording, niet alleen omdat dergelijke organisaties een feitelijk gegeven zijn binnen de Europese integratie maar vooral ook omdat zij mede het hart vormen van de christen-democratische mens- en maatschappijopvatting. De recente turbulente ontwikkelingen op politiek gebied, met alle gevaren en risico's voor een echte Europese eenwording, versterken de noodzaak de positie van maatschappelijke organisaties in het vizier te nemen.

Bij een tamelijk ruime omschrijving van het begrip maatschappelijke of private organisaties – zo men wil, het 'maatschappelijk middenveld' – is het gevaar aanwezig dat het werkkerrein nagenoeg onbegrensd is. De opstellers van dit rapport zijn zich daarvan bewust. Er zal daarom getracht worden de hoofdlijnen van de gekozen thematiek, zoals die momenteel kunnen worden waargenomen, in kaart te brengen en een christen-democratische visie op de rol van maatschappelijke organisaties in het Europa van morgen te ontwikkelen.

De probleemstelling van deze studie kan als volgt worden aangegeven.

1. Welk beeld ontvouwt zich in de ontwikkeling van het functioneren van private organisaties in de Europese samenleving? Hoe komt dit functioneren tot uitdrukking?
2. Welke visie op de rol van private organisaties in Europa kan op basis van christen-democratische uitgangspunten worden ontwikkeld?
3. Welke stappen zijn in Europees beleid en Europese regelgeving nodig om de verantwoordelijkheid van maatschappelijke verbanden te verdiepen?
4. Welke consequenties heeft de beantwoording van de vorige vraag voor verschillende beleidsterreinen?
5. Welke consequenties heeft de internationalisering van het maatschappelijk middenveld voor de Nederlandse samenleving met de nationaal georiënteerde advies- en overlegstructuren?

Gekozen is voor een opbouw waarbij in eerste aanleg een overzicht wordt gegeven van de plaats en betekenis van maatschappelijke organisaties in de Europese Gemeenschap. De aandacht gaat vooral uit naar de bestuurlijke circuits in Brussel en Straatsburg. Vervolgens wordt een beschouwing gegeven over de christen-democratische visie op de rol van maatschappelijke organisaties in de samenleving. Naast normatieve noties zal worden stilgestaan bij diverse formele aspecten die relevant zijn in het kader van regelgeving door de Europese Gemeenschap. Aan de hand van de bevindingen in de studie zal meer in concreto worden ingegaan op diverse beleidssectoren waardoor de praktische betekenis van de christen-democratische staats- en maatschappijbeschouwing beter voor het voetlicht kan worden gebracht. De resultaten komen samen in de conclusies en aanbevelingen. Deze hebben zowel betrekking op de Europese Gemeenschap als

op de de Europese Volkspartij. In dit hoofdstuk zal eveneens worden stilge-
staan bij de weerbarstige werkelijkheid, waaruit blijkt dat vermaatschappe-
lijking op Europese schaal, private organisatievorming en zelfregulering in
de particuliere sector stellig nog geen vanzelfsprekendheden zijn. Tenslotte
wordt meer in het bijzonder aandacht besteed aan de positie van maat-
schappelijke organisaties in Nederland in het licht van de Europese een-
wording.

2 Maatschappelijke organisaties in Europa; een overzicht

Maatschappelijke organisaties spelen momenteel op Europese schaal, in het bijzonder op het niveau van de EG, niet dié rol die zij in feite zouden kunnen spelen. Dat neemt niet weg dat ook nu reeds aanknopingspunten aanwezig zijn die duiden op de rol van het maatschappelijk middenveld. In dit hoofdstuk wordt een overzicht daarvan geboden. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan definities en ontwikkelingen, enkele theoretische aspecten, de formele en informele betrekking tussen EG-instellingen en maatschappelijke organisaties en de positie van organisaties in verscheidene Europese landen.

Veel maatschappelijke organisaties zijn ontstaan na de Tweede Wereldoorlog, toen het streven naar Europese, vooral economische eenwording begon. Deze organisaties zullen opnieuw hun posities moeten wegen in het licht van de veranderende omstandigheden. Naast de plaats die de Europese Gemeenschap toekent aan het particulier initiatief, is er dus het interne debat binnen organisaties over hun identiteit, maatschappelijke verworteling, bestuurlijke organisatie en feitelijke werkzaamheden en – breder – over hún toekomst en kansen in het Europa van morgen.

2.1 Maatschappelijke organisaties in Nederland en de Europese Gemeenschap; definities en ontwikkelingen

Regelmatig wordt de vraag gesteld wat onder het maatschappelijk middenveld of maatschappelijke organisaties moet worden verstaan.³² Het maatschappelijk middenveld wordt doorgaans omschreven als het geheel van private organisaties en instellingen tussen enerzijds de overheid en anderzijds de burger. Het gaat om instellingen die kunnen handelen en zelfstandige activiteiten kunnen ontplooiën maar ook betrokken kunnen zijn bij het overheidsbeleid.³³ Als regel zullen de organisaties die tot het maatschappelijk middenveld worden gerekend hun oorsprong vinden in de particuliere sector. Organisaties met een doel en een maatschappelijk draagvlak, geen organisaties dus die louter bestemd zijn voor de uitvoering van overheidsbeleid. Voorts verrichten deze particuliere organisaties taken op het publieke domein. Vervolgens kunnen nadere categorisering worden gemaakt. In juridisch opzicht is het denkbaar om nadrukkelijk acht te slaan op de vraag wie bevoegd is tot regulering. Naarmate maatschappelijke

32 Zie o.a. A.C. Zijdeveld, 'Het krachtenveld tussen staat en burger', *Bestuursforum*, juni/juli 1989, pp. 176-179, Raad voor het Binnenlands bestuur, *Openbaar besturen door en met privaatrechtelijke organisaties*, 's-Gravenhage 1991.

33 Vgl. Ph.A. Idenburg, 'Een beleid voor het maatschappelijk middenveld?', H.M. de Jong, J.J.A. Thomassen (red.), *Tussen overheid en samenleving*, Enschede 1992, p. 57.

organisaties meer ruimte voor zelfregulering hebben, zullen hun activiteiten aan betekenis (kunnen) winnen.³⁴ Ook kan acht worden geslagen op het type functie dat door organisaties wordt verricht, waarbij onder andere onderscheid kan worden gemaakt naar de behartiging van de belangen van de eigen groep, bijvoorbeeld in de richting van de overheid, en naar het mede in ogenschouw nemen van aspecten die verband houden met het algemeen belang. Voor het doel van deze studie zal – hoewel het onderscheid tussen beide typen functie arbitrair is – vooral aandacht worden besteed aan maatschappelijke organisaties die zich begeven op het publieke domein. Voor een nadere begripsbepaling van maatschappelijke organisaties zij verwezen naar paragraaf 1.2.

Op Europese schaal bestaat nog geen eenduidigheid over de definitie van organisaties van het maatschappelijk middenveld. In de literatuur worden uiteenlopende aanduidingen gebruikt: non-governmental organizations, voluntary non-governmental organizations, mediating structures, intermediary organizations, quasi non-governmental organizations, non-profit organizations. Nu de Europese eenwording – vooral in materieel opzicht – vastere vormen gaat aannemen, is het van belang om een beter zicht te krijgen op maatschappelijke organisaties, zowel op hun feitelijk functioneren als op hun betekenis in een verder integrerend Europa. In paragraaf 1.2 werd een aanduiding gegeven van verschillende soorten maatschappelijke organisaties. De meeste, daar aangegeven organisaties vinden hun oorsprong in de particuliere sector.

Er zijn echter ook grensgevallen. Met name kan gedacht worden aan private samenwerkingsverbanden van publieke instellingen, zoals de organisaties die haven- of congressteden representeren. Als regel zal dit type organisatie buiten beschouwing worden gelaten, mede om te voorkomen dat de particuliere en de overheidssector onder één noemer worden gebracht of – in ieder geval – dat de grenzen tussen beide sectoren te snel vervagen. In de praktijk doen dergelijke situaties zich overigens van tijd tot tijd voor. Zo werd enige tijd geleden de suggestie gedaan om de representanten van regionale overheden, die tot voor kort geen formele adviesstatus hadden, een plaats te geven in het Economisch en Sociaal Comité. Deze suggestie, die naar voren kwam bij de Intergouvernementele Conferenties over de herziening van de Europese Verdragen (1991), is inmiddels door het Europees Parlement van de hand gewezen in verband met de vermenging van belangen van overheden en sociale partners en met het mogelijkere inbreuk maken op een adequaat functionerend adviesstelsel van sociale partners.³⁵ Regionale overheden zullen worden vertegenwoordigd in een

34 Vgl. J.P. Balkenende, *Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties*, Alphen aan den Rijn 1992, pp. 15–19, waarin het koepelbegrip 'private organisaties' wordt gehanteerd. Aan de hand van de indelingscriteria privaat/publiek, bevoegdheid tot regulering en al dan niet werkzaam op het publieke domein worden deze organisaties onderscheiden in drie categorieën: particuliere organisaties, sociaal-grondrechtelijk georiënteerde particuliere organisaties en maatschappelijke organisaties.

35 EP-document A3-0237(91).

Comité voor de regio's.³⁶ Een andersoortig grensgeval doet zich voor indien private samenwerkingsorganisaties van publieke instellingen zoals gemeenten nauw verweven zijn met industriële belangen of met de belangen van bepaalde groeperingen. Als regel staan in deze studie echter de organisaties centraal die zijn voortgekomen uit de private sector.

Momenteel bestaat er in Brussel een bont palet aan organisaties. In het bijzonder moet daarbij worden gedacht aan Europese koepelorganisaties, die een internationaal secretariaat hebben en lid-organisaties uit meerdere EG-landen representeren. Dit betekent dat de band tussen burgers en hun organisaties op Europese schaal losser en indirect is in vergelijking met de situatie op nationaal of regionaal niveau. Voor dit type koepelorganisaties wordt een handzaam overzicht geboden in de 'Directory of European Community Trade and Professional Associations' van de Europese Commissie.³⁷ De inventarisatie is vastgesteld aan de hand van een vragenlijst, waarin drie criteria een rol speelden: a. er dient sprake te zijn van een permanent secretariaat of een eigen organisatiestructuur, b. de organisatie moet in meerderheid zijn samengesteld uit leden afkomstig uit EG-Lid-Staten en dient tenminste drie (nationale) leden-organisaties te omvatten, c. de organisatie dient een non-profit karakter te hebben en moet relevant zijn voor de ontwikkeling van de EG. De inventarisatie bevat 516 organisaties. De grootste categorie vormen de organisaties in de sfeer van de industrie (283). Naast de algemene organisaties, zoals CEEP (openbare bedrijven), UNICE (werkgeversfederatie) en AIM (merkartikelenorganisatie) is sprake van hoge organisatie aantallen in de sectoren metaal en elektrotechnische (68) en organische (60) productie. Er zijn 85 organisaties ten behoeve van de handel en 58 ten behoeve van beroepsgroepen. De functie van deze organisaties bestaat vooral uit het behartigen van bedrijfstak- of branchebelangen bij de Europese instellingen. Voorts worden 24 organisaties genoemd, die voor een deel meer het karakter hebben van tegenwicht biedende krachten, zoals vakbonden, consumentenorganisaties en organisaties die zich richten op veiligheid van produkten. Aan de inventarisatie kunnen drie conclusies worden verbonden.

1. De organisaties, behorend tot de sfeer van ondernemingen en zich richtend op economische aspecten, overtreffen in aantal verre andere organisaties zoals vakbonden en consumentenorganisaties.
2. Binnen de economisch georiënteerde organisaties treden wat betreft de organisatievorming vooral industrie, handel en beroepsgroepen op de voorgrond. Eén van de meest omvangrijke georganiseerde sectoren is de landbouw en de daaraan gerelateerde industriële sectoren.
3. In de sectoren industrie, ambacht, handel en transport heeft de organisatievorming zich overwegend voltrokken in de periode 1945–1970.

36 Vgl. o.a. art. 198 (nieuw) en concretisering van het werkerterrein van bedoeld Comité in de artikelen 130B, 130D en 130E EEG-verdrag. Voorkomen moet worden dat Brussel de 'arena' wordt waar competentiegeschillen tussen lidstaten en regio's worden uitgevochten. Vgl. J.P. Balkenende, 'Europa tussen nationale souvereiniteit en regionalisme', *Bestuursforum*, november 1991, pp. 291–294.

37 Brussel 1990, 4e ed.

De werkgeversorganisatie UNICE en andere koepelorganisaties ontstonden vanaf 1957, het jaar van de vorming van de EEG. De private organisatievorming vanuit de ondernemingswereld kan worden aangeduid als de eerste fase. De activiteiten van het bedrijfsleven zijn in de jaren tachtig toegenomen en intensiever geworden toen de eenwording van de Europese markt meer en meer in het vizier kwam. De tweede fase begint in de jaren zeventig als onder andere de vakbeweging en de consumentenbonden zich (sterker) op Europees niveau gaan organiseren. Het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV) ontstond in 1973.³⁸

Met deze aanduiding is een belangrijk deel van de in Brussel opererende organisaties in kaart gebracht. Maar het beeld is nog niet volledig. Dat geldt bijvoorbeeld voor de kerken en de daartoe behorende organisaties en instellingen. De milieu-organisaties, veelal samenwerkend in het European Environmental Bureau, komen evenmin ter sprake. Hetzelfde geldt voor organisaties die gezinnen op communautair niveau vertegenwoordigen en het Europees Platform van Senioren Organisaties.³⁹ Bovendien geeft de inventarisatie geen beeld van de snel toenemende lobby-praktijk in Brussel. Soms gaat het om personen of bureaus van bestaande organisaties of ondernemingen, soms om gespecialiseerde lobby-bureaus.⁴⁰

Meer recent kan wellicht zelfs gesproken worden van een derde fase. Deze begint aan het eind van de jaren tachtig als ook de sector die zich in het bijzonder richt op maatschappelijk welzijn op Europees niveau actief wordt of de activiteiten uitbouwt.⁴¹ Aandacht wordt dan gevraagd voor burgerrechten, volkshuisvesting, volksgezondheid, vrijwilligerswerk en cultuur. De meeste activiteiten bestaan uit het pogen EG-regelingen en -beleid te beïnvloeden of om van dat beleid te profiteren. De indruk dat de EG subsidiefaciliteiten ter beschikking stelt of zou kunnen stellen blijkt een belangrijke stimulans om zich actiever in Brussel en Straatsburg op te stellen. Het zelf aanpakken of regelen van zaken op Europese schaal komt veel minder voor het voetlicht. In ieder geval wordt veelal niet bewust gestreefd naar het zodanig veranderen van beleid en regelgeving dat condities worden geschapen voor bijvoorbeeld zelfregulering op Europese schaal.

38 Zie G. Debonne, *Vakbonden en Europa*, Leuven 1987. Eind jaren zestig kwamen het WVA en het IVVV tot de conclusie dat de Europese Commissie zich steeds meer ging begeven op terreinen die ook rechtstreeks consequenties hadden voor de vakbeweging. Te denken valt aan de richtlijnen betreffende ontslag en de gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Vanaf dat moment zijn er gesprekken gevoerd tussen de WVA-Europese organisatie en het EVVV (de Europese organisatie van het IVVV). Naar aanleiding van deze gesprekken kwam men tot de conclusie dat het beter was om een Europese vakorganisatie op te richten als counter vailing power tegen de Commissie en de Europese werkgevers. De EVVV werd in 1972 al omgezet in een van het IVVV onafhankelijke EVV die daarmee ook open gesteld werd voor andere vakorganisaties. Vanaf 1973 maakten ook WVA-organisaties deel uit van deze organisatie. Deze laatste datum wordt dan ook als oprichtingsdatum van het EVV gezien.

39 Vgl. Tk 1989-1990, 21109, nr. 22, p. 96, TK 1989-1990, 20596, nr. 19, pp. 7 en 10.

40 W.J. Bennis, B.M.J. Pauw, M.P.C.M. van Schendelen (red.), *Lobbyen, hoe werkt 't?*, 's-Gravenhage 1990.

41 Te denken valt aan initiatieven van het European Foundation Centre en de Euro-Citizen-Action-Service (ECAS). Daarnaast wordt aangedrongen op het tonen van Europees engagement door leken in de kerken. Vgl. J. Vignon, 'De gelovigen in Europa', *Christen Democratische Verkenningen*, januari 1993, pp. 33-38.

De aangegeven periodisering roept de vraag op of er een verband bestaat tussen de private organisatievorming en de verdieping van de EG.⁴² Zonder op deze plaats in detail op dit vraagstuk in te gaan lijkt een zeker verband onmiskenbaar. De totstandkoming van de EEG in 1957, de Europese Akte (1986) en het perspectief van 'Europa 1992' hebben vooral de economische organisatievorming gestimuleerd. De opkomst van tegenwicht biedende machten in de jaren zeventig hangen samen met het toenmalige politiek-maatschappelijke klimaat. De particuliere initiatieven, liggend in de sfeer van maatschappelijk welzijn, aan het eind van de jaren tachtig lijken niet los gezien te kunnen worden van de verwachting dat het werkteerrein van de EG zal worden uitgebreid tot sociale, culturele en ecologische onderwerpen. De Eurotop van Maastricht levert voor die verwachting meerdere aanknopingspunten. Verdieping van de EG beïnvloedt zo gezien de belangenbehartiging. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de invloed die de internationalisering van maatschappelijke ontwikkelingen als zodanig heeft op organisatievorming. Krachtenbundeling ontwikkelt zich ook buiten de EG-integratie om.

Het bovenstaande overzicht kan vooral worden gekarakteriseerd als een globale opsomming, die als zodanig nog geen inzicht biedt in de reële betekenis van deze organisaties, de organisatorische kracht, de betrokkenheid van de achterban en de invloed op de Europese instellingen Raad, Commissie en Europees Parlement. Daarom is aandacht nodig voor de structuren van advies en overleg en voor informele vormen van consultatie en overleg. Het is van belang een scherp onderscheid te maken tussen enerzijds de betrekkingen tussen de EG en organisaties, waarbij als regel de regulerende en beleidsvormende rol van de Europese instellingen centraal staat en anderzijds de onderlinge betrekkingen tussen maatschappelijke organisaties waarbij het perspectief van zelfstandige activiteiten en zelfregulering in het vizier komt. Daarnaast kan een onderscheid worden gemaakt tussen formele structuren voor advies, overleg en onderhandeling en informele betrekkingen.⁴³ Alvorens op die thematiek in te gaan wordt aandacht geschonken aan enkele theoretische aspecten betreffende de rol van maatschappelijke organisaties op Europese schaal. In het bijzonder gaat het daarbij om 'pluralistische' en '(neo-)corporatistische' verhoudingen tussen overheid en organisaties.

2.2 Maatschappelijke organisaties en de EG; enkele theoretische aspecten

De betrekkingen tussen overheid en organisaties worden regelmatig in het teken geplaatst van het debat over het corporatisme. Daarbij is het niet altijd even helder wat onder corporatisme dient te worden verstaan.

42 Verdieping van de EG heeft betrekking op een versterking van de inhoudelijke rol en juridische positie van de Europese instellingen en op een grotere betekenis van regelgeving en beleid van de EG. Verbreding van de EG heeft betrekking op een vergroting van het aantal Lid-Staten van de EG of van landen die met de EG zijn geassocieerd.

43 Zie o.a. CNV, *De sociaal-economische infrastructuur van Europa*, Utrecht 1991.

Sommigen vereenzelvigen corporatisme met het autoritaire of staatscorporatisme zoals dat in Italië, Spanje en Portugal heeft bestaan. Daarbij trachtte de overheid door middel van diverse bindingen en contacten en door het uitoefenen van druk de samenleving naar haar hand zetten.

Er zijn ook andere invalshoeken. Daarbij staan de wisselwerkingen in de betrekkingen tussen overheid en organisaties centraal. Er is sprake van verwechting. In dit maatschappelijk of neo-corporatisme zijn de overheid en grote, vooral sociaal-economische belangengroeperingen nauw met elkaar vervlochten. De formulering van gemeenschappelijke belangen, de afstemming van strategieën en eventueel de uitvoering van overheidsbeleid treden in dit netwerk op de voorgrond⁴⁴. Corporatisme wordt in de literatuur wel gedefinieerd als 'an institutional arrangement whereby public policy is worked out through an interaction between top state elites and the leadership of a limited number of powerful corporate organizations (mainly business and industrial corporations on the one hand and labour unions on the other). Under this arrangement the corporate organizations are granted a deliberate representational monopoly within their respective areas of interest in exchange for submitting themselves to certain constraints imposed by the state'.⁴⁵

Naast het corporatisme zijn er ook andere benaderingen van de verhouding overheid-organisaties. De 'pluralistische' school beklemtoont de veelsoortigheid van en concurrentie tussen de belangen van verschillende organisaties. Er zou een ingewikkelde machtsbalans bestaan tussen elkaar overlappende sociaal-economische, religieuze, etnische en andere groeperingen. Elke groep heeft een zekere invloed op de beleidsvorming, maar er is geen sprake van bepaalde monopolies. Alle pressiegroepen hebben in hun belangenbehartiging gelijke kansen. De overheid moet iedereen redelijk tevreden houden en derhalve aan tal van wensen tegemoet komen. De 'technocratische' benadering gaat uit van kleine groepen die de werkelijke macht bezitten. Een dominante rol wordt toegekend aan het top-technisch/administratief personeel in plaats van aan de bestuurlijke toppen van overheid en maatschappelijke organisaties zoals bij de corporatistische benadering geschiedt.

Corporatisme is volgens Dekker niet een zelfstandig, allesomvattend systeem, maar het kan in verschillende mate rond (West-)Europese⁴⁶ overheden worden aangetroffen in combinatie met parlementaire vormen van politieke wilsvorming, harde concurrentie tussen organisaties en een puur publieke ontwikkeling en uitvoering van overheidsbeleid⁴⁷. Diverse auteurs hebben op basis van uiteenlopende criteria classificaties gemaakt van de betrekkingen tussen overheid en organisaties. De gemeenschappelijke noemer ten aanzien van de landenclassificatie bestaat hieruit dat Zweden als

44 P. Dekker, *Overheidsplanning in West-Europa*, Alphen aan den Rijn 1989, p. 433

45 Eva Etzioni-Halevy, *Bureaucracy and democracy. A political dilemma*, London etc. 1985, p. 63.

46 Bij de aanduiding West-Europees moet in eerste aanleg worden gedacht aan Duitsland, Frankrijk en de Benelux. Groot Brittannië heeft een eigen profiel als het gaat om de verhouding overheid-samenleving.

47 P. Dekker, *Overheidsplanning in West-Europa*, op.cit., p. 437.

het meest corporatistisch wordt aangemerkt. De gecentraliseerde overheid en de gecentraliseerde sociaal-economische belangengroepen onderhouden intensieve contacten, hetgeen belangrijke gevolgen heeft voor arbeidsrust, stakingsdagen, inkomensbeleid, representatie van belangen, binding aan afspraken en dergelijke. Duitsland wordt in deze classificaties tot de 'middenmoot' gerekend. Een duidelijk aanknopingspunt voor tripartite overleg vormt de 'Konzertierte Aktion' die bestond van 1967 tot 1977 en die tot oogmerk had te komen tot een 'abgestimmtes Verhalten' van overheden, vakbonden en werkgeversorganisaties met het oog op de economische groei en de conjunctuur. De KA is geen succes gebleken. Akkoorden kwamen niet tot stand. Afstemming geschiedde veeleer in CAO's en tripartite overleg op sectoraal en regionaal niveau. Corporatisme manifesteerde zich aldus vooral op meso-niveau, waarbij de aantekening moet worden gemaakt dat de vertegenwoordiging van de vakbeweging in raden van commissarissen en de daarmee verbonden belangenbehartiging mede leidden tot steunverlening van de overheid aan het bedrijfsleven. Meer recent gaf de eenwording van Duitsland aanleiding tot een nieuw streven naar maatschappelijke consensus om dit vraagstuk te kunnen aanpakken. Door middel van het 'Solidarpakt' werken regeringscoalitie, oppositie, sociale partners en vertegenwoordigers van de Länder samen om de eenwording in goede banen te leiden. Nederland wordt tussen Zweden en Duitsland geplaatst. Frankrijk wordt als het minst corporatistisch gezien. Weliswaar is sprake van centralisme, maar dit berust hoofdzakelijk op contacten tussen de overheid en ondernemingen en hun organisaties. Bovendien zou sprake zijn van een gebrekkige maatschappelijke integratie en het noodzakelijkerwijs ter beslechting aan de overheid voorleggen van conflicten tussen werkgevers- en werknemersorganisaties. Er wordt wel gesproken van 'corporatism without labour'. In Groot-Brittannië is veeleer sprake van een 'gefragmenteerde en gedecentraliseerde politieke economie'.⁴⁸

Hoewel de positie van maatschappelijke organisaties in de discussie over de toekomst van de Europese Gemeenschap soms onderbelicht blijft, heeft de aandacht voor deze thematiek in het verleden niet ontbroken. In vrijwel alle theorieën en hypothesen over de Europese integratie, zo stellen Schmitter en Streeck, werd een belangrijke rol toegekend aan georganiseerde sociaal-economische groepen of belangenorganisaties. Dat gold in het bijzonder voor de 'neo-functionalistische' opvatting over de Europese integratie, die in de jaren zestig en het midden van de jaren zeventig een rol speelde. Juist wanneer burgers zich nog niet rechtstreeks met nieuwe, Europese beleidsstructuren konden identificeren, lag er een taak voor private organisaties. De professionele vertegenwoordigers van de verschillende belangenorganisaties zouden binnen de nationale beleidsstructuren moeten zorgen voor de ontbrekende schakel tussen het onverschillige publiek en de vernieuwingsgezinde Eurocraten.⁴⁹ Vertegenwoordigers van

48 Ib. p. 438.

49 Ph.C. Schmitter, W. Streeck, 'Belangenorganisaties en het Europa van 1992', *Beleid en Maatschappij*, jrg. XVIII, nr. 1991-6, november/december 1991, p. 262; oorspronkelijk: *Organized Interests and the Europe of 1992*, American Enterprise Institute, Washington D.C., 1990.

belangenorganisaties en Europese ambtenaren leken op elkaar. Beide groepen danken hun functies aan benoeming, niet aan verkiezing. Hun werkzaamheden worden gekenmerkt door een deskundig-technocratische aanpak, mede mogelijk gemaakt door goede scholing en professionele opleiding. Beide groepen hebben tenslotte weinig binding met nationale 'rituelen'. Deze 'Eurocraten' zouden door middel van hun contacten op nationale schaal kunnen meewerken aan nieuwe perspectieven voor de EG. Tot aan de totstandkoming van het Verdrag van Rome is de private organisatievorming op Europese schaal beperkt in omvang en intensiteit. Daarna schoten – zoals hiervoor bleek – de organisaties van het bedrijfsleven als paddestoelen uit de grond. De Europese Commissie moedigde deze organisatievorming aan door de betreffende organisaties als gesprekspartners te betrekken bij haar werkzaamheden. Daarnaast waren er op nationaal niveau de Europese Bewegingen die de nodige pro-Europese activiteiten verrichten.

De neo-functionalistische opvatting houdt verband met twee zaken. In de eerste plaats is er het neo-corporatisme, waarbij overheid en organisaties in onderling overleg tot essentiële en bindende afspraken komen op sociaal-economisch gebied. In de tweede plaats is er de sturingsfilosofie die inhoudt dat de EG zich zou moeten bezig houden met het besturen van een gemengde economie volgens rationele beginselen van overheidsbemoeienis en professionele deskundigheid. Deze sturingsoriëntatie werd gevoed door het Keynesianisme, de macro-economische benadering die uitgaat van een (bege-)leidende rol van de overheid in het economisch leven.

Het opvallende is dat de praktijk van het neo-corporatisme zich niet op Europees niveau, maar gaandeweg op nationaal niveau ontwikkelde. In vrijwel elk land werd, zij het met uiteenlopende successen, gekozen voor gecentraliseerd overleg. De nationale regeringen beleden hiermee wat integratietheoretici voortdurend hadden gepredikt voor de Europese Gemeenschap en Commissie: de integratie van hun politieke systemen door het beleid steeds meer te baseren op overeenkomsten met belangengroepen, in plaats van afhankelijk te zijn van electorale en parlementaire meerderheden.⁵⁰

Op Europese schaal won niet de corporatistische maar de pluralistische benadering: organisatorisch meer versnipperd, hiërarchisch minder geïntegreerd, meer interne concurrentie, veel minder beheersing door de overkoepelende instellingen van hun achterban. Schmitter en Streeck spreken van supranationaal pluralisme en nationaal corporatisme en van 'een mislukte poging tot Eurocorporatisme'. De betrekkelijk geringe betekenis van het Economisch en Sociaal Comité vormt wellicht het meest duidelijke aanknopingspunt.

Op nationaal niveau nam het vertrouwen in eigen kunnen toe. De schakel tussen corporatisme en economisch nationalisme bleef in de jaren zeventig in stand. Als gevolg hiervan stond de intergouvernementele samenwerking voorop, niet de ontwikkeling van zelfstandige Europese structuren. Het 'donkere tijdperk van intergouvernementalisme' in de Europese

Gemeenschap viel samen met de periode waarin nationale elites werden doordrongen van het feit dat het systeem van supranationale instellingen, dat was opgezet in de jaren vijftig en zestig en in een tijd van betrekkelijke internationale stabiliteit, geen geschikt middel was om de toenemende turbulentie in hun beleidsklimaat aan te pakken.⁵¹ De nationale oriëntatie werd mede ingegeven door de tegenvallende economische conjunctuur in deze jaren. Door sociale contracten op nationale schaal en door zich niet over te leveren aan onbekende internationale krachten hoopten regeringen te redden wat er redden viel.

De werkelijkheid bleek weerbarstig. Er volgde een tweede oliecrisis. De Verenigde Staten gaf voorrang aan interne kwesties en aan hernieuwde concurrentie door deregulering. Ontmanteling van de vakbeweging werd in dat land nodig geacht. Er trad een grote kapitaalvlucht uit Europa naar de Verenigde Staten op. De Keynesiaanse nationale sturingsfilosofie erodeerde. Schmitter en Streeck: 'De kern van de zaak is dat een bepaalde mate van het Keynesiaans vermogen tot uitbreiding van de daadwerkelijke binnenlandse vraag kennelijk onmisbaar is voor de levensvatbaarheid van corporatistische bundeling. Als een staat zijn krachtigste collectieve maatregelen, te weten fiscaal en monetair beleid, niet kan aanwenden om de werkloosheid te verminderen, hoeft die staat niet te hopen op concessies van werknemers of op de mogelijkheid van het beïnvloeden van akkoorden tussen vakbonden en werkgeversorganisaties. Om haar binnenlandse soevereiniteit tot inzet te kunnen maken van onderhandelingen over klassentegenstellingen, dient de overheid die soevereiniteit ten opzichte van het buitenland te hebben. Met de afkalving van nationale soevereiniteit vervaagde ook het Keynesiaanse vermogen van de Europese Staten, hand in hand met het corporatisme en het daarmee verbonden sociaal-democratische project van de politieke garantie van volledige werkgelegenheid'.⁵²

Deze situatie werd voorts gevoed door de groeiende onderlinge afhankelijkheid van de markteconomieën. In het begin van de jaren tachtig werd de politieke belofte van volledige werkgelegenheid losgelaten, althans voor zover het ging om pretenties van overheidsbeleid. Het herstel van de welvaart werd veeleer gezocht in de geïnternationaliseerde goederen- en dienstenmarkt en de gedereguleerde nationale arbeidsmarkt. In veel landen leidde dit tot een aanval op de gebruiken van de 'gemengde economie' en tot ontmanteling van of het voorbij gaan aan de structuren voor collectief onderhandelen en het sluiten van compromissen tussen belangenorganisaties.

In de jaren tachtig, vooral in de eerste helft, tekende zich een proces af van Europessimisme of Eurosclerose. Toch voltrok zich een kentering. Enerzijds groeide onder grote Europese ondernemingen het besef dat op Europese schaal moest worden samengewerkt en dat daarom de nationale oriëntaties behoorden te worden overwonnen. Tevens werd samenwerking met politieke en bestuurlijke elites noodzakelijk geacht. Anderzijds wensten staatselites een deel van hun verloren gegane soevereiniteit te herstellen door middel van een bundeling van krachten op supranationaal niveau. Een

51 lb. p. 267

52 lb. p. 269.

en ander mondde uit in het streven naar 'Europa 1992' met een vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal. Feitelijk komt dit neer op deregulering en een in overwegende mate 'negatieve' aanpak van de problemen van de Europese integratie. Hierdoor zou het nationaal corporatisme worden weggevaagd. De doeleinden voor 1992 vielen samen met het snel uit de mode raken van sociale contracten op nationaal niveau. Hoe verder dit proces gaat, – zo merken Schmitter en Streeck op – hoe meer het nieuwe Europese systeem van belangenbehartiging in de richting van pluralisme geduwd wordt. 'Organisaties van kapitaal en overheid zullen waarschijnlijk geen hoofdrol spelen in een gecentraliseerd, tripartiet beleid voor de economie als geheel, of zelfs maar in de zeggenschap over de eigen sectoren. Dat wil niet zeggen dat Europese belangenorganisaties in het EG-beleidsproces van de toekomst niet aanwezig zullen zijn, maar dat ze enkel wat betreft hun modus operandi veel meer gaan lijken op hun Amerikaanse tegenhangers'.⁵³

Tot zover de weergave van de opvattingen van Schmitter en Streeck. De toekomst zal moeten uitwijzen in hoeverre hun voorspelling ten aanzien van een 'pluralistisch' Europa zal worden bewaarheid. Meerdere signalen, zoals de opkomst van de lobby, wijzen in hun richting. Maar er zijn ook contra-indicaties. De sociale dialoog is nieuw leven ingeblazen, er worden pogingen gedaan om de rol van het Economisch en Sociaal Comité beter voor het voetlicht te brengen en de schaduwzijden van het lobbyisme worden scherper gevoeld. De benadering van Schmitter en Streeck heeft overigens een analytisch karakter. Toch zou het een verschraling van de discussie zijn, als het daarbij bleef. Immers de toekomst van Europa kent nog vele onbekende grootheden en voorts is niet minder belangrijk de vraag hoe deze thematiek vanuit een normatief gezichtspunt dient te worden benaderd. Ten principale gaat het daarbij om de afbakening van taken en bevoegdheden tussen de publieke en private sector, de keuze tussen formele advisering en overleg of bilaterale betrekkingen en de lobby-praktijk en tenslotte de vraag of het zwaartepunt bij de betrekkingen tussen EG en private sector behoort te liggen bij 'representatieve' organisaties of bij organisaties en instellingen als zodanig. Verderop in deze studie zal hierop nader worden ingegaan. Eerst wordt stilgestaan bij processen van positieve en negatieve integratie binnen de EG en bij formele en informele betrekkingen tussen de EG en private organisaties.

2.3 Maatschappelijke organisaties en de EG: negatieve en positieve integratie

Het proces van Europese eenwording wordt vanuit juridisch-bestuurlijk gezichtspunt gekenmerkt door twee tendenties. De eerste tendentie heeft betrekking op het afschaffen of tenminste het terugdringen van barrières op de weg naar één geliberaliseerde markt en – breder – een 'open' Europese samenleving. Tarieven, technische normen, stimuleringsmaatregelen, grensbelemmeringen en dergelijke dienen te worden herijkt en op de noe-

mer gebracht van het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal. Dit houdt in dat grenscontroles wegvallen, dat technische normen worden geharmoniseerd, dat stimuleringsmaatregelen van Lid-Staten worden beoordeeld op hun gevolgen voor de concurrentieverhoudingen en dat kartelafspraken het als regel zullen moeten ontgelden. Deze tendentie wordt aangeduid als 'negatieve integratie'. De formele doelstellingen van 'Europa 1992' zijn hier nauw mee verbonden.

De andere tendentie wordt aangeduid als 'positieve integratie'. Daarbij staat het actief handelen van de Europese Gemeenschap centraal. Ook nu bestaan er reeds diverse 'positief integrerende' maatregelen zoals sociale fondsen, hulpprogramma's en technologieprogramma's van de EG. Zowel de discussie over de Economische Monetaire Unie als de Europese Politieke Unie wijzen op een mogelijke versterking van de tweede tendentie.⁵⁴

De positie van maatschappelijke organisaties wordt in belangrijke mate beïnvloed door de twee aangegeven tendenties. De negatieve integratie doet zich vooral voelen op nationaal niveau. De beginselen van vrije markt en non-discriminatie zullen in een aantal gevallen leiden tot een heroverweging van de positie van maatschappelijke organisaties, niet in de laatste plaats wanneer deze juridische, institutionele of feitelijke banden met de overheid hebben. Veel bepalingen van het EG-recht, die de handelingsvrijheid van de Lid-Staten beperken, gelden ook voor particuliere bedrijven en organisaties.⁵⁵

Privaatrechtelijke organisaties die overheidstaken vervullen zullen volgens het Gemeenschapsrecht ook als overheidsorgaan worden aangemerkt, zodat zij vallen onder bepalingen die een ieder binden en bepalingen die alleen tot de overheid zijn gericht. Lid-Staten zijn volgens artikel 5 EEG-Verdrag verantwoordelijk voor schendingen van het Gemeenschapsrecht door privaatrechtelijke organisaties die publieke taken uitoefenen. In voorkomende gevallen van schending zal de centrale overheid zich niet kunnen beroepen op de relatieve autonomie van deze organisaties. De overheid zal dan ook politieke, bestuurlijke en financiële randvoorwaarden moeten stellen bij het inschakelen van privaatrechtelijke organisaties voor het uitoefenen van overheidstaken.

Wat betreft de positieve integratie kan worden vastgesteld dat betrekkelijk weinig aandacht wordt besteed aan de rol van het maatschappelijk middenveld. De verdeling van bevoegdheden tussen de EG en de nationale overheden en regio's staat voorop. Er is sprake van 'touwtrekken' om het subsidiariteitsbeginsel. Veel minder aandacht gaat uit naar de 'horizontale subsidiariteit', waarbij de rol van maatschappelijke organisaties in het geding is. Eerder werd vastgesteld dat de discussie over het 'democratisch tekort' van de EG geplaatst wordt in een gouvernementeel perspectief. Zoals in de volgende paragraaf zal blijken, bestaan op EG-schaal wel moge-

54 Zie o.a. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De onvoltooide Europese integratie*, 's-Gravenhage 1986.

55 Artt. 7, 48, 52, 59, 119 EEG-Verdrag.

lijkheden voor maatschappelijke organisaties tot beïnvloeding van besluitvormingsprocessen.⁵⁶ Suggesties over advisering aan de EG, kaders voor zelfregulering en het betrekken van organisaties bij de voorbereiding en uitvoering van EB-beleid winnen aan belang naarmate de Europese Politieke Unie aan betekenis en diepgang wint.

Voorzover de EG medebewindstaken oplegt aan Lid-Staten blijven deze staten autonoom. De verwachting wordt uitgesproken dat er geen directe band zal ontstaan tussen de EG en de functioneel gedecentraliseerde lichamen of privaatrechtelijke organisaties die met publieke taken zijn belast. In dat verband is ook het ('verticale') subsidiariteitsbeginsel relevant. Wel kan de EG randvoorwaarden stellen met betrekking tot onder andere doelmatigheid en rechtsbescherming ten aanzien van de uitvoering en toepassing van Europese regelgeving door privaatrechtelijke organisaties.⁵⁷

2.4 Maatschappelijke organisaties in Brussel en Straatsburg; formele en informele betrekkingen

Meerdere keren werd geconstateerd dat de aandacht voor maatschappelijke organisaties in het kader van de Europese eenwording beperkt is. De aandacht gaat immers vooral uit naar de realisatie van de interne markt en een Economische en Monetaire Unie en – voor de langere termijn – de ontwikkeling van een Europese Politieke Unie. Dat neemt niet weg dat de rol van organisaties soms ter sprake komt. Zoals aangegeven in het eerste hoofdstuk wordt in een document van het Europees Parlement door rapporteur Valéry Giscard d'Estaing onderscheid gemaakt tussen verticale subsidiariteit, waarmee bedoeld wordt op de betrekkingen tussen de verschillende bestuurslagen van de overheid, en de horizontale subsidiariteit. Dit laatste begrip heeft betrekking op de verantwoordelijkheid van niet-gouvernementele organisaties. Alvorens tot overheidshandelen wordt besloten dienen de mogelijkheden van handelingen door particuliere instellingen te worden verkend en gerespecteerd.⁵⁸ Hoewel het begrip 'horizontale subsidiariteit' in het betreffende stuk niet nader wordt uitgewerkt, is de aandacht voor de particuliere sector niet zonder betekenis. In deze paragraaf zal worden stilgestaan bij de thans bestaande formele en informele kaders die relevant zijn voor de rol van maatschappelijke organisaties in EG-verband.

a. Formele betrekkingen

Bij de speurtocht naar de kaders, die relevant zijn voor het particulier initiatief, moet onderscheid worden gemaakt tussen formele en informele betrekkingen en tussen overheidsmaatregelen en private afspraken. Bij de formeel-gouvernementele aspecten op EG-schaal dient in het bijzonder te worden gedacht aan de advisering over voorgenomen regelgeving en beleid van de EG en aan de uitvoering daarvan.

56 Het kan daarbij zowel om 'positieve' als 'negatieve' elementen gaan.

57 I.F. Dekker, J.A. Winter, 'Het maatschappelijk middenveld en de Europese rechtsorde', H.M. de Jong, J.J.A. Thomassen (red.), *Tussen overheid en samenleving*, Enschede 1992, pp. 181-186.

58 EP-document A3-163/90/Deel B. Zie ook J. Delors, 'The principle of subsidiarity, contribution to the debat', European Institute of Public Administration, *Subsidiarity: The Challenge of Change*, op.cit., pp. 7-18.

Het formele adviesorgaan waarin maatschappelijke organisaties, zij het via voordracht door Lid-Staten, indirect zijn vertegenwoordigd is het Economisch en Sociaal Comité.⁵⁹ Het Comité telt 189 leden en bestaat uit – elk voor een derde – werkgevers, werknemers en anderen. De laatste categorie, die ook wel wordt aangeduid als ‘de derde groep’, kent leden die afkomstig zijn uit landbouw-, milieu-, consumenten-, vrije beroepen- en middelgrote en kleine ondernemingenorganisaties. In beginsel kunnen de werkzaamheden van het ESC drie doelen dienen: a. het informeren van Raad en Commissie over de opvattingen van organisaties over voorgenomen wetgeving en beleid, b. mogelijkheid van het onderhouden van rechtstreekse contacten tussen Raad en Commissie en vertegenwoordigers van maatschappelijke groeperingen, c. het werken aan de gezamenlijke opstelling van adviezen waardoor de Europese integratie in de particuliere sector versterkt zou kunnen worden.⁶⁰ De praktijk levert een ander beeld op. Kapteyn en VerLoren van Themaat spreken van verwaterde compromissen die zich als regel beperken tot het geven van steun aan de hoofdlijnen van de opvattingen van de Commissie.⁶¹ De betekenis van het ESC als adviesorgaan komt onvoldoende uit de verf. Verscheidene factoren spelen daarbij een rol.

- Het ESC wordt geraadpleegd op een moment dat reeds belangrijke compromissen tussen de Commissie en deskundigen zijn gerealiseerd.
- Raad en Commissie zijn niet verplicht tot het motiveren wat er met de adviezen van het ESC is gedaan.
- De leden van het ESC worden niet voorgedragen door representatieve Europese organisaties maar door de Lid-Staten.
- Er ontwikkelen zich diverse alternatieven voor advisering door het ESC: lobbyen bij de Europese Commissie in de fase waarin voorstellen worden ontwikkeld en bij nationale regeringen in de fase van besluitvorming.
- De snelheid waarmee adviezen tot stand moeten worden gebracht.⁶²

Naast het Economisch en Sociaal Comité zijn er andere organen die een adviserende rol vervullen. Er zijn binnen de EG raadgevende comités die hun rol spelen voordat de Commissie met een voorstel voor regelgeving naar buiten komt. In deze comités hebben de betrokken belangengroeperingen zitting en zijn ook de overheden vertegenwoordigd. Het gaat om onderwerpen zoals het vrije verkeer van werknemers, sociale zekerheid voor migrerende werknemers, gelijke kansen voor mannen en vrouwen en veiligheid van de werkplek. Ook zijn er comités, bestaande uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers, die zich bezig houden met meer specifieke aangelegenheden zoals het Permanent Comité voor arbeidsmarktvragestukken. Dit comité kent overigens een tripartite samen-

59 Artt. 193-198 EEG-Verdrag.

60 B. Beutler e.a., *Die Europäische Gemeinschaft – Rechtsordnung und Politik*, Baden-Baden 1982, p. 142.

61 P.J.G. Kapteyn, P. VerLoren van Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*, Deventer 1987, p. 127.

62 Zie ook SER, *Advies over de EMU*, 's-Gravenhage 1991.

stelling. Daarnaast zijn er met de komst van de Interne markt ook uitvoeringscomités gekomen die de Europese Commissie van dienst zijn bij het uitvoeren van de besluiten die reeds genomen zijn. Met andere woorden: zij zitten helemaal aan het einde van de rit. Vaak maken uitsluitend specialisten en regeringsvertegenwoordigers deel uit van deze comités.

In meer algemene zin kan worden opgemerkt dat er veel comités zijn die de Commissie adviseren. Een lijst van dergelijke comités bevat 315 adviesinstanties. In 238 gevallen moeten deze comités worden geraadpleegd in het communautaire besluitvormingsproces. 178 Comités bestaan uit uitsluitend regeringsdeskundigen, 86 uit regerings- en andere deskundigen en 51 uit andere deskundigen. Deze laatste categorie manifesteert zich vooral in de sectoren landbouw en werkgelegenheid en sociale zaken.⁶³ Hoewel er honderden adviserende comités zijn, kunnen slechts enkele tientallen tot die consultatiestructuur worden gerekend waarbij maatschappelijke organisaties formeel betrokken zijn. Verder wordt een deel van die comités momenteel slechts in beperkte mate geraadpleegd. Dit hangt onder andere samen met financiële factoren.⁶⁴

Na de advisering volgt de formele besluitvorming door de Europese instellingen. In de fase die daarop volgt gaat het om de uitvoering van EG-regelgeving. Vaak wordt daarbij gedacht aan uitvoering van richtlijnen door Lid-Staten. Verordeningen hebben immers rechtstreekse werking.

Het is ook mogelijk dat de uitvoering haar beslag krijgt via privaatrechtelijke oplossingen. In dat geval wordt gesproken van 'alternatieve implementatietechnieken'.⁶⁵ Het Hof van Justitie stelt de eis dat voor een correcte uitvoering van richtlijnen gewezen moet kunnen worden op een toereikend kader dat voldoet aan eisen van deugdelijkheid en zekerheid in de door de richtlijn gewenste rechtssituatie. CAO's zijn als alternatieve implementatietechniek toelaatbaar indien de overeenkomst voor alle werknemers geldt en eventuele leemtes door de overheid worden ingevuld.

In feite gaat het bij deze technieken om door de EG geconditioneerde zelfregulering. Eén van de meest duidelijke voorbeelden hiervan is de zogenaamde Nieuwe aanpak op het gebied van technische harmonisatie en normalisatie. Essentiële veiligheids- of gezondheidsvereisten worden vastgelegd in een richtlijn, de technische uitwerking wordt overgelaten aan bevoegde privaatrechtelijke normalisatie-lichamen zoals CEN en CENELEC.⁶⁶ Een ander voorbeeld is de Flessen-richtlijn uit 1985, op basis waarvan Lid-Staten gehouden zijn maatregelen te nemen op het gebied van consumentenvoorlichting, recycling en technologische innovatie. Dit doel kan naast wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen ook vorm krijgen door

63 Vgl. lijst van comités ten laste van artikel A-251, Bijlage 1, Deel A, Afdeling III Algemene begroting van de Europese Gemeenschappen voor het begrotingsjaar 1991, *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 4-2-1991, pp. 403-415.

64 Vgl. Th. Quené, 'Advisering, overleg en inspraak in de EG', H.J. de Ru, J.A. Hofman (red.), *Nieuw Europees Constitutioneel Recht*, Nijmegen 1992, pp. 61-62.

65 Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, *Implementatie van EG-regelgeving in de nationale rechtsorde*, CTW 90/22, 's-Gravenhage 1990, p. 35.

66 M. van Driel, *Zelfregulering*, Deventer 1989, p. 247 e.v. Zie ook VNO, NCV, *Ondernemen en Brussel 3*, Normalisatie en Certificatie, 's-Gravenhage 1990.

middel van vrijwillige overeenkomsten.⁶⁷ Ook zijn er Aanbevelingen van de EG die beogen de vrijwillige medewerking van private instellingen aan zaken waarvoor ook overheidsautoriteiten verantwoordelijkheid dragen te bevorderen.⁶⁸ In algemene zin geldt dat de praktijk van de alternatieve implementatietechnieken momenteel tamelijk beperkt is.

Een ander voorbeeld waarin regelgeving en zelfregulering samenkomen is de sociale dialoog, zij het dat de autonomie van maatschappelijke organisaties bij deze dialoog aanzienlijk groter is dan bij de Nieuwe aanpak. Art. 22 van de Europese Akte c.q. art. 118B EEG-Verdrag luidt: 'De Commissie beijvert zich de dialoog tussen de sociale partners op Europees niveau verder te ontwikkelen; als deze laatsten het wenselijk achten, kan dit tot contractuele betrekkingen leiden.' Binnen het Europees Parlement drong men aan op een juridisch kader ten behoeve van deze onderhandelingen. De sociale dialoog zou kunnen leiden tot initiatieven op het gebied van communautaire wetgeving, zoals een 'wettelijke verlenging' van door sociale partners gesloten overeenkomsten, en dienen als middel om eventuele onenigheid te overwinnen.⁶⁹ De Commissie Sociale Zaken van het Europees Parlement beveelt zelfs aan een richtlijn op te stellen over de rol van de sociale partners bij de totstandkoming van de interne markt. Deze discussie kan leiden tot striktere juridische kaders waarbinnen sociale partners hebben te opereren.

Tijdens de Eurotop in Maastricht (1991) zijn door de EG-Lid-Staten – met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk – belangrijke besluiten genomen over de rol van sociale partners in het kader van de sociale politiek. In deze overeenkomst⁷⁰ wordt een juridisch kader geboden voor richtlijnen op het gebied van het arbeidsmilieu, de arbeidsvoorwaarden, informatie en raadpleging van werknemers, gelijke arbeidsmarktkansen voor mannen en vrouwen en integratie van mensen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten. Indien sociale partners daarom gezamenlijk verzoeken kunnen zij blijkens artikel 4, lid 1 van de overeenkomst met de tenuitvoerlegging van dergelijke richtlijnen worden belast. Lid-Staten dienen dan wel de voorgeschreven resultaten in de betrokken richtlijn te waarborgen. Voorts bevat de overeenkomst bepalingen over de raadpleging van sociale partners op communautair niveau: 'De Commissie heeft tot taak de raadpleging van de sociale partners op communautair niveau te bevorderen en treft alle maatregelen die nuttig kunnen zijn om de dialoog tussen de partners te vergemakkelijken door middel van een evenwichtige ondersteuning van de partijen' (art. 3, lid 1). Zowel over de mogelijke richting van een communautair optreden als over de inhoud van voorstellen worden sociale partners geraadpleegd. De sociale partners hebben gedurende negen maanden de mogelijkheid de procedure van artikel 4 in te leiden. Lid 1 van dit artikel luidt: 'De dialoog

67 Richtlijn Raad 27 juni 1985 betreffende de verpakking van vloeibare levensmiddelen, 85/339/EEG, Pb. EG L 176/18, met name art. 4, lid 1.

68 Bijv. m.b.t. de verhoudingen tussen de verstrekkers en houders van elektronische betaalkaarten – Pb. 1990 L67/39.

69 EP-document A2-211/88 Deel B, d.d. 6 oktober 1988.

70 *Overeenkomst betreffende de sociale politiek*, Bijlage bij het Verdrag over de Europese Unie.

tussen de sociale partners op communautair niveau kan, indien de sociale partners zulks wensen, leiden tot contractuele betrekkingen, met inbegrip van overeenkomsten'.⁷¹ Over de wenselijkheid van dergelijke betrekkingen lopen de opvattingen van werkgevers en werknemers niet zelden uiteen. Werknemers beschouwen private afspraken soms als voorlopers voor overheidsregelgeving – eventueel op EG-niveau –, terwijl werkgevers vaak eerder wijzen op de keuzes tussen vrije marktwerking, regelgeving op nationaal niveau of private afspraken op Europese schaal. In de laatste gevallen wordt regelgeving door de EG voorkomen.

In sommige EG-landen, zoals Nederland, wordt ervaring opgedaan met convenanten.⁷² Dit zijn schriftelijke afspraken tussen overheid en private organisaties die veelal betrekking hebben op de uitvoering van overheidsbeleid. Convenanten zijn gesloten op terreinen als milieu, sociale zaken en onderwijs. Vaak dienen zij als oplossing voor problemen waar wetgeving nog niet bestaat of waar wetgeving alléén niet toereikend is. Het gaat dan om nieuwe, onbekende gebieden. Convenanten (en de onderhandelingen daarover) kunnen een proces op gang brengen waarbij in de praktijk verkend kan worden of wetgeving mogelijk dan wel overbodig is.

Wat betreft de politiek-bestuurlijke ontwikkelingen in Brussel verwachten Schmitter en Streeck een tendens naar een pluralistische belangenpolitiek, hetgeen onder andere wordt gedemonstreerd door de snel groeiende lobby-praktijk waarbij organisaties en afzonderlijke instellingen rechtstreeks lobbyen bij vooral de Europese Commissie.⁷³ Toch kan ook dit 'pluralistische' beeld niet als vaststaand worden aangemerkt. Zo neemt vanuit het Europees Parlement de kritiek op het lobbyen toe en wordt getracht de rol van het ESC nadrukkelijker in beeld te brengen.

Naast de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming en uitvoering van EG-regelgeving is er dus de mogelijkheid van het maken van afspraken tussen organisaties onderling. Anders gezegd: de mogelijkheid van zelfregulering. Voorzover deze afspraken geen betrekking hebben op de concurrentieaspecten – en daarmee in strijd zouden komen met het verbod op kartelafspraken – biedt dit mogelijkheden voor praktische regeling van zaken, bijvoorbeeld op het terrein van milieu. Het verbod van kartelafspraken berust op art. 85 lid 1 EEG-Verdrag. Overeenkomsten tussen bijvoorbeeld ondernemersverenigingen maar ook alle onderling

71 Vgl. ook artikel 118B EEG-Verdrag.

72 Zie o.a. Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten, *Convenanten*, CTW 92/2, Den Haag 1992, p. 5, waarin een convenant wordt omschreven als een schriftelijke afspraak (of samenstel van afspraken) tussen de Rijksoverheid en een of meer wederpartijen, en door hen ondertekend, die in elk geval mede strekt ter verwezenlijking van beleid van de rijksoverheid. In het bijzonder op milieugebied zijn er veel convenanten tot stand gekomen. Op meerdere manieren kunnen organisaties, met name uit het bedrijfsleven, betrokken worden bij beleidsonderwerpen zoals verpakkingen, (niet) gebruik van chemische materialen en bodemsanering van bedrijfsterreinen.

73 Ph.C. Schmitter, W. Streeck, 'Belangenorganisaties en het Europa van 1992', op.cit., pp. 261–278.

afgestemde feitelijke gedragingen die de mededinging beknotten zijn nietig. Het door de Commissie gewraakte Nederlandse 'bouwkartel', waarbij bouwondernemingen vóór de aanbesteding afspraken maken over de vergoeding van calculatiekosten aan de ondernemingen die géén bouwactiviteiten zullen leveren, heeft de nodige aandacht getrokken. 'Beschermingsconstructies' worden steeds minder gedoogd, teneinde rigiditeiten in de marktwerking weg te nemen. Landen die het meest open zijn met regels en afspraken, en zich dus niet bedienen van verholen praktijken, worden het snelst geconfronteerd met de regelgeving van de EG. Het criterium van het vrije verkeer lijkt ook hier het ultieme toetsingskader. De vraag of private afspraken ook gunstige maatschappelijke gevolgen hebben blijft daardoor op de achtergrond of zelfs geheel buiten beeld.

Naast de algemene norm van het kartelverbod bestaat er de mogelijkheid van het verlenen van ontheffing door de Commissie op basis van lid 3 van genoemd artikel, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. Tot die voorwaarden behoort onder meer de verbetering van de produktie of van technische en economische vooruitgang die voor een billijk deel aan de gebruikers ten goede moet komen. Gegeven de vele activiteiten van ondernemingsorganisaties die het tussenstatelijk economisch verkeer raken mag de betekenis van genoemd artikel niet worden onderschat. Daar komt bij dat diverse niet primair economisch gefundeerde zaken als een 'dienst' in de zin van het EEG-Verdrag worden aangemerkt. Het gevolg hiervan is dat samenwerkingsvormen onder omstandigheden strijd kunnen opleveren met het EEG-Verdrag.

Niettemin lijkt de zelfreguleringspraktijk meer in beweging te komen. Voor een deel gaat het daarbij om de reeds aangegeven zelfregulering binnen het raamwerk van EG-regelgeving. Voor een ander deel komt het regelgevingsinitiatief in de private sector zelf te liggen. Van belang is de suggestie die tijdens een congres van het EVV (1991) naar voren werd gebracht: internationale collectieve arbeidsovereenkomsten die gevolgd zouden moeten worden door algemeen verbindend verklaring⁷⁴ door de Commissie.

Wil de rol van maatschappelijke organisaties in de Europese samenleving werkelijk inhoudsvol worden dan dient ook op het terrein van zelfregulering vooruitgang te worden geboekt.

In meer algemene zin geldt dat in het EG-recht ten aanzien van advies en

74 De algemeen verbindend verklaring (AVV) van CAO's wordt toegepast in Duitsland, België, Frankrijk, Nederland, Denemarken, Oostenrijk en Zwitserland, terwijl Zweden vanwege de zeer hoge organisatiegraad materieel eenzelfde effect bereikt. In Nederland neemt de kritiek op de AVV toe, omdat het de marktwerking zou inperken. Vgl. G. Zalm, 'Mythen, paradoxen en taboes in de economische politiek', *Economisch Statistische Berichten*, 6 juni 1990, pp. 512-517. Naderhand werd door deze auteur voorgesteld de AVV alleen te gebruiken voor 'goede doelen', zoals afspraken t.b.v. arbeidsbemiddeling, scholing e.d. G. Zalm, 'Betekenis en toekomst van de algemeen verbindend verklaring', *Economisch Statistische Berichten*, 15 januari 1992, pp. 60-64. Zie ook G. van Kooten, J.S.H. Stolk, *Arbeidsverhoudingen in balans. Een studie naar de betekenis van het algemeen verbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten*, Woerden 1992. Uit deze studie blijkt geenszins dat landen met een AVV het in economisch opzicht (m.n. wat betreft de loon- en werkgelegenheidsontwikkeling) slechter zouden doen dan landen zonder AVV. Het tegendeel lijkt eerder het geval.

overleg meerdere varianten waarneembaar zijn. Van een meer eenduidig stramien is geen sprake, behalve het horen van het Economisch en Sociaal Comité. Op sociaal terrein bijvoorbeeld is het volgende, uiteenlopende beeld waarneembaar.

- In veel gevallen wordt volstaan met verwijzing naar de ESC-adviesring.
- In sommige gevallen wordt de Lid-Staten opgedragen de werkgevers- en werknemersorganisaties te raadplegen voordat de bepalingen ten uitvoering van een EG-richtlijn worden aangenomen, zoals bij de richtlijnen betreffende bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan lawaai op het werk en aan 'chemische, fysische en biologische agentia'.⁷⁵
- Soms nodigt de Raad de sociale partners uit bepaalde doelstellingen, zoals het creëren van gelijke kansen voor vrouwen en mannen, in het CAO-overleg en in de sociale dialoog te betrekken.⁷⁶
- In meerdere besluiten van de Raad wordt de verplichting opgenomen dat de Commissie werkgevers- en werknemersorganisaties raadpleegt en – afhankelijk van het onderwerp – meer gespecialiseerde organisaties zoals organisaties die ervaring hebben met de uitwisseling van jeugdige werknemers en het Forum van de Jongeren van de EG.⁷⁷
- In weer andere gevallen wordt gekozen voor raadgevende comités waarin elke Lid-Staat twee vertegenwoordigers heeft.

De raadplegingspraktijk is afhankelijk van het onderwerp. De vraag dringt zich op of in de toekomst een grotere eenvormigheid in de advies- en overlegpraktijk moet worden gerealiseerd of dat juist gekozen zou moeten worden voor meer 'informele arrangementen'.

b. Informele betrekkingen

Naast de formele betrekkingen, waarbij de formele betrokkenheid bij de totstandkoming van uitvoering van EG-regelgeving enerzijds en zelfregulering anderzijds tot uitdrukking komen, zijn er evenzeer de informele betrekkingen.

Bij de eerste categorie – voorstellen tot implementatie van EG-regelgeving en beleid – moet vanzelfsprekend worden gedacht aan de snel voortschrijdende lobby-praktijk. Lobbyen wordt wel aangeduid als het pogen invloed uit te oefenen op formele gezagsdragers in een informele ambiance⁷⁸ of als 'het geheel van rechtmatige acties dat wordt ondernomen om politieke besluitvorming door stakeholders in een gewenste richting te beïnvloeden'.⁷⁹ Binnen het ambtelijk apparaat van de Europese Commissie bestaat ont-

75 Richtlijn van 12 mei 1986, 86/188/EEG, Pb. nr. L137, 24.5.86, p. 28 resp. Richtlijn van 22 november 1980, 80/1107/EEG, Pb. nr. L327, 3.12.80, p.8.

76 O.a. Resolutie van de Raad van 21 mei 1991, 91/C 142/01, Pb. nr. C142, 31.5.91, p. 1.

77 Besluit van de Raad van 16 juli 1979, 79/642/EEG, Pb. nr. L185, 21.7.79, p. 24 en Besluit van de Raad van 13 december 1984, 84/636/EEG, Pb. nr. L331, 19.12.84, p. 36.

78 M.P.C.M. van Schendelen, 'Nadenken over lobbyen, helpt dat?', W.J. Bennis, B.M.J. Pauw, M.P.C.M. van Schendelen (red.), *Lobbyen, hoe werkt 't?*, 's-Gravenhage 1990, pp. 11-12.

79 J.A. de Hoog, *Branche-organisaties in Brussel. Het functioneren van branche-organisaties op de Europapolitieke markt*, Amsterdam 1989, p. 4.

vankelijkheid voor de aangedragen informatie, vooral wanneer deze kwalitatief hoogwaardig is en wordt aangedragen door organisaties die op een zekere representativiteit voor een achterban kunnen bogen. In meer algemene zin kan over de representativiteit worden opgemerkt dat de Commissie op dit vlak voornamelijk acht slaat op de omvang van de gerepresenteerde achterban. Kleinere organisaties met een eigen, bijvoorbeeld levensbeschouwelijk gefundeerd karakter krijgen daardoor minder kansen. De lobby-praktijk is inmiddels zeer ver voortgeschreden. Ondernemingen, uiteenlopende organisaties en ook vertegenwoordigers van lagere overheden ontplooiën vele activiteiten in Brussel en Straatsburg. De laatste tijd komen de schaduwzijden van deze praktijk meer op de voorgrond. Dit laatste hangt samen met het grote aantal lobbyisten, de risico's dat beleid en regelgeving, die sterk door de lobby zijn beïnvloed, tot eenzijdigheden leiden en de ondoorzichtigheid van het beleidsproces. Daar komt bij dat de mogelijkheden om effectief te lobbyen voor partijen vaak niet gelijk zijn. Verder is in het verleden sprake geweest van wangedrag, zoals de verkoop door lobbyisten van officiële documenten en het ten onrechte bezitten door lobbyisten van perskaarten.⁸⁰

De schaduwzijden van de lobby leiden meer recent tot de vraag of aan deze praktijk niet zekere grenzen zouden moeten worden gesteld. Geopperd wordt om te komen tot een vorm van registratie. De suggestie valt te beluisteren om in de toelichting op voorgenomen regelgeving of beleid een verantwoording op te nemen met welke – of welk type – organisaties of instellingen overleg is gevoerd, opdat de transparantie van het beleidsproces kan worden vergroot. Ook wordt door de Commissie aangedrongen op de samenstelling van adreslijsten, het vervaardigen van vrijwillige gedragscodes met minimumvereisten (vermelden van de naam van de opdrachtgever, melding maken van eerdere contacten met de Commissie, prudente omgang met ambtenaren van de Commissie) door de betrokken sectoren en het scherper markeren van de rechten en plichten van het personeel van de Commissie.⁸¹ Zodoende lijkt het bestuurlijke klimaat rondom het lobbyen kritischer te worden. In dit verband moet ook worden gewezen op de voornemens van de president van de Verenigde Staten Clinton om de lobby-praktijk te beteugelen.

De lobby-praktijk kan ertoe leiden dat, juist door het pogen invloed uit te oefenen, de positie van de overheid wordt geaccentueerd en wellicht zelfs versterkt. Ook is het denkbaar dat de eigen verantwoordelijkheid van de overheid juist vanwege de maatschappelijke inbreng naar de achtergrond schuift. Informatie vanuit de samenleving is overigens noodzakelijk om isolement van het openbaar bestuur te voorkomen.

80 Vgl. Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Mededeling van de Commissie. Een open en gestructureerde dialoog tussen de commissie en belangengroepen*, doc. SEC (92) 2272 d.d. 2 december 1992, pp. 4-5.

81 Ib. p. 6 e.v. Zie ook Parlement Europeen, Cahier nr 4 REV, *Vers un reglementation du Euro-lobbying*, Bruxelles fin avril 1993. In dit document worden de statuten van de organisatie PACE, Public Affairs Council – Europe, aangehaald. Art. 2 daarvan luidt: 'PACE will promote effective and responsible involvement of its members at all stages of the decision making process in the EC. To that end, it establishes a code of conduct for its affiliates and enforces its application. The code will combine the advocacy of the interests of the public affairs profession with the preservation of the openness and integrity of the democratic process.'

Naast de informele beïnvloeding van de Europese instellingen zijn er de informele betrekkingen in de private sfeer. Soms kunnen vertegenwoordigers van de Raad of Commissie daarbij betrokken zijn. Zo vonden in de jaren zeventig de zogenaamde Driepartijenconferenties plaats. Daaraan werd deelgenomen door vertegenwoordigers van de Raad en van de sociale partners. Tijdens deze bijeenkomsten werd stilgestaan bij onderwerpen als werkgelegenheid, sociaal beleid, economische groei en strategie tegen werkloosheid. Vooral vanwege de kritiek van de vakbeweging EVV kwam een einde aan deze conferenties. De Raad zou zich te vrijblijvend opstellen. In de jaren tachtig vond opnieuw tripartite overleg plaats, nu tussen sociale partners en de Europese Commissie. Deze besprekingen, die werden gehouden in Hertoginnedal in België, leidden tot concrete resultaten, onder andere tot de instelling van bipartite samengestelde werkgroepen. Het EVV zag deze overlegstructuren het liefst gevolgd door een wettelijk raamwerk om de informele structuren meer gewicht te geven. Werkgeversorganisaties daarentegen gaven de voorkeur aan onderhandelingen met werknemers of aan nationaal beleid. Informele betrekkingen treft men voorts aan in de sectoriële sociale dialoog in de hout- en bouwsector, de grafische sector en de openbare nutsbedrijven.

Tot zover enkele indicaties van de rol van organisaties binnen het raamwerk van de EG. Uiteraard dient men zich bewust te zijn dat er buiten de 'Brusselse kaders' vele private samenwerkingsinitiatieven zijn.

2.5 Maatschappelijke organisaties in Europese landen

De rol en plaats van maatschappelijke organisaties in het maatschappelijk leven van de Europese landen vertonen aanzienlijke verschillen. De organisatiegraad van private organisaties loopt uiteen, de interne organisatiekracht verschilt, de onderwerpen waarmee men zich bezighoudt zijn vanzelfsprekend niet gelijk en de betrekkingen tussen overheid en het particulier initiatief geven aanzienlijke verschillen te zien. Teneinde enig zicht te krijgen op de rol en plaats van maatschappelijke organisaties zal in deze paragraaf worden stilgestaan bij drie onderwerpen: de positie van organisaties in Europese landen, arbeidsverhoudingen, en de rol van sociaal-economische raden.

Organisaties in Europese landen

De uiteenlopende verhoudingen tussen overheid en maatschappelijke organisaties in de Europese landen nemen niet weg dat overal organisaties van uiteenlopende signatuur, werkwijze en achtergrond te vinden zijn. Begon de organisatievorming aanvankelijk vooral in de kerkelijke, charitatieve en vakbewegings sfeer, gaandeweg werd het organisatiewezen uitgebreid naar organisaties die zich richten op vele facetten van het maatschappelijk leven: consumentenbelangen, milieu, economische branches, vredesvraagstukken. De private organisatievorming geeft kleur aan het maatschappelijk leven en is een noodzakelijke voorwaarde voor maatschappelijke vitaliteit. Het is van belang om erop te wijzen dat in het verleden maatschappelijke organisaties soms ook nadrukkelijk zijn 'gemaakt' in plaats van historisch gegroeid. Dat geldt bijvoorbeeld voor de opbouw van

organisaties in West-Duitsland na de Tweede Wereldoorlog. Nederlandse rooms-katholieke ondernemers richtten destijds een Duitse zusterorganisatie op. Momenteel kunnen soortgelijke ontwikkelingen in Centraal- en Oost-Europa worden waargenomen. De 'civil society' is hier gediend met een weefsel van private initiatieven. Bij deze organisatievorming kan sprake zijn van pluriformiteit. Zelfs binnen één bepaalde hoek van het organisatiewezen kunnen zich zeer onderscheiden posities manifesteren. De christelijke vakbeweging bijvoorbeeld is mede beïnvloed door de historische achtergronden en sociologische en sociaal-geografische omstandigheden van de betreffende landen. De organisatiegraad verschilt aanzienlijk, de aard van het pakket van belangenbehartiging en dienstverlening loopt uiteen en de manier waarop de emancipatie van de werknemers gestalte krijgt – onder andere door middel van scholing en vorming – verschilt. Daarnaast is binnen de grotere landen polarisatie waarneembaar tussen de linker- en de rechtervleugel. Tegelijkertijd kan worden waargenomen dat ondanks deze verschillen er een gevoel van fundamentele overeenstemming bestaat over normen en waarden en de betekenis van het christelijk-sociaal denken⁸².

Juist nu de Europese dimensie op tal van terreinen aan belang wint, neemt de betekenis van deze gemeenschappelijke uitgangspunten toe. Door het toenemende gewicht van regelgeving en beleid op EG-niveau en de noodzaak om nationaal en regionaal beleid af te stemmen op de internationale context, is het denkbaar dat de nationale verschillen in de discussie over private organisatievorming minder klemmend worden. Door de internationalisering van maatschappelijke ontwikkelingen wint gemeenschappelijke reflectie op eigen uitgangspunten en doelstellingen aan gewicht. Dat geldt voor de vakbeweging en voor werkgeversorganisaties. Ook milieu-, consumenten-, cliënten- en andere organisaties worden met deze realiteit geconfronteerd.

Met het oog op een goede ontwikkeling van de Europese samenleving is het essentieel dat in meerdere landen organisaties bestaan en dat er grensoverschrijdende contacten zijn. Die contacten worden vergemakkelijkt indien de culturele verankering van de betreffende organisaties raakvlakken vertonen. De positie van nationale organisaties kan extra bedreigd worden wanneer geen buitenlandse counterparts aanwezig zijn (en daarvan is momenteel veelal sprake). Te denken valt bijvoorbeeld aan de positie van Nederlandse omroepverenigingen, met een eigen profiel en met honderdduizenden leden. Deze mediastructuur is uniek en komt in andere landen niet voor. Niettemin wordt hun positie mede bepaald en tot op zekere hoogte ook bedreigd door Europese regelgeving. De afwezigheid van soortgelijke zusterorganisaties in andere landen kan een extra gevaar inhouden voor de autonomie en het voortbestaan van deze organisaties.

In meer algemene zin kan worden gewezen op het belang van een ruime ontplooiingsmarge voor particuliere organisaties. Dit houdt in dat hun activiteiten niet onnodig moeten worden belemmerd door overheidsvoorschriften, vooral wanneer die voorschriften niet alleen op formele en procedurele aspecten betrekking hebben maar ook op allerlei inhoudelijke

82 A. Kouwenhoven, 'Christelijk-sociaal denken in Europees verband', *Evangelie en maatschappij*, november 1990, pp. 3-5.

kwesties. De Nederlandse situatie strekt, als het gaat om de vrijheid voor het particulier initiatief, wellicht tot voorbeeld. De wet stelt aan verenigingen en stichtingen slechts een beperkt aantal formele vereisten, zodat een optimale vrijheid is gewaarborgd. In andere landen heeft de overheid soms een aanzienlijk grotere, inhoudelijk toetsende rol. Dat geldt onder andere voor Groot-Brittannië en Frankrijk.

Arbeidsverhoudingen

Tot nu toe werden enkele opmerkingen gemaakt over het corporatisme-debat. Men kan deze analyse plaatsen naast het vraagstuk van de arbeidsverhoudingen in Europa. Ook hier is sprake van zeer uiteenlopende achtergronden en verschijningsvormen. De organisatiegraad van werknemers laat zeer aanzienlijke verschillen zien.⁸³ Alleen al in West-Europa zijn meerdere 'modellen' te ontwaren. Zo kunnen het Duitse, Franse en Britse type worden onderscheiden.⁸⁴

Het Britse stelsel wordt gekenmerkt door de lange traditie van de vakbeweging, die samenhang met de industriële revolutie. Al vroeg werd er tussen vakbonden en werkgeversorganisaties onderhandeld. Soms ging het eerder om het regelen van procedures voor conflictbeslechting op ondernemingsniveau dan om substantiële arbeidsvoorwaarden. Gaandeweg is de onderhandelingspraktijk uitgebreid. Daarbij ondervond de vakbeweging betrekkelijk weinig weerstand. Mede daarom was er niet de behoefte om zich te indringend met politieke activiteiten te bemoeien. De oprichting van de Labour Party en de contacten tussen partij en de vakbeweging waren onderdeel van een strategie om de staat buiten de arbeidsverhoudingen te houden. 'State intervention has been less marked than in other (i.e. northern European and Mediterranean) models, and the central level has been less developed as a forum of contacts ... The continuing predominance of craft unions in the British model, and its a-political nature (even after Thatcherism), make this model a – marvellous – piece of industrial archeology, but also minimize its relevancy for continental countries, in which the state is an important actor in labour relations'.⁸⁵

83 De vakbondsrepresentativiteit onder werknemers laat, volgens OESO-statistieken het volgende beeld zien:

<i>Duitse model:</i>		<i>Britse model:</i>	
Zweden	85,3%	Ierland	52,4%
IJsland	78,3%	Verenigd Koninkrijk	41,5%
Denemarken	73,2%		
Finland	71%		
Noorwegen	55,1%	<i>Franse model:</i>	
België	53%	Italië	39,6%
Luxemburg	49,7%	Portugal	30%
Oostenrijk	45,7%	Griekenland	25%
Duitsland	33,8%	Turkije	18,7%
Zwitserland	26%	Spanje	16%
Nederland	25%	Frankrijk	12%

84 H. Slomp, 'De drie stelsels van arbeidsverhoudingen in West-Europa', *OR Informatie*, 16 (1990) nr. 4, 21 februari 1990, pp. 8–11.

85 H. Slomp, *Trade unions and politics: the Mediterranean model*, Limerick, March–April 1992, p. 4.

Het Duitse of Noordepartse model bestaat in Duitsland, Scandinavië, de Benelux en Oostenrijk. De vakbeweging vormde de industriële tak van de arbeidersbeweging. Daarnaast was er de politieke tak. In meerdere landen kwam de stimulans om vakbonden op te richten vanuit de politieke partijen. Er groeide een traditie van collectief onderhandelen, mede vanwege de binding tussen 'top' en achterban. Gesproken werd van 'Tarifpartnerschaft.' De staat werd in de sfeer van de arbeidsverhoudingen op een redelijke afstand gehouden. Het accent lag bij het afsluiten van CAO's in sectoren of in grote ondernemingen. Behalve in Nederland ligt de organisatiegraad van de werknemers in het Duitse model (aanzienlijk) hoger dan in het Franse.

Dit Franse of Mediterrane model bestaat in Zuid-Europa. De vakbeweging ontstond los van de politieke partijen. Vakorganisaties werden veeleer zelf politieke actoren. Dit hing samen met de traditie van het anarchisme. Formele organisatie, collectief onderhandelen en het realiseren van sociale rust, zoals in Duitsland, werden feitelijk verworpen. Het ging vaker om het genereren van een militante arbeidersbeweging, om 'action directe'. CAO's konden niet worden afgesloten, want dat zou neerkomen op samenwerking met kapitalisten. 'In the countries in which this model developed, France, Portugal, Italy, and to some extent also Greece, worker mobilization and protest rather than bargaining have been the core of labour relations until the 1980s'.⁸⁶

In het Duitse model is in de twintigste eeuw in toenemende mate gewicht toegekend aan consultatie door de overheid en centrale coördinatie van de onderhandelingen.⁸⁷ Deze structuur breidde zich over diverse sectoren zoals volkshuisvesting, volksgezondheid en milieubeleid uit. Er ontstonden meer en meer formele procedures, terwijl de centrale raamovereenkomsten werden ingezet als kaders waarbinnen de sectorale onderhandelingen zich konden afspelen. In het Franse model ging het veeleer om 'strijdbaarheid' van de werknemers.

In de jaren tachtig zijn overigens veranderingen in het Franse model opgetreden. Protest, mobilisatie en politisering zijn niet langer de meest wezenlijke bestanddelen. In toenemende mate ontstaan betrekkingen tussen werkgevers en werknemers op het niveau van de werkvloer. Het is echter nog te vroeg om definitieve conclusies te trekken.

In het kader van deze studie kan slechts beperkt worden ingegaan op de situatie in afzonderlijke landen. Het gaat dan ook niet zozeer om een vergelijking tussen landen. Wel is van belang het gegeven dat de betrekkingen tussen overheid en maatschappelijke organisaties in de Europese landen uiteenlopende structuren kennen. Deze verschillen in achtergrond zijn van groot belang voor de verdere vormgeving van de publiek-private verhoudingen op Europese schaal en van de onderlinge betrekkingen tussen private partijen.

86 ib. p. 5.

87 Zie ook M. van Gils, *De katholieke visie op de vormgeving van het sociaal-economisch bestel in de periode 1945-1960*, Rijksuniversiteit Utrecht, 1991.

Het is moeilijk om nu reeds te spreken over een Europees stelsel van arbeidsverhoudingen. Wel tekenen zich bepaalde ontwikkelingslijnen af. Door de sociale dialoog kunnen afspraken gemaakt worden die door de Raad van Ministers op basis van een voorstel van de Commissie in een besluit kan worden omgezet. Dit lijkt op een algemeen verbindend verklaring, zij het dat de Commissie de mogelijkheid heeft om de gemaakte afspraak inhoudelijk te wijzigen. Dit betekent dat het als doelstelling heeft om regels vast te leggen die voor iedereen van toepassing zijn. Dit tendeeft in de richting van het Duitse model, waar men ook alles in het werk stelt om cao's af te sluiten: men wil het formeel vastleggen.

Sociaal-economische raden

Op sociaal-economisch terrein is nagenoeg overal in de Europese Gemeenschap een consultatiestructuur ontstaan waarin overheid en de organisaties van met name werkgevers en werknemers regelmatig met elkaar overleggen. Soms heeft dit overleg uitsluitend betrekking op economische óf sociale aspecten, soms op beide. In sommige landen is de consultatie een verplichte fase in de totstandkoming van wettelijke regelingen. Naast de consultatieve rol doet zich ook een proces van onderhandelingen voor, waarbij de betrokken organisaties eventueel bindende afspraken kunnen maken. In Nederland vindt het overleg tussen sociale partners over arbeidsvoorwaarden vooral plaats in de Stichting van de Arbeid en niet zozeer in de Sociaal-Economische Raad. In België heeft de Nationale Arbeidsraad de bevoegdheid om zelfstandig collectieve arbeidsovereenkomsten een bindende werking te geven.

Het is niet mogelijk om een soort ideaal model van een sociaal-economische raad aan te geven. Daarvoor verschillen de geschiedenis, de tradities en de sociaal-economische structuren van de afzonderlijke landen te veel. Behalve in Duitsland, Spanje en Griekenland, waar dergelijke raden niet bestaan, kennen alle EG-Lid-Statens geïstitutionaliseerde raden. In de genoemde landen wordt op andere wijze voorzien in raadpleging en overleg. In Groot-Brittannië werd de National Economic Development Council per 31 december 1992 opgeheven. Niettemin lijkt thans in Groot-Brittannië te worden erkend dat overleg met sociale partners nodig is voor de economische ontwikkeling. Om die reden wordt momenteel overwogen een tripartiet samengestelde 'National Social Economic Council' op te richten. De meeste van de sociaal-economische raden werden vrij snel na de Tweede Wereldoorlog opgericht, mede met het oog op de noodzakelijke consensus in het licht van de wederopbouw en herstel.

De samenstelling van de raden laat aanzienlijke verschillen zien. Er doen zich bi- en tripartite samenstellingen voor, waarbij werkgevers, werknemers en – in het geval van tripartisering – overheid een rol vervullen. In Nederland hebben naast werkgevers en werknemers ook onafhankelijke deskundigen zitting in de SER. Het aantal leden loopt eveneens uiteen. Portugal heeft de kleinste samenstelling, Frankrijk de grootste. Deze leden worden soms rechtstreeks gekozen door de representatieve organisaties en soms benoemd door de desbetreffende regering. Verschillend is ook de

wijze van benoeming van de voorzitter. De invloed van de raden hangt mede samen met het al dan niet bereiken van unanimiteit.⁸⁸ Meerdere gegevens kunnen worden aangetroffen in het overzicht, dat als bijlage aan dit rapport is toegevoegd.

Nieuwe samenwerkingsverbanden in Europa

Private organisatievorming volgt voor een deel de toename van taken en bevoegdheden van de Europese instellingen. Brussel en Straatsburg worden steeds drukker bevolkt met representanten van Europese maatschappelijke organisaties. Daarnaast ontvouwt zich een bont palet aan andere, decentrale initiatieven. Soms wordt samenwerking over de grenzen heen gezocht. Er treedt een vitalisering van regio's op, ook als de betreffende regio in meerdere Lid-Staten is gesitueerd. Deze ontwikkeling van Euregio's wordt gestimuleerd door het besef dat samenwerking en krachtenbundeling noodzakelijk is om werken, wonen en welzijn te kunnen optimaliseren. Het nieuwe van deze ontwikkeling bestaat vooral uit het samenkomen van publieke en private overlegstructuren. Maar ook binnen de Lid-Staten richten regio's zich in toenemende mate op het proces van verdergaande internationalisering en de eisen die dat stelt aan beleid en bestuur. Alom wordt gestreefd naar verbetering van 'vestigingsfactoren', een opdracht die slechts kan worden gerealiseerd door een goede afstemming van overheidsbeleid en handelen van de particuliere sector.

Daarnaast nemen de contacten met Centraal- en Oost-Europa toe. Stedenbanden worden aangeknoopt of versterkt. Ondernemers vinden hun weg – en omgekeerd – sommige produkten uit de landen van het voormalige Oostblok blijken zeer concurrerend te zijn op de EG-markt. Centraal- en Oost-Europa staat voor de opgave een nieuw type samenleving op te bouwen. Men was het communistisch regime beu en dit systeem is rigoreus weggevaagd. De oplossing werd – aldus Albert – gezocht in de 'meest kapitalistische elementen van het kapitalisme'.⁸⁹ Voor een houdbaar en verantwoorde maatschappij-ontwikkeling is echter meer nodig. Een samenleving bloeit niet op wanneer de rigiditeiten van de collectivistische staatsplanning slechts plaats maakt voor de 'tucht van de markt'. Ook hier geldt dat economie, cultuur, ecologie en sociale dimensie in evenwicht behoren te zijn. Dit impliceert dat niet de introductie van het klassieke kapitalisme het ultieme doel kan zijn, maar juist de opbouw van een sociaal-ecologisch georiënteerde markteconomie en een 'civil society'.⁹⁰ Wanneer voor het laatste perspectief wordt gekozen, krijgen maatschappelijke organisaties betekenis. De afgelopen jaren worden met de rol van organisaties in Centraal- en Oost-Europa en met betrekkingen tussen organisaties in 'Oost en West' ervaringen opgedaan:

- Kerken en kerkelijke groepen onderhouden veel betrekkingen.

89 Interview met Michel Albert, *Het Verbond*, bijlage bij *De Werkgever*, 24 december 1992, p. 3.

90 J.J.A.M. van Gennip, 'Midden Europa vanuit de christelijk-sociale traditie', *Christen Democratische Verkenningen*, november 1991, 11/91, pp. 473-482. Zie ook Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Wij zijn het Volk*, Den Haag 1992.

- Nederlandse Omroepverenigingen steunen media-initiatieven in Centraal-Europa.
- Werkgevers- en werknemersorganisaties werken mee aan de opbouw en activiteiten van zusterorganisaties.
- Politieke partijen en hun wetenschappelijke instituten onderhouden contacten met geestverwanten en dragen zorg voor cursussen en training.
- Milieubureaus worden vanuit West-Europa ondersteund.
- Culturele uitwisselingen, zoals exposities, vinden plaats.
- Westeuropese universiteiten verzorgen in samenwerking met zusterinstellingen managementopleidingen.
- Scholen knopen betrekkingen aan en verzorgen uitwisselingen van scholieren.
- Volkshuisvestingsorganisaties dragen kennis over aan instellingen en organisaties in Centraal-Europa.

De opbouw van nieuwe institutionele vormen vraagt inzet van middelen en organisatorische ondersteuning. Bovendien kost dit proces tijd omdat private organisatievorming in de afgelopen decennia krachtig is bestreden. Een belangrijk deel van het organisatieleven wordt nog beheerst door voormalige communisten. Er is een sociaal-culturele omslag nodig. De EG zou vanuit dat perspectief naast de aandacht voor de economische ontwikkeling ook moeten letten op de 'bredere' maatschappij-opbouw en de daartoe behorende sociaal-culturele infrastructuur.

2.6 Samenvatting

In het vorige hoofdstuk werd gewezen op enkele eenzijdigheden die het proces van verdere Europese eenwording kenmerken. Hoewel er in Maastricht (1991) en in Edinburgh (1992) door de EG-Lid-Statens vooruitgang is geboekt, is een min of meer afgerond politiek-staatkundig concept voor de EG voorlopig nog verre toekomstmuziek. 'De EG moet haar 'definitieve' institutionele configuratie nog bereiken'.⁹¹ Dit gegeven is van belang voor de positie van maatschappelijke organisaties in de EG, de organisaties tussen overheid en burger die hun oorsprong vinden in de particuliere sector. Voor het doel van deze studie wordt vooral gekeken naar organisaties die bij hun werkzaamheden mede acht slaan op het algemeen belang en zich aldus begeven op het 'publieke domein'. Dit houdt in dat de activiteiten uitstijgen boven de op zichzelf legitieme behartiging van de belangen van de eigen groep.

In Brussel en Straatsburg zijn veel organisaties aanwezig. Niet zelden zijn de belangen van een bepaalde economische sector hoofdmotief voor de oprichting van organisaties. Het overgrote deel van de organisaties vindt zijn oorsprong in de sfeer van ondernemingen en branches. De vakbeweging en organisaties werkzaam op het terrein van milieu, consumenten-

91 Ph.C. Schmitter, W. Streeck, 'Belangenorganisaties en het Europa van 1992', op.cit., p. 275.

recht en maatschappelijk welzijn zijn in aantal aanzienlijk geringer en pas later tot ontwikkeling gekomen dan de eerder genoemde categorie.

Bij de betrekkingen tussen organisaties en de EG kan onderscheid worden gemaakt tussen formele en informele betrekkingen. Bij de formele betrekkingen gaat het om de advisering door onder andere het Economisch en Sociaal Comité en de Raadgevende Comit es. In deze organen zijn veelal representanten van organisaties opgenomen. Daarnaast is er de uitvoering van EG-richtlijnen. Deze implementatie kan via de alternatieve weg tot stand komen, namelijk door middel van door de nationale overheden geconditioneerde zelfregulering. Naast de overheidsregelgeving bestaat de private zelfregulering die gebonden is aan onder meer de grenzen van het kartelverbod van artikel 85 EEG-verdrag en aan de door de nationale overheid ter uitvoering van EG-verplichtingen geformuleerde randvoorwaarden die de speelruimte voor private zelfregulering bepalen. Bij de informele betrekkingen moet vooral worden gedacht aan de snel toenemende lobbypraktijk, die soms tot onvoldoende transparantie en onevenwichtige krachtsverhoudingen in de beleidsbeïnvloeding leidt, en de informele ontmoetingen en betrekkingen van sociale partners en andere maatschappelijke organisaties met vertegenwoordigers van de instellingen van de EG.

Tot zover is de blik vooral gericht op Brusselse en Straatsburgse structuren. Er is echter meer. In de meeste landen van de EG spelen maatschappelijke organisaties een rol in het sociaal-economische, culturele en politieke leven. Wel bestaan er aanzienlijke institutionele verschillen, hetgeen onder meer blijkt op terreinen zoals organisatiegraad, arbeidsverhoudingen en de plaats van sociaal-economische raden. In de praktijk blijkt dat maatschappelijke organisaties soms geen 'counterparts' in andere landen hebben, dat er aanzienlijke culturele verschillen bestaan op het gebied van de positie van maatschappelijke organisaties in de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap, dat Europese organisaties in de regel 'koepelorganisaties' zijn die op tamelijk grote afstand van de burger staan en daardoor minder goed worden herkend en – niet het minst belangrijk – dat binnen de Europese organisaties gezocht wordt naar het zo goed mogelijk behartigen van nationale of regionale belangen waardoor een Europese aanpak van zaken bemoeilijkt wordt. Daar staat tegenover dat in het verleden (bijvoorbeeld in West-Duitsland na de Tweede Wereldoorlog) en ook nu (bijvoorbeeld in Centraal- en Oost-Europa) het maatschappelijk middenveld soms nadrukkelijk in het leven wordt geroepen en aldus bijdraagt aan maatschappelijke cohesie en het overstijgen van een eenzijdige oriëntatie op overheid en markt.

Op regionaal niveau wordt, mede tegen de achtergrond van de voortschrijdende internationalisering gezocht naar nieuwe vormen van samenwerking tussen particuliere instellingen en de overheid. Voorts zijn er de internationale betrekkingen van maatschappelijke organisaties die bijdragen aan de verdere internationalisering van het maatschappelijk leven. In dat kader moet ook worden gedacht aan de contacten met Centraal- en Oost-Europa. De Europese integratie is gediend met een goed georganiseerd en internationaal opererend maatschappelijk middenveld.

3. Christen-democratie en maatschappelijke organisaties

In het politieke debat is het gebruikelijk om te spreken in termen van overheid en markt. Pleidooien worden gevoerd voor versterking van het 'primaat van de politiek', hetgeen een meer sturende rol van de overheid impliceert, of van het functioneren van de markt: 'meer markt, minder overheid'. De markt wordt geacht zorg te dragen voor de voortbrenging en distributie van goederen en diensten, terwijl de overheid verantwoordelijk wordt geacht voor de normatieve kaders waarbinnen maatschappelijke ontwikkelingen zich afspelen. Burgers zijn vanuit dat gezichtspunt georganiseerd in de staat en de staat is de belichaming van de 'Volonté Generale'. De overheid is in dat spoor gelegitimeerd tot het stellen van regels. Wanneer er vervolgens rigiditeiten ontstaan, met als gevolg 'overregulering' en financiële en bestuurlijke overbelasting van de overheid, worden oplossingen gezocht die tenderen in de richting van een betere marktwerking. In dat verband wordt gepleit voor deregulering en privatisering.

De samenleving bestaat echter uit meer dan overheid en markt. Naast de overheids- en marktsector is er een bont conglomeraat van maatschappelijke organisaties en instellingen. Dit maatschappelijk of particulier initiatief is een maatschappelijk gegeven. Het functioneren van de samenleving is er mee gediend. Men kan tot dit standpunt komen op basis van analytische overwegingen. Toch heeft deze thematiek ook een belangrijke normatieve component.

Voor de christen-democratie zijn maatschappelijke, niet-gouvernementele organisaties meer dan willekeurige verzamelingen van burgers, consumenten of producenten die bepaalde belangen wensen veilig te stellen. Maatschappelijke organisaties zijn juist de uitdrukking van verantwoordelijkheid van mensen voor elkaar en voor de samenleving als geheel. Daarom is zelfregulering, als uitdrukking van maatschappelijke verantwoordelijkheid, voor de christen-democratie van wezenlijke betekenis. Voorts kunnen maatschappelijke organisaties gelden als dragers van normen en waarden en als kaders voor overdracht van die normen en waarden. Deze visie op het maatschappelijk middenveld hangt ten nauwste samen met het christelijk mensbeeld waarin de mens niet als een autonoom en het persoonlijk belang nastrevend individu wordt beschouwd en evenmin als een wezen dat louter opgaat in de collectiviteit van de staat, maar als deelhebber aan betrekkingen met anderen. Mensen zijn in de maatschappij gesteld als verantwoordelijk persoon, niet alleen voor zichzelf, maar ook voor de medemens en de natuur en voor de ontwikkeling van de samenleving. Naast dit mensbeeld is er de principiële visie op de inrichting en de organisatie van de samenleving die van belang is voor de plaats

die aan maatschappelijke organisaties behoort te worden toegekend. Organisaties zijn daarbij niet slechts van belang omdat zij als zodanig maatschappelijke betekenis hebben, maar ook omdat zij kunnen dienen als tegenwicht tegen de dominantie van de staat of van de markt. De hier bedoelde principiële visie dient mede te worden gebaseerd op politieke uitgangspunten.

3.1 Achtergronden, uitgangspunten en perspectieven

Achtergronden

Politieke uitgangspunten ontstaan niet vanzelf, maar behoeven levensbeschouwelijke inspiratie. De christen-democratie wordt in dat kader 'gevoed' door de evangelische opdracht tot naastenliefde en zorg voor de Schepping, in modernere woorden: tot solidariteit en inzet voor het milieu; tot 'duurzame ontwikkeling'. Die opdracht richt zich tot ieder mens, zodat ook ieder op die verantwoordelijkheid mag worden aangesproken – niet alleen als afzonderlijk persoon, maar ook als participant in de kringen waarin men zich begeeft en samenwerkt. Het optreden van de overheid kan van deze noties worden afgeleid.

De hier summier weergegeven Bijbelse opdracht is van grote invloed geweest op de sociale leer van de rooms-katholieke kerk en de visie op staat en maatschappij in protestants-christelijke kring. In de rooms-katholieke sociale leer staan drie begrippen centraal: personalisme, solidariteit en subsidiariteit. Personalisme duidt op het recht doen aan de waardigheid en verantwoordelijkheid van ieder mens. Solidariteit is de uitdrukking van de betrokkenheid van mensen op elkaar en van de uitwisseling van sterke en zwakke elementen. Subsidiariteit – een begrip dat als zodanig werd genoemd in de encycliek *Quadragesimo Anno* (1931) – is het structuurprincipe dat aangeeft dat de samenleving zich in vrijheid moet kunnen ontwikkelen en dat daartoe het 'eersthogere' niveau pas dan behoort op te treden indien het 'lagere' niveau niet bij machte is bepaalde zaken aan te vatten. In veel discussies wordt de subsidiariteit gezien als een ordeningsprincipe dat relevant is voor de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de verschillende bestuurslagen van de overheid. Subsidiariteit in de zin van de rooms-katholieke sociale leer gaat echter verder en duidt – hoewel dit aspect in discussies soms onderbelicht blijft – evenzeer op de rol van maatschappelijke verbanden. Wat dit laatste betreft kan bijvoorbeeld worden gewezen op de encycliek *Rerum Novarum* (1891). Daarin wordt het recht op vereniging een natuurrecht genoemd. De staat dient dit recht te erkennen en mensen aan te moedigen daar ook gebruik van te maken. De staat moet zich 'hoeden voor inmenging in hun innerlijke organisatie en hun bedrijvigheid, want levenskringen worden opgewekt door een innerlijk beginsel, terwijl ingrijpen van buitenaf verlamt.' De staat is er ten dienste van die vrijheid en vervult daarom een aanvullende rol. Wel dient de staat borg te staan voor sociale rechtvaardigheid. Als het vrije verenigingsleven de solidariteitstaak niet oppakt, ligt er een taak voor de overheid.⁹² Subsidiariteit

92 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke gerechtigheid*, op.cit., pp. 85–86 en – breder – hoofdstuk IV. De katholieke staats- en maatschappijbeschouwing', pp. 81–105.

heeft zo gezien niet slechts betrekking op ordeningsvraagstukken, maar ook op de wijze waarop met de taken en verantwoordelijkheden omgesprongen dient te worden. De in personalisme en solidariteit belichaamde waarden geven een invulling aan de subsidiariteit. Vanuit dat gezichtspunt wordt subsidiariteit ook in verband gebracht met de rechtvaardigheid.⁹³

De zelfstandige betekenis van maatschappelijke verbanden of organisaties treedt doorgaans scherper voor het voetlicht in de protestants-christelijke leer van de 'soevereiniteit in eigen kring'.⁹⁴ Die leer houdt in dat de verschillende 'kringen' in de samenleving (gezin, school, onderneming, kerk, omroepvereniging, sociaal-culturele gezelschappen) elk hun eigen aard en roeping kennen en dat deze kringen de ruimte moeten hebben om voluit te kunnen functioneren overeenkomstig die aard en roeping. De soevereiniteit strekt er toe het eigen karakter van de relatief autonome levenssferen te waarborgen. Het eigen recht van deze maatschappelijke verbanden mag de overheid nooit aantasten. Hun vrijheden, die rusten in wat Groen van Prinsterer noemt 'het Goddelijk Recht', bieden een buffer tegen absolutistische machtsaanspraken van de overheid. Het is juist de taak van de overheid erop toe te zien dat de relatieve autonomie van deze soevereine levenssferen wordt erkend en geëerbiedigd.⁹⁵ Evenmin mogen maatschappelijke verbanden op oneigenlijke wijze in hun functioneren worden beknot door de werking van de markt.

Subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring zijn stellig niet met elkaar te vereenzelvigen. Zij vertegenwoordigen verschillende waarden, maar tegelijkertijd vullen zij elkaar aan en corrigeren elkaar. Zij zijn in zekere zin complementair. Soevereiniteit in eigen kring legt sterke nadruk op de kwalitatieve verscheidenheid van verantwoordelijkheden. Subsidiariteit vraagt aandacht voor een relatieve voorrangspositie van burgers en maatschappelijke instellingen in relatie tot de staat bij de feitelijke behartiging van publieke belangen.⁹⁶ Aldus bieden beide leerstukken het fundament voor een christen-democratische visie op de thematiek van de verantwoordelijkheid.

De taak en plaats van maatschappelijke organisaties is dus nauw verbonden met de betekenis van subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring. Private organisaties bieden de mogelijkheid tot levensbeschouwelijke en culturele pluriformiteit. Vanuit die overweging is in christelijke kring kritiek uitgeoefend op meerdere aspecten van de Franse Revolutie. Kritiek omdat de normativiteit niet ten principale werd afgeleid van de evangelisch geïnspireerde normen van naastenliefde en zorg voor de schepping, anders

93 Zie over de katholieke sociale leer, de ontwikkelingen vanaf het Tweede Vaticaans Concilie in 1965, 'Gaudium et Spes' (1965) en de Encycliek 'Sollicitudo Rei Socialis' (1988) o.a. A. Kouwenhoven, *De dynamiek van christelijk sociaal denken*, Nijkerk 1989, pp. 70–71.

94 Vgl. B. Goudzwaard, 'Christelijke politiek en het principe van de soevereiniteit in eigen kring', *AR-Staatkunde* (Kampen 1977), pp. 63–70.

95 Ib. pp. 61–62 en in algemene zin 'hoofdstuk III. Protestantse staats- en maatschappijbeschuwing', pp. 58–80.

96 A. Klink, *Christen-democratie en overheid*, Delft 1991, pp. 116–117.

gezegd van solidariteit en rentmeesterschap, maar van de wil van het volk, van de 'volonté generale'. Kritiek omdat de contracttheorieën ('Du Contrat Social') uitgingen van de ondeelbare staat, waarin de verscheidenheid der delen, inclusief hun 'zelfbeheer', worden opgelost en versmolten in het geheel c.q. de staat. Kritiek ook omdat de burger uitsluitend als staatsburger werd gezien en niet als deelgenoot van maatschappelijke kringen. Intermediaire organisaties werden in het Verlichtingsdenken zeer kritisch bejegend. Daarmee werd de betekenis van maatschappelijke organisaties als dragers van normen en waarden sterk gerelativeerd, zo niet uitgehouden.⁹⁷ Al in de eerste helft van de negentiende eeuw werd verzet aangetekend tegen het geestelijke gedachtengoed van de Franse Revolutie. In dat verzet moest de weerzin tegen particuliere organisaties het ontgelden. Zo wees Alexis de Tocqueville in 1840 op het belang van intermediaire instellingen, van 'pouvoirs intermédiaires'.⁹⁸

Uitgangspunten

De rooms-katholieke sociale leer en protestants-christelijke 'sovereiniteit in eigen kring' vormden en vormen een belangrijke inspiratiebron voor de formulering van christen-democratische politieke uitgangspunten. Ondanks de uiteenlopende bewoordingen en de verschillende geografische, historische en culturele achtergronden kunnen in vrijwel alle programma's van uitgangspunten van christen-democratische partijen in Europa en daarbuiten dezelfde intenties worden teruggevonden. Centrale begrippen zijn vrijheid en verantwoordelijkheid, gerechtigheid en solidariteit. Deze uitgangspunten zijn onderling verbonden en veronderstellen elkaar: vrijheid is geen ongebonden vrijheid maar door gerechtigheid en solidariteit genormeerde vrijheid. Christen-democraten kunnen elkaar op deze gemeenschappelijke uitgangspunten aanspreken. Het sociaal-personalisme komt in deze programma's mede tot uitdrukking in de betekenis die wordt toegekend aan particuliere organisaties.

In de studie 'Publieke gerechtigheid. Een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving' van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA wordt de staats- en maatschappijbeschouwing nadrukkelijk verbonden aan de CDA-uitgangspunten gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap.

Gerechtigheid is het hoofdmotief voor politiek optreden dat publieke voorwaarden scheidt waardoor mensen in staat worden gesteld om hun verantwoordelijkheid, hun solidariteit en hun rentmeesterschap waar te maken. Gerechtigheid is zo bezien het normerende principe voor het overheidsoptreden. Gerechtigheid houdt voorts in dat de overheid taken ter hand neemt op die terreinen waar zij zelf een eerste bevoegdheid heeft, zoals het waarborgen van elementaire bestaansvoorwaarden, normstelling ten behoeve van het milieu, openbare orde en veiligheid.

97 Vgl. H.E.S. Woldering, *De Franse Revolutie*, Kampen 1989.

98 Ib. p. 122.

Gespreide verantwoordelijkheid duidt op de gewenste inrichting van de samenleving. Niet een samenleving die vanuit één centrum wordt bestuurd; ook geen samenleving waarin slechts de zelfredzaamheid van de individuele burger geldt, maar een samenleving die verantwoordelijkheid vraagt van burgers en hun organisaties op onderscheiden levensterreinen en waarin allen die macht bezitten over het gebruik daarvan verantwoording afleggen aan degenen die daarvan afhankelijk zijn.

Solidariteit wijst op de onderlinge verbondenheid tussen mensen, een wederkerige verhouding waarin sterke en zwakke elementen elkaar ondersteunen. Ten behoeve van mensen en groepen die 'aan de kant' staan wordt een appel gedaan op de verantwoordelijkheid van de sterken. Solidariteit manifesteert zich op nationale en op internationale schaal. Op nationaal niveau gaat het onder meer om de inrichting van het fiscaal stelsel en de sociale zekerheid, op internationaal niveau om ontwikkelingsrelaties – kennisoverdracht, handel, hulp – tussen westerse landen, ontwikkelingslanden en landen van Centraal- en Oost-Europa.

Rentmeesterschap heeft betrekking op het bewoonbaar houden van de door God geschapen wereld, waarvan de mens de beheerder is. Het gaat om de bescherming van de natuur en het natuurlijke leefmilieu tegen aantasting en rooibouw en om de publieke zorg dat de vruchten van de schepping allen ten goede komen, dus niet alleen mensen en de industrieële wereld, maar ook komende generaties. Rentmeesterschap vraagt ook om een zorgvuldige omgang met gaven en talenten op het gebied van wetenschap, techniek, arbeidsverdeling of cultuurvorming.⁹⁹

Deze vier kernbegrippen staan niet op zichzelf maar zijn onderling verweven. Zo heeft de overheid vanuit het publieke gerechtigheidsmotief de opdracht te bouwen aan een maatschappij-opbouw waarin solidariteit en rentmeesterschap in gespreide verantwoordelijkheid tot gelding komen. De norm van de publieke gerechtigheid heeft wat betreft het overheidsbeleid een *waarborg*karakter: maatschappelijke activiteiten mogen nimmer door de overheid alleen worden beheerst. Burgers en hun organisaties dienen volop de ruimte te hebben hun verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Die verantwoordelijkheid mag de overheid niet annexeren of beknotten. Evenmin mag de overheid een 'oneigenlijke concurrent' worden van maatschappelijke organisaties. Publieke gerechtigheid heeft ook een *aanspraak*karakter. 'Aanspraak' omdat een maatschappij waarin alles aan het vrije spel van maatschappelijke krachten is overgelaten ontaardt in rechteloosheid. De overheid heeft tot taak te voorzien in materiële bestaansvoorwaarden van burgers en hun organisaties. Burgers en organisaties mogen de overheid daarop aanspreken. Bij dit aanspraakkarakter kan worden gedacht aan de handhaving van het recht, het streven naar internationale gerechtigheid en het scheppen van materiële voorwaarden voor een verantwoordelijke samenleving, zoals infrastructuur en basisvoorzieningen in de sociale zekerheid. Publieke gerechtigheid heeft tenslotte een *normerend*

99 Zie voor een uitwerking van deze uitgangspunten: CDA, *ontwerp-Program van Uitgangspunten*, Den Haag 1992, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke Gerechtigheid*, Houten 1990 en A. Klink, *Christen-democratie en overheid*, op.cit.

karakter. Gerechvaardigde belangen moeten worden afgewogen. Daarbij kan een normatief, regelstellend kader niet worden gemist. De op solidariteit en rentmeesterschap geïntereerde verantwoordelijkheid van burgers en hun organisaties zal waar nodig door normerend overheidsingrijpen moeten worden bevorderd.

Op basis van deze drie aspecten behoort het beleid van de overheid te voldoen aan beginselen van soevereiniteit, subsidiariteit, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid en aan eisen van doeltreffendheid en doelmatigheid.¹⁰⁰

Bij het nastreven van een op solidariteit en rentmeesterschap geïntereerde verantwoordelijkheid hebben private organisaties wezenlijke betekenis. Maatschappelijke organisaties zijn de kringen waarin burgers zich verenigen, waarin normen en waarden met het doel van de organisatie kunnen worden verbonden en waarin mensen gezamenlijk tot verantwoordelijkheid kunnen komen. Deze organisaties hebben, naast hun autonome rol als privaatrechtelijke verbanden, vanuit christen-democratisch gezichtspunt mede tot taak te werken aan de realisatie van sociaal-ecologische doelen. Indien omstandigheden daartoe nopen mag van deze organisaties worden verlangd dat zij op méér acht slaan dan de belangen van de eigen groep.¹⁰¹ Particuliere organisaties dragen derhalve maatschappelijke verantwoordelijkheid. Dit veronderstelt een naar de samenleving gerichte houding, waarbij men in eerste aanleg de vitaliteit ontleent aan de eigen doelstelling, de achterban, de zelfstandige financiering. Maatschappelijke organisaties zijn niet slechts 'praatorganisaties', maar vooral ook 'werkorganisaties' ten dienste van de ontwikkeling van de samenleving.

Deze politieke uitgangspunten hebben belangrijke implicaties voor de christen-democratische mens- en maatschappijvisie. Meerdere oriëntaties vloeien uit de aangegeven uitgangspunten voort.

- De verantwoordelijke mens: iedereen mag worden aangesproken op de persoonlijke verantwoordelijkheid, voor zichzelf en voor degenen die van hem of haar afhankelijk zijn (familie, vrienden, wijkbewoners). Daarnaast is er de algemene verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de samenleving als geheel, hetgeen relevant is voor het staatsburgerschap en het zijn van deelnemer aan activiteiten van maatschappelijke organisaties. Tenslotte houdt het beeld van de verantwoordelijke mens in dat gezocht moet worden naar een goed evenwicht tussen rechten en plichten.
- Een verantwoordelijke samenleving: een samenleving die bestaat uit organisaties en instituties die op een sociaal en ecologisch verantwoorde wijze handelen. Ook een samenleving waarin levensbeschouwelijke pluriformiteit en ideële diversiteit over en weer worden erkend en gerespecteerd.
- Een overheidsoptreden dat gebaseerd is op de norm van publieke

100 lb. pp. 136-177.

101 Deze notie vormde het centrale aspect van het Christelijk Sociaal Congres dat in 1991 in Driebergen en Utrecht plaatsvond. Zie P.A.G. Cammaert, C.A. van den Berg (red.), *Congresboek van het Christelijk Sociaal Congres*, Kampen 1992 en J.P. Balkenende, 'Hoe verder na het Christelijk Sociaal Congres?', *Christen Democratische Verkenningen*, december 1991, pp. 502-510.

gerechtigheid: opkomen voor sociale rechtvaardigheid en rechtsstatelijkheid en het scheppen van voorwaarden voor cultureel, religieus en sociaal pluralisme.

Deze oriëntaties bieden de mogelijkheid tot verdere uitwerking op de onderscheiden maatschappelijke sectoren. In dat verband kan worden gewezen op het concept van een sociaal-ecologisch geïntereerde markt-economie. Het gaat hierbij om een ondernemingsgewijze produktie voor de markt, met erkenning van het prijsmechanisme, binnen een raamwerk van sociaal- en ecologische condities die zowel door de overheid als door particuliere organisaties kunnen worden vastgesteld.¹⁰²

Perspectieven

In meerdere Europese landen werd in de jaren tachtig aangedrongen op een beperking van de overheidsrol. Dit streven viel samen met de opkomst van aanbodeconomische inzichten en met pleidooien voor deregulering en privatisering. Staatstaken werden ten principale aan de orde gesteld en er werd gezocht naar alternatieven voor sturing van de samenleving door de overheid. Op Europese schaal leek in die tijd in zekere zin sprake van een tegengestelde tendens. Er werd eerder gezocht naar een uitbreiding van de competenties van Raad, Europese Commissie en Europees Parlement, een duidelijker positionering van deze instellingen in de Europese samenleving en een groter Europees beleidsvermogen. De volgende ontwikkeling op Europees niveau werd voorspeld: meer sturing, een grotere sturingsintensiteit, oriëntatie van de EG op nationale overheden met als gevolg meer 'bestuurscentrisme'. Frissen merkt op: 'Op het niveau van Europa resulteert dit alles in een hernieuwde bevestiging van de 'mythe van bestuurbaarheid'. De mythe verwoordt de overtuiging dat de overheid de samenleving bestuurt en dat de vormgeving van maatschappelijke processen in laatste instantie geschiedt onder het toezicht van de overheid. Terwijl op nationaal niveau de mythe van verschillende zijden ter discussie wordt gesteld, leidt de Europese integratie tot een herbevestiging ervan'.¹⁰³ Hierbij moet worden aangetekend dat de huidige Europese beleidsontwikkelingen vooral in het teken staan van de 'negatieve integratie' zoals het wegwerken van handelsbelemmeringen. De mythe van de bestuurbaarheid zou eerder tot uitdrukking kunnen komen bij 'positieve integratie': het verwezenlijken van Europese beleidsmaatregelen op de onderscheiden sectoren. Bij dit Europees 'bestuurscentrisme' moet overigens wel worden bedacht dat veel Europese regels ertoe strekken nationale regelgeving te vervangen. In het bijzonder gaat het dan om regels met een verkapt protectionistisch karakter.¹⁰⁴ Daar staat tegenover dat op de financiële zorgvuldigheid van de EG valt af te dingen; een fenomeen dat in het verleden in meerdere (verzorgings)staten kon worden waargenomen.¹⁰⁵

102 Vgl. P. Köpinger, *Soziale Marktwirtschaft*, CDA, *Die Sociale Marktwirtschaft*, Königswinter 1990, pp. 7–18.

103 P.H.A. Frissen, 'Europese integratie en sturing: een bestuurskundig perspectief', A.A. Franken, P.C. Gilhuis, J.A.F. Peters (red.), *Themis en Europa – Een opening van nieuwe grenzen?*, Zwolle 1989, p. 77.

104 Vgl. 'Why Brussels sprouts', *The Economist*, December 26th 1992 January 8th, 1993, pp. 36–38.

105 Vgl. N. Tutt, *Europa knoeit*, Amsterdam 1990, oorspronkelijk: *Europe on the Fiddle: the Common Market Scandal*, London 1989.

Het vraagstuk van het 'bestuurscentrisme' van de EG – waartegen van meerdere zijden werd gewaarschuwd – is in de tweede helft van 1992 vrij plotseling in een ander perspectief komen te staan. Het Deense 'Nej' tegen het Verdrag van Maastricht vormde een eerste duidelijk en officieel signaal dat het proces van Europese integratie en het verder opbouwen van een Europese bestuursstructuur haperingen ging vertonen. Vanuit Groot-Brittannië klonken eveneens kritische geluiden, hetgeen in Maastricht al zichtbaar was geworden door het niet deelnemen van Britse zijde aan de sociale paragraaf. Het Franse referendum had een positieve uitslag, maar de overwinning van 'Oui' was nipt. Financiële en monetaire perikelen, waardoor de Italiaanse lire en het Britse pond buiten het EMS geraakten, verzwakten de basis voor de te vormen Economische en Monetaire Unie. Steeds duidelijker blijkt dat het aanvankelijk vastgestelde tijdschema en de daaraan verbonden vereisten voor EG-Lid-Staten in de sfeer van maxima voor de staatsschuldquote en het vorderingentekort voor de meeste landen geen haalbare kaart zullen zijn. Tenminste moet worden vastgesteld dat de komst van een complete Economische en Monetaire Unie in de tijd vooruit wordt geschoven. Nog problematischer ligt de discussie over een Europese Politieke Unie. Koos 'Maastricht' nog voor een versterking van de bevoegdheden van de Europese instellingen, inmiddels heeft de bestuurlijke twijfel om zich heen geslagen. Aan de macht van de Europese Commissie wordt getornd. De suggestie werd gedaan om de subsidiariteitsgedachte zodanig invulling te geven dat voorstellen van de Europese Commissie door nationale overheden tegengehouden kunnen worden als die voorstellen betrekking hebben op zaken die ten principale op nationaal niveau geregeld zouden kunnen worden. Een dergelijke suggestie zou het proces van positieve integratie kunnen frustreren en het werk van de Europese Commissie bemoeilijken. Tijdens de Eurotop in Edinburgh (1992) zijn overigens afspraken gemaakt over de interpretatie en toepassing van 'subsidiariteit'. Voorstellen tot regelgeving worden opnieuw tegen het licht gehouden van de subsidiariteitsgedachte.¹⁰⁶

In het perspectief van de Europese Gemeenschap zijn onzekerheden geslopen: de EPU wordt een zaak van jaren, de komst van een EMU loopt vertragen op, twijfels onder de bevolking nemen toe. Voorshands ligt het accent de Europese integratie bij versterking van de marktordening en voortgaande economische liberalisering. Verder zal Europa de komende jaren op diverse terreinen een Europa van 'meerdere snelheden' worden.

De aangegeven onzekerheden nemen niet weg dat meerdere eenzijdigheden, waarover in hoofdstuk 1 werd gesproken, onverminderd blijven bestaan. In de eerste plaats is er de dominantie van economische aspecten, waaraan sociaal-culturele en ecologische dimensies nog steeds ondergeschikt zijn. In de tweede plaats is er het overheersende staat-marktdenken, waardoor onvoldoende ruimte wordt geboden voor de plaats en betekenis van maatschappelijke organisaties.

Aan de hand van deze bevindingen kan de balans worden opgemaakt. Het beeld van verdere Europese integratie, te bereiken door EMU en EPU, met

overdracht van taken en bevoegdheden, met bestuurlijke competenties en zeggingskracht door Europese instellingen, gaat scheuren vertonen. Dit roept de vraag op of de gangbare inzichten over de Europese integratie niet moeten worden herijkt.¹⁰⁷

Immers, ondanks de politiek-bestuurlijke perikelen schrijdt de Europeanisering van het maatschappelijk leven gestaag voort: handelsverkeer, mobiliteit, produktie, telecommunicatie, toerisme. Het is niet ondenkbaar dat het integratieproces in toenemende mate een 'van onderop'-ontwikkeling zal worden waar de juridische en staatkundig-bestuurlijke vormgeving bij ten achter blijft. Een integratieproces ook waarbij nadrukkelijk acht geslagen zal moeten worden op de culturele pluriformiteit.¹⁰⁸ Een integratieproces tenslotte waarbij de toenemende betekenis van de marktordering een 'tegenwicht' zal moeten vinden in instituties die zijn gericht op versterking van solidariteit en rentmeesterschap. Op al deze terreinen zijn er kansen voor maatschappelijke organisaties.

Met dit laatste is tevens de christen-democratische visie op het perspectief van de Europese Gemeenschap aan de orde. Uit het voorafgaande volgt dat het een verschraling zou zijn indien de discussie over de toekomst van Europa louter in het teken zou staan van politiek-bestuurlijke vraagstukken. Particuliere organisaties – hoe verschillend hun posities in Europese landen ook is – vormen het weefsel van de samenleving. Zij zijn voor een goed functioneren van die samenleving van eminente betekenis. Wanneer deze fundamentele notie wordt genegeerd, ontstaat het gevaar van overschatting van de rol van de overheid of die van de markt. Het staat-burger- en het overheid-marktdenken dient op Europese schaal zodanig te worden omgebogen dat de plaats van het maatschappelijke, niet-gouvernementele initiatief duidelijk voor het voetlicht wordt gebracht.

Ten diepste gaat het erom kaders te scheppen waarin normen van solidariteit en rentmeesterschap tot gelding komen. Deze normatieve ijkpunten gaan aan de ordeningsvraagstukken vooraf. De versterking van de positie van maatschappelijke organisaties op zichzelf is voor de christen-democratie niet de hoogste norm. Zo moet rekening worden gehouden met maatschappelijke verschillen naar tijd en plaats en met de mogelijkheden en onmogelijkheden van maatschappelijke organisaties om uitdrukking te geven aan hun verantwoordelijkheid. In de huidige fase van Europese eenwording komt dit mede neer op het benadrukken van de rol van maatschappelijke organisaties in Europa, zowel wanneer deze op EG-schaal opereren als wanneer decentrale, grensoverschrijdende activiteiten worden verricht. De erkenning van maatschappelijke organisaties impliceert tevens de erkenning van levensbeschouwelijke en maatschappelijke pluriformiteit. Europa is rijk aan geestelijke en culturele tradities. Het zou een ernstige verschraling zijn indien pluriformiteit op oneigenlijke wijze ondergeschikt zou

107 Vgl. CDA en Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De betekenis van de christen-democratische politieke overtuiging voor de komende tien jaar in Europese context*, Houten 1991, m.n. de bijdragen van W. Martens, 'De op rentmeesterschap en solidariteit georiënteerde markteconomie in Europese context' (pp. 62–68) en J.J.A.M. van Gennip, 'Voor een nieuwe vrijheid' (pp. 108–123).

108 Vgl. Maarten Mourik, *Europa's culturele veelvormigheid*, op.cit.

worden gemaakt aan uniformerende EG-regelgeving en -beleid. Het rapport Publieke gerechtigheid waarschuwt tegen de bedreigingen voor de vitaliteit van het maatschappelijk middenveld. Deze bedreigingen hangen samen met de eerder besproken eenzijdigheden in de ontwikkeling van de EG. Maatschappelijke organisaties wachten nieuwe uitdagingen: 'Vooral die niet-statelijke instellingen, die met grensoverschrijdende activiteiten geconfronteerd worden, zullen, op straffe van het verlies van hun maatschappelijke invloed, een vorm van internationale zelfregulering van de grond moeten tillen. Zij zullen moeten streven naar een verdiepte grensoverschrijdende samenwerking met buitenlandse collega's en hen over moeten halen om toe te treden tot de zelfreguleringsafspraken. Vanuit christen-democratische optiek zullen de overheden deze internationalisering van de zelfregulering, met het oog op een pluriform Europa, waarin de overheid een subsidiaire rol vervult, moeten ondersteunen. Immers het georganiseerde sociale leven moet zich betrekkelijk onafhankelijk (van economische en politieke krachten) kunnen articuleren in een vorm van zelfbestuur (scholen, zorginstellingen, vakbonden)'.¹⁰⁹

3.2 De Europese Volkspartij en maatschappelijke organisaties

De Europese Volkspartij, waarin de christen-democratische partijen van Europa zijn vertegenwoordigd, staat voor de uitdaging een perspectief aan te reiken voor het Europa van morgen, ook nu het integratieproces met verschillende onzekerheden is omgeven. Bij het aanreiken van dat perspectief zal op basis van authentieke christen-democratische noties zoals subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring recht moeten worden gedaan aan de positie van maatschappelijke organisaties. Ook in het recente verleden is binnen de EVP op die positie ingegaan.

Tijdens het congres van de Europese Volkspartij op 15 en 16 november 1990 zijn in het document 'Voor een federale grondwet van de Europese Unie'¹¹⁰ uitspraken gedaan over de ontwikkeling van de Europese Gemeenschap. Daarin wordt gezocht naar een goede balans tussen politieke, economische en sociale aspecten. Meerdere van de eerder gesignaleerde eenzijdigheden kunnen worden gemitigeerd als dit document een beleidsmatige follow-up krijgt.

Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat in dit document de positie van maatschappelijke organisaties nog tamelijk bescheiden wordt gepresenteerd. Gewezen wordt onder andere op de verplichting het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen, het recht op onderhandelingen tussen sociale partners, het waarborgen van de rechten van werknemers in ondernemingen en de bevordering van samenwerking tussen universiteiten. Een verdere uitwerking van de rol van maatschappelijke organisaties op Europese schaal is geboden. Bij die uitwerking kan onder andere worden aangesloten bij het EVP-program 1989-1994. In dat program wordt opgemerkt: 'Wij willen een Europa dat op alle niveaus de eenwording ervaart. De

109 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke gerechtigheid*, op.cit., p. 330. Zie eveneens A. Klink, *Christen-democratie en overheid*, op.cit., p. 275.

110 *EVP-Bulletin*, december 1990, nr. 5/6.

politieke eenwording moet ondersteund worden door alle geledingen van de bevolking en ook door die maatschappelijke groepen en verbanden, waarvan wij de Europese samenwerking zullen bevorderen. Wij denken daarbij aan economische organisaties, universiteiten, instituten voor wetenschappelijk onderzoek, vakbonden, milieuverenigingen, vrouwen-, bejaarden- en jeugdverenigingen, organisaties voor ontwikkelingshulp, consumentenorganisaties, culturele verenigingen en de media, alsmede aan alle andere verenigingen, die een belangrijke maatschappelijke verantwoordelijkheid dragen'.¹¹¹

Naast deze officiële EVP-documenten dient acht geslagen te worden op de ideeënontwikkeling binnen de partijen, en de daarmee verbonden geestelijke stromingen, die gezamenlijk de EVP vormen. Zo treft men in Duitstalige gebieden de aanduiding 'soziale Partnerschaft' aan, waarmee wordt bedoeld op structuren en groeperingen tussen burger en staat. Illustratief is de volgende passage van Peter Köppinger:

'Die Übertragung des Gedankens der Handlungs- und Entscheidungsfreiheit im Wirtschaftsleben sowie des Bestrebens, das Handeln der einzelnen in eine dem Gemeinwohl dienende Ordnung einzubinden, führte sie (Erhard en Müller-Armack) daher dazu, für diese gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Zwischenbereiche zwischen Einzelnem und Staat die Vorstellung einer sozialen Partnerschaft zu entwickeln. Soziale Partnerschaft als die durchaus von eigenen Interessen bestimmte friedliche und geregelte Auseinandersetzung zwischen verschiedenen Gruppen im Wirtschaftsleben mit dem Ziel der Vereinbarung von Verhaltensweisen, die den beiderseitigen Interessen gerecht werden. Soziale Partnerschaft auch als die verantwortliche Einbeziehung aller Beteiligten und Betroffenen in Entscheidungen und das Zusammenstehen von Menschen mit gleichgerichteten Interessen zur solidarischen Hilfe untereinander. Instrumente der sozialen Partnerschaft in der Sozialen Marktwirtschaft sind vor allem die Tarifautonomie, also das Recht von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zur selbständigen Aushandlung von Arbeitslöhnen, Arbeitszeiten und sonstigen Arbeitsbedingungen, die Mitbestimmung der Arbeitnehmer bei betrieblichen Entscheidungen, die Beteiligung von Arbeitnehmern am Produktivkapital der Wirtschaft sowie die Selbstverwaltung der grossen solidarischen Sicherungssysteme Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Krankenversicherung durch Vertreter der beitragszahlenden Arbeitnehmer und Unternehmen'.¹¹²

De rol van maatschappelijke organisaties komt aan de orde in het ontwerp-Program van Uitgangspunten van de Europese Volkspartij ('Entwurf Grundsatz-Programm', juli 1992). Het program biedt de principiële kaders waarbinnen de politieke opstelling van de EVP nader vorm moet krijgen.

111 EVP, *In het hart van de Europese samenleving*, p. 4.

112 P. Köppinger 'Soziale Marktwirtschaft', Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft, *Die Soziale Marktwirtschaft*, Königswinter 1990, p.11.

Het document, dat naderhand in Athene – zoals hierna zal blijken – is aangepast, omvat vier hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk 'Die neue Europäische Gesellschaft' gaat in op de dominante maatschappelijke ontwikkelingen en hun geestelijke klimaat in Europa. Hoofdstuk 2 'Grundlagen und Werte' bevat herkenbare christen-democratische uitspraken over het mensbeeld, de uitgangspunten, vrijheid, gerechtigheid, solidariteit en 'Verantwortung', waarna wordt ingegaan op het praktische gebruik van deze uitgangspunten en de visie op de samenwerking en het politieke systeem. In het derde hoofdstuk 'Anwendungsfelder' wordt een nadere thematische principiële schets gegeven van onderwerpen zoals de democratie, welvaart, minderheden, milieu, veiligheid en criminaliteit, ethiek en technologie, normen en waarden en identiteit. Het laatste hoofdstuk 'Von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union' schetst het perspectief van een Europa dat federaal, doelmatig, democratisch, economisch en sociaal, veilig en open naar de wereld is.

Op meerdere plaatsen in het ontwerp-program komt de betekenis van maatschappelijke organisaties aan de orde. De duidelijkste bepalingen kunnen worden aangetroffen in de twee volgende artikelen.

Artikel 250:

'Im gleichen Geiste ermutigt die Europäische Volkspartei auch die Tätigkeit der Nicht-Regierungsorganisationen sowie auch die Entwicklung des Verbandslebens in allen seinen Formen und in seiner ganzen Breite.'

Artikel 306:

'Parteien, Kirchen, Verbände, Gewerkschaften und andere gesellschaftliche Gruppen haben eine besondere Verantwortung für die Verwirklichung des europäischen Einigungsprozesses und für die politische und gesellschaftliche Ausgestaltung des gemeinsamen Europa. Den Europäischen Parteien fällt eine entscheidende Rolle bei der politischen Willensbildung und der Ausgestaltung des Gemeinwohls zu. Wir Christlichen Demokraten fördern Initiativen, die inner- und außerhalb der Parteien für die Einigung Europas arbeiten und durch ihr Engagement zum Zusammenwachsen der Völker Europas beitragen.'

Uit deze bepalingen blijkt dat in het proces van Europese integratie maatschappelijke organisaties niet kunnen worden gemist. Uit de context van het program valt wel op te maken dat het maatschappelijk middenveld vooral in zijn functioneren in samenhang en samenwerking met de overheidslichamen en overheidsregulering wordt beschouwd. Zo worden organisaties beschouwd als de 'opvullers' van het vacuum tussen staat en burger in Centraal- en Oost-Europa, waarbij deze organisaties een 'Brückenfunktion' zouden kunnen vervullen (art. 117). Art. 138 spreekt over het West-Europese consensusmodel dat een 'gecorrigeerde' markteconomie en democratie met elkaar verbindt. En art. 322 bepleit 'Konzertierung' met de private organisaties. De EVP dringt aan op ondersteuning van pri-

vate organisatievorming (art. 338, 396, lid 4) en op de bevordering van de dialoog tussen sociale partners, mede tegen de achtergrond van een nog te vervaardigen constitutie voor de Europese Unie (art. 444).

Met deze indicaties over de rol van het maatschappelijk middenveld wordt de discussie over de 'niet-gouvernementele' aspecten van de Europese eenwording in gang gezet. Daarmee wordt de eenzijdigheid van het gangbare staat-marktdenken doorbroken. Toch is daarmee het verhaal nog niet teneinde. Het ontwerp-EVP-program noemt maatschappelijke organisaties, maar een principiële erkenning van de relatief autonome rol van deze organisaties, van hun 'Eigenständigkeit', ontbreekt. Het is opvallend dat in de systematiek van het ontwerp-program de aard en functie van organisaties niet ter sprake komen bij de uitgangspunten als zodanig, maar eerst bij de toepassing van de uitgangspunten en bij de visie op de samenleving. Ook valt het op dat de verwijzing in hoofdstuk 3 naar de rol van maatschappelijke organisaties niet zonder meer valt af te leiden uit de principes van hoofdstuk 2. Met een zekere wrevel wordt in art. 143 gesproken over het verlies van het primaat van de politiek. 'In unseren Westeuropäischen Gesellschaften ist die Politik nicht mehr der zentrale Bezugspunkt des gesellschaftlichen Handelns'. De vraag die hierbij gesteld moet worden is of hier niet een te zware wissel wordt getrokken op de politieke besluitvorming. Is het niet veeleer zo dat de politiek, zeker de christen-democratie, moet erkennen dat ook buiten overheidskaders relatief autonome besluitvormingssferen aanwezig zijn en ook behoren te zijn?

Deze analyse leidt tot de slotsom dat we het soevereiniteitsbeginsel, de principiële erkenning van de authentieke rol van maatschappelijke organisaties in het ontwerp-program nog teveel op de achtergrond blijft.¹¹³ Een expliciete verwoording van de erkenning, zoals vervat in protestants-christelijke leer van de 'soevereiniteit in eigen kring' en in pauselijke encyclieken zoals *Rerum Novarum*, zou in de uitgangspunten van de EVP niet misstaan. Een dergelijke erkenning geeft ook meer inhoud aan een belangrijke bepaling zoals art. 343, lid 1:

'Die christlich-demokratischen Parteien und die andere Organisationen der christlich-sozialen Bewegung tragen eine besondere Verantwortung im Hinblick auf die Information und die Beratung über die Anwendung des Konzeptes der Sozialen Marktwirtschaft.'

De vraag dringt zich op of het begrip horizontale subsidiariteit in het program een plaats zou moeten krijgen.¹¹⁴ Subsidiariteit mag immers niet worden verengd tot het vraagstuk van de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende bestuurslagen van de overheid. Tegen de achtergrond van het voorafgaande stelde het CDA voor de betekenis van subsidiariteit als volgt te formuleren: 'Dit principe berust op het sociaal-ethische uitgangspunt dat de samenleving in vrijheid moet kunnen worden opgebouwd. Verantwoordelijkheid en macht worden uitgeoefend op een zodanige

113 Vgl. C.J.Klop, 'Een profielschets waarmee de EVP voor de dag kan komen', op.cit., p. 413.

114 A.M. Oostlander, 'Horizontale subsidiariteit', op.cit.

schaal dat recht gedaan wordt aan eisen van solidariteit, doelmatigheid en betrokkenheid van de burger. Dit houdt enerzijds in dat de relatieve autonomie van maatschappelijke kringen door de overheid wordt erkend ('horizontale subsidiariteit') en anderzijds dat binnen de overheidssector de eersthogere bestuurslaag gelegitimeerd is tot handelen indien het lagere niveau tot dat handelen niet in staat is ('verticale subsidiariteit').¹¹⁵

Tijdens het EVP-congres in Athene (11–13 november 1992) is indringend gesproken over het ontwerp-Program van Uitgangspunten. Gekozen werd voor een zekere beperking van het aantal artikelen, hetgeen resulteerde in het laten vervallen van het derde hoofdstuk. Wezenlijke artikelen uit hoofdstuk 3 werden evenwel in de hoofdstukken 2 en 4 opgenomen, terwijl andere bepalingen een plaats zullen krijgen in het EVP-program ten behoeve van de Europese verkiezingen in 1994.

De discussie leidde tot de vaststelling van het 'Basisprogram van de Europese Volkspartij'.¹¹⁶ Daarin zijn vier uitgangspunten opgenomen: vrijheid en verantwoordelijkheid, fundamentele gelijkheid, rechtvaardigheid en solidariteit. Deze uitgangspunten worden als 'fundamentele waarden' bestempeld. In het program wordt direct aansluitend gesproken over het toepassen van deze waarden. Daarbij wordt ingegaan op de eerbied voor de schepping, de maatschappijvisie – waarbij in het bijzonder wordt ingegaan op 'subsidiariteit' – en het concept van het politieke systeem. Wat betreft de subsidiariteit leidde de discussie onder meer tot de volgende artikelen.

'141. Op basis van deze waarden, wordt de christen-democratische maatschappijvisie ontwikkeld volgens het subsidiariteitsprincipe.

142. Het subsidiariteitsbeginsel stelt dat de macht en de verantwoordelijkheid op dat niveau uitgeoefend worden dat beantwoordt aan de vereisten van solidariteit, efficiëntie en participatie van de burger, namelijk daar waar ze het meest efficiënt en het dichtst bij de burger kunnen worden uitgeoefend. Taken die op een lager niveau kunnen worden uitgeoefend zullen dus niet aan een hoger niveau worden overgedragen. Subsidiariteit betekent echter ook dat het hoger niveau het lager niveau kan bijstaan in de volbrenging van zijn taken.

143. Dit principe berust op het uitgangspunt dat de samenleving in vrijheid moet kunnen worden opgebouwd. Daarom moet de overheid steeds de mensenrechten en fundamentele vrijheden eerbiedigen, de relatieve autonomie van de maatschappelijke kringen erkennen en zich slechts in de plaats stellen van het privé-initiatief wanneer dit laatste niet aanwezig is of faalt.

145. In dezelfde geest zal de Europese Volkspartij de actie van Niet-Gouvernementele-Organisaties blijven aanmoedigen evenals de ont-

115 Amendement van Christen Democratisch Appèl op art. 240 (Nederland).

116 Basisprogramma van de Europese Volkspartij goedgekeurd door het IXe EVP-congres Athene, 11–13 november 1992, *EVP-Bulletin*, april 1993, nr. 1/2.

wikkeling van het gemeenschapsleven onder al zijn vormen en dimensies.' Het erkennen van de autonomie van maatschappelijke groepen is een belangrijk uitgangspunt voor de verdere opbouw van Europa. Hoewel de principiële betekenis van het maatschappelijk middenveld in sommige uitgangspunten-programma's, zoals in België, Duitsland en Nederland, scherper is neergelegd, kan de aangehaalde passage van groot belang zijn voor de verdere ideeënontwikkeling in Europese christen-democratische kring. Een eerste moment zal zijn de opstelling van het nieuwe EVP-verkiezings-program.

De plaats van maatschappelijke organisaties dient, zo volgt uit het voorafgaande, op een meer consequente wijze te worden doordacht. Als illustratie kan worden gewezen op het reeds eerder genoemde concept van een sociale markteconomie. Dit concept onderscheidt zich nadrukkelijk van een kapitalistische laissez-faire economie en evenzeer van een door de staat gedirigeerde planeconomie. In de sociale markteconomie gaat het om de combinatie van:

- prestatie en sociale gerechtigheid;
- concurrentie en solidariteit;
- persoonlijke verantwoordelijkheid en sociale zekerheid.¹¹⁷

Het Basisprogram van de Europese Volkspartij spreekt van 'een ecologisch georiënteerde sociale Markteconomie'.¹¹⁸ Marktwerving en concurrentie zijn onmisbare coördinatiemechanismen in de huidige moderne samenleving. Daarbij dienen steeds sociale en ecologische voorwaarden in acht te worden genomen. Anders gezegd: een produktieve economie waarin recht wordt gedaan aan de sociale dimensie (sociaal overleg, eerbied voor culturele verschillen, openheid naar de wereld) en het leefmilieu. De Europese Volkspartij wijst op een solidaire samenleving waarbij de Economische en Monetaire Unie ondergeschikt moet zijn aan de normen van het algemeen belang en de sociale rechtvaardigheid. Het gaat om de versterking van economische, monetaire en sociale cohesie teneinde gelijke kansen, grotere welvaart, betere milieubescherming en sociale vooruitgang voor de Europese burger te waarborgen. 'Europa maken is dus meer dan een economisch project.'¹¹⁹ Niet zelden wordt het tot de taak van de overheid gerekend deze voorwaarden aan te geven. Gelet op het normerende karakter van de publieke gerechtigheidsidee is dit in veel gevallen juist. Maar daarmee is het vraagstuk van de normativiteit in het maatschappelijk leven nog niet opgelost. Sociale en ecologische doelstellingen behoren evenzeer tot gelding te komen in het handelen van organisaties zelf. Ook op Europees niveau dringt zich de vraag op hoe maatschappelijke doelen in privaat gedrag kunnen worden geïntegreerd. Voor een dergelijk streven is een goed functionerend en voor de achterban betekenisvol maatschappelijk

117 Vgl. A.M. Oostlander, J.P. Balkenende, 'La Démocratie-Chrétienne et l'Avenir Socio-Economique de l'Europe', A. Kalaydjian, H. Portelli (ed.), *Les démocrates-chrétiens et l'économie sociale de marché*, Paris 1988, pp. 97–114.

118 Art. 239 e.v., ib. pp. 10-11. De artikelen 239 tot en met 253 zijn als bijlage bij dit rapport opgenomen. In het nieuwe Grundsatzprogramm van de CDA wordt gesproken over 'eine ökologische und soziale Marktwirtschaft'. Zie o.a. Themanummer 'CDU: Das neue Programm', *Die politische Meinung*, nr. 281, april 1993.

119 Art. 243. Zie ook artt. 245–249. Ib. p. 10.

middenveld onontbeerlijk.¹²⁰ Het EVP-Basisprogram pleit dan ook voor een bevordering van de dialoog tussen de sociale partners.¹²¹

3.3 Het juridisch kader voor maatschappelijke organisaties

In de vorige paragraaf werd geconstateerd dat het ontwerp-‘Grundsatz-Programm’ van de Europese Volkspartij weliswaar op diverse plaatsen aandacht besteedt aan de rol van maatschappelijke organisaties, maar dat een principiële erkenning van de relatief autonome en authentieke betekenis van die organisaties feitelijk ontbreekt. De Atheense besluitvorming heeft daarentegen geleid tot een sterkere formele verankering van het middenveld in de politieke uitgangspunten. Het gestelde over het ontwerp-Program geldt evenzeer, en zelfs in sterkere mate, voor het recht van de Europese Gemeenschap. In grote lijnen – en in aansluiting op de bevindingen van hoofdstuk 2 – komt de juridische positie van maatschappelijke organisaties als volgt tot uitdrukking:¹²²

- betrokkenheid van organisaties via het Economisch en Sociaal Comité bij advisering aan Raad en Commissie;¹²³
- dialoog tussen de sociale partners in het kader van de sociale dimensie van de Europese integratie;¹²⁴
- betrokkenheid – op nationale schaal – bij de implementatie van EG-richtlijnen;¹²⁵
- de zogenaamde Nieuwe aanpak op het gebied van technische harmonisatie en normalisatie, waarbij organisaties zijn belast met de technische uitwerking van de normen die in richtlijnen zijn opgenomen (‘essential safety requirements’) alsmede andere EG-regelingen waarin ruimte wordt geboden aan aanvullende regulering door particulieren (geconditioneerde zelfregulering);¹²⁶
- het vertegenwoordigd zijn in Raadgevende en Paritaire Comités.

Naast deze formeel-juridische posities bestaan er de informele beïnvloedingsmogelijkheden via de lobby en informele ontmoetingen zoals in Hertoginnedal. Ten slotte zijn er de suggesties waarover nog discussie plaatsvindt maar waarvoor een juridisch kader voorlopig ontbreekt. Te denken valt aan het voorstel van het EVV om internationale afspraken door sociale partners verbindend te laten verklaren door de Europese Commissie.

Aan deze opsomming kan de conclusie worden verbonden dat de Europeesrechtelijke positie van maatschappelijke organisaties als zwak moeten worden aangemerkt. Het duidelijkst is die positie verankerd in het

120 Zie o.a. Uniapac, *Christians and a Market Economy*, Socio-Economic Papers no. 7, Trier 1991.

121 Art. 253.

122 Vgl. J.P. Balkenende, *Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties*, op. cit., hoofdstukken 6 en 9.

123 Artt. 193-198 EEG-Verdrag

124 Art. 118A EEG-Verdrag

125 Vgl. Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten, *Advisory report by the legislative projects review committee on the implementation of EG legislation in Dutch national law*, CTW 90/22, The Hague, 1990.

126 Vgl. M. van Driel, *Zelfregulering*, Deventer 1989, p. 247 e.v. en VNO, NCW, *Ondernemen in Brussel 3*, Normalisatie en Certificatie, 's-Gravenhage 1990.

advieslichaam het Economisch en Sociaal Comité. De invloed van dit orgaan mag niet worden overschat, terwijl de adviserende activiteit van dit orgaan 'concurrentie' gaat krijgen van een ander advieslichaam, namelijk het Comité voor de regio's.

Nog fundamenteeler is de discussie over de staatkundige principes die aan het Europese integratieproces ten grondslag liggen. In dat verband springt het subsidiariteitsbeginsel het meest in het oog. Door de Maastrichtse besluitvorming is dit beginsel formeel verankerd in het EG-recht. Het 'Verdrag betreffende de Europese Unie' bevat in titel I, artikel A de zinsnede dat 'de besluiten zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen', terwijl het EEG-Verdrag, thans het EG-Verdrag, een nieuwe bepaling kent:

'Artikel 3b

De Gemeenschap handelt binnen de grenzen van de haar door dit Verdrag verleende bevoegdheden en toegewezen doelstellingen.

Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de Lid-Staten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt.

Het optreden van de Gemeenschap gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken'.

Het aldus geformuleerde subsidiariteitsbeginsel heeft vooral betrekking op de verhoudingen tussen de EG en de Lid-Staten. De 'horizontale subsidiariteit' of – beter – de erkenning van de relatieve autonomie van maatschappelijke verbanden¹²⁷ blijft als constitutioneel principe buiten beschouwing. Een grondrecht zoals de vrijheid van vereniging en vergadering ontbreekt in het recht van de Europese Gemeenschap. Op basis van de christen-democratische staats- en maatschappijbeschouwing zou een constitutionele erkenning van particuliere organisaties overwogen moeten worden. Zo bezien zou de 'horizontale subsidiariteit' haar weerslag in het EG-Verdrag moeten krijgen. Wel is het zo dat de EG zich gebonden acht aan het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden¹²⁸ waarin in artikel 11 de vrijheid van vereniging is gewaarborgd. Dat neemt niet weg dat een aanvulling van het EG-Verdrag in de hiervoor genoemde zin de erkenning ten principale van maatschappelijke organisaties scherper voor het voetlicht brengt.

127 'Horizontale subsidiariteit' suggereert ten onrechte dat het klassieke rooms-katholieke begrip subsidiariteit niet de taak en plaats van maatschappelijke organisaties zou omvatten. Overigens is de aanduiding 'horizontale subsidiariteit' minder gelukkig, omdat 'subsidiariteit' betrekking heeft op hogere en lagere bestuurlijke niveaus ('onderschikking'), terwijl 'horizontaal' duidt op de eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke verbanden ('nevenschikking').

128 Trb. 1951, 154.

Een dergelijke juridische erkenning van de horizontale subsidiariteit heeft niet alleen principiële betekenis maar ook praktische gevolgen. Ter toelichting kan op drie aspecten worden gewezen.

1. In de 'Overeenkomst betreffende de sociale politiek' – behorend bij de Maastrichtse besluitvorming – wordt eventueel optreden van de Commissie afhankelijk gesteld van de opvattingen en inzichten van de sociale partners. Gekozen is voor een periode waarin de sociale partners gedurende negen maanden de gelegenheid hebben in contractuele regelingen te voorzien. In die periode treedt de Commissie niet op. Het is zeer wel denkbaar dat aan deze methodiek een bredere werking zou worden toegekend die ook van betekenis is voor andere beleidssectoren. In dat geval zou een algemene verwijzing naar de erkenning van de autonomie van maatschappelijke verbanden c.q. horizontale subsidiariteit juridisch zuiver zijn.
2. In de sfeer van de media is het in vele landen gebruikelijk om onderscheid te maken tussen vormen van staatsomroep of commerciële zenders. Nederland kent een eigen systeem met omroepverenigingen. De zendtijd is afhankelijk van het aantal leden. In het EG-recht is deze vorm van private organisatievorming feitelijk een 'Fremdkörper', hoewel de nationale autonomie ten aanzien van het mediaregime wordt erkend. De EG beschouwt media als een 'dienst' in de zin van het EG-verdrag, met de nodige repercussies voor het vrije verkeer en de daaraan verbonden afdwingbaarheidsvereisten. Voorts spelen cultuurpolitieke overwegingen een ondergeschikte rol: de betreffende, in de mediarijchtlijn opgenomen quoteringsregeling stelt een bepaald minimumpercentage aan Europese mediaproducten op de televisie van de Lid-Staten min of meer verplicht. Geen cultuurpolitiek, maar cultuurindustriepolitiek en de overplanting van handelspolitieke gewoonten op het veld van de cultuur.¹²⁹ Een betere bescherming van private organisatievorming op grond van cultuurpolitieke overwegingen verdient de aandacht. Ook op dit vlak blijkt dat de ordeningsvraag niet beantwoord kan worden zonder oog te hebben voor het eigen karakter van de betreffende sector.

Als tussenbalans zij opgemerkt dat het proces van Europese integratie primair in het teken staat van staat-marktdenken met een overwegend economische oriëntatie. Op basis van de eerder genoemde christen-democratische uitgangspunten in het algemeen en het soevereniteitsbeginsel in het bijzonder zou een zwaarder accent moeten worden gegeven aan de rol en de relatieve autonomie van maatschappelijke organisaties in het perspectief van de specifieke kenmerken van de betreffende sector. Onderwijs-, media-, culturele en andere activiteiten mogen niet worden verschaald tot 'vrije verkeersdiensten' in de zin van het EG-Verdrag.

129 A.M. Oostlander, 'Horizontale subsidiariteit', op.cit., pp. 370–371. Zie verder paragraaf 4.3., onderdeel media.

3. Het derde aspect hangt met dit laatste samen. Het functioneren van maatschappelijke organisaties wordt in juridisch opzicht mede bepaald door de kaders die worden aangegeven in het verenigingen- en stichtingenrecht. In dit rechtsgebied worden de bepalingen aangereikt voor het functioneren van private organisaties. Het gaat dan om kwesties als wijze van verkiezing van bestuursleden, raadpleging van de achterban, de methode van financiële en beleidsmatige verantwoording, mogelijkheden van klachtrecht en dergelijke. Deze vooral procedurele aspecten worden in wetten geregeld. Overigens laat het rechterlijk optreden een bemoeienis met organisaties toe die verder gaat dan vooral procedurele zaken. Er kan bijvoorbeeld toetsing plaatsvinden aan de hand van redelijkheid en billijkheid. In sommige landen speelt de meer inhoudelijke thematiek van de goedkeuring door de overheid van de statuten van maatschappelijke organisaties. Zo komen er bepaalde publiekrechtelijke goedkeuringsvereisten voor waaraan organisaties hebben te voldoen. Het gaat dan om een inhoudelijke toets van die statuten door de overheid.¹³⁰ Deze situatie verschilt overigens per land. Zo kent Nederland bijvoorbeeld een grote juridische vrijheid voor verenigingen en stichtingen.

Vanuit christen-democratisch gezichtspunt dienen – zo werd eerder betoogd – maatschappelijke organisaties in eerste instantie te worden beschouwd als organisaties van burgers. Organisaties dienen hun verankering en verworteling in de samenleving zelf te vinden. In die zin past grote terughoudendheid van de overheid om zich een oordeel aan te meten over de inhoudelijke aspecten van de activiteiten van organisaties. Het zou geen goede zaak zijn indien de uitbreiding van het EG-recht ertoe leidt dat de eigen verantwoordelijkheden van maatschappelijke organisaties en de daarmee verbonden maatschappelijke pluriformiteit zouden worden ingesnoerd door een teveel aan Europese overheidsregels. Daar komt bij dat de schaal van maatschappelijke vraagstukken moet worden meegewogen. De Europese Gemeenschap heeft de opdracht om die zaken aan te pakken die werkelijk van internationale betekenis zijn. Indien organisaties activiteiten ontplooiën op een decentrale schaal behoort dit functioneren door de EG te worden erkend en waar nodig te worden gehonoreerd. Dit impliceert een nadrukkelijke erkenning van de vrijheid van het particulier initiatief. Evenzeer is waakzaamheid geboden met het voeren van een zodanig beleid dat de interne kracht van organisaties uitholt. Zo bleek in de Nederlandse verzorgingsstaat dat processen van collectivisering en professionalisering, gekoppeld aan een voortdurende uitdijing van overheidsinterventie, de rol van het particuliere initiatief hebben ingeperkt.¹³¹ Die kant moeten wij in Europa niet op. Het gaat er veeleer om de vitaliteit van maatschappelijke organisaties – ook wanneer deze op Europese schaal werken –

130 Zie o.a. T.J. van der Ploeg, *Recht in het maatschappelijk middenveld*, op.cit., p. 28.
131 Vgl. L.A. Geelhoed, 'Van regulering en deregulering naar zelfregulering', Stuurgroep Reclame, *Wetgeving en zelfregulering. Op zoek naar een balans*, Amsterdam 1988, pp. 3–18.

te bevorderen. Nog daargelaten het feit dat binnen Europa de benaderingen van verenigingen en stichtingen door de betrokken overheden zeer uiteenlopen waardoor Europese regelgeving voorshands moeilijk realiseerbaar zal zijn, behoort overregulering op het gebied van het verenigingen- en stichtingenrecht met het oog op de geschetste vitaliteit door de EG mede daarom te worden voorkomen.¹³²

In meer algemene zin kan tenslotte worden opgemerkt dat, zowel vanuit de intenties van het Basisprogram van de Europese Volkspartij als vanuit het in het Europees Parlement gebezigde begrip 'horizontale subsidiariteit' bezien, op Europese schaal ernst dient te worden gemaakt met de implementatie van het waarborg-, aanspraak-, en normerend karakter van de norm van publieke gerechtigheid. Zo komt het *waarborg*karakter tot uitdrukking in het scheppen van ruimte voor *zelfregulering door private organisaties*. Een goed voorbeeld is het in Maastricht vastgestelde sociaal protocol. Daarnaast behoort tot dit waarborgkarakter het op een behoorlijke wijze omgaan met maatschappelijke inbreng (advisering, overleg, informele raadpleging) in de beleidsvoorbereidende fase. Ook is er de mogelijkheid van het erkennen van de betekenis van maatschappelijke organisaties bij de uitvoering van EG-recht en -beleid, voorzover het gaat om noodzakelijke publieke handelingen van EG-instellingen.

Het *aanspraak*karakter komt tot uitdrukking in de faciliterende rol die de EG kan spelen bij de opbouw en/of intensivering van werkzaamheden van Europese maatschappelijke organisaties. Die faciliteiten kunnen bestaan uit – voorzover noodzakelijk en zonder te vervallen in het risico van ongewenste Brusselse 'financiële rondpompmechanismen' – startsubsidies om daarmee het van de grond komen van het maatschappelijk initiatief aan te moedigen. Een voorbeeld is het opbouwen van netwerken tussen organisaties uit West- en Centraal- en Oost-Europa. Daarbij moet uiteraard worden voorkomen dat weer nieuwe afhankelijkheden worden gecreëerd. Faciliteiten kunnen ook betrekking hebben op de stimuleringsfondsen van de EG. Gelden behoeven niet alleen aan bijvoorbeeld regio's ten goede te komen, maar ook aan private samenwerkingsverbanden. In de praktijk gebeurt dit al, onder andere in de sfeer van het technologiebeleid.

Het *normerend* karakter betreft het aangeven van de randvoorwaarden waarbinnen maatschappelijke organisaties kunnen opereren. Uit hetgeen eerder werd opgemerkt over de autonomie van maatschappelijke verbanden volgt dat terughoudendheid van de overheid op haar plaats is. Basale grondnoties mogen niet worden geschonden. Zelfregulering door private partijen is goed, maar mag geen inbreuk maken op Europees gestelde normen op het gebied van het milieu.¹³³ Gelijke behandeling van mannen en vrouwen behoort in het arbeidsvoorwaardenoverleg door sociale partners te worden gerespecteerd.

Het waarborg-, aanspraak- en normerend karakter, zoals hiervoor aangege-

132 Vgl. Tymen J. van der Ploeg, *The legal tradition concerning voluntary organisations; an obstacle for European integration of law on voluntary organisations?*, bijdrage voor een conferentie in Indianapolis (USA, 1992), Vrije Universiteit Amsterdam.

133 Vgl. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Schepping en rentmeesterschap*, verschijnt in 1993.

geven, zijn van wezenlijke betekenis voor het type EG-beleid en -bestuur dat in de jaren negentig vorm moet krijgen. Meer dan in het verleden zijn inspanningen nodig om het EG-optreden zodanig te richten dat de horizontale subsidiariteit tot haar recht kan komen. Tegen die achtergrond worden in de volgende paragrafen meerdere aspecten van regelgeving en beleidsvoering behandeld.

3.4 Advisering, overleg, lobby

In de vorige paragraaf werd een pleidooi gevoerd voor een principiële erkenning door de EG van maatschappelijke organisaties. De erkenning is geboden omdat daarmee recht wordt gedaan aan de niet-gouvernementele dimensie van de Europese integratie. Door die intentie te verbinden aan de beleidsnotie van 'horizontale subsidiariteit' is – onder de erkenning dat sociaal-culturele, historische en juridische posities van maatschappelijke organisaties in landen en regio's binnen Europa duidelijke verschillen laten zien – het denkbaar dat meerdere zaken niet tot EG-beleid worden verklaard, maar worden overgelaten aan het zelf-regulerend en zelf-financierend vermogen van de Europese samenleving, van krachten en tegenkrachten ('countervailing powers'). Ook kan die principiële erkenning betekenis hebben voor de implementatie van EG-richtlijnen en – breder – voor de uitvoering van EG-beleid. Dergelijke taken zouden in eerste aanleg kunnen worden overgelaten aan maatschappelijke organisaties en niet aan overheidsorganen zoals de Europese Commissie of aan ambtelijke diensten van de centrale of regionale overheden.

Naast de relatieve autonomie van organisaties en de eventuele betrokkenheid bij uitvoering van EG-beleid en -regelgeving, is er een ander traject waar de rol van organisaties aan de orde is, namelijk het gebied van advisering, overleg en lobby. Daarbij gaat het in het bijzonder om de beïnvloeding van besluitvormingsprocessen van de Europese Gemeenschap.

In meer algemene zin kan worden opgemerkt dat de groei van de overheidsrol in de samenleving, tot uitdrukking komend in meer wetgeving, planning en financiering, in veel Europese landen gepaard ging met een uitbouw van advies- en overlegstructuren. De betrekkingen tussen de overheid en de organisaties van werkgevers en werknemers stonden daarbij centraal. Structuren verschillen overigens per land. In sommige Lid-Staten van de EG, zoals Duitsland, Nederland en België, kan gesproken worden over 'overlegeconomieën'. Frankrijk kent een aanzienlijk centralistisch en gouvernementeel-dirigistisch systeem. In Groot-Brittannië staan bilaterale contacten tussen overheid en vooral werkgevers op de voorgrond.

Hoewel de verschijningsvormen en achtergronden uiteenlopen is er een gemeenschappelijke noemer, namelijk dat de overheid niet autonoom, los van maatschappelijke krachten, tot beleidsbeslissingen kan komen. Op Europese schaal zijn er, zo bleek in het vorige hoofdstuk, meerdere mogelijkheden voor advisering.

Advisering strekt ertoe kennis te nemen van de opvattingen van groepen of organisaties die door de overheidsbesluiten worden geraakt. Ook is advisering van belang met het oog op acceptatie, handhaving en naleving van

voorgenomen beleid en regelgeving. Maatschappelijke organisaties raken bovendien meer geëngageerd aan de besluitvorming. Advisering kan soms de vorm hebben van éénrichtingsverkeer, wanneer het adviesorgaan opvattingen aan de overheid overbrengt. Het is eveneens denkbaar dat zich een tweerichtingen-verkeer afspeelt. In dat geval staat de dialoog voorop; het gaat dan om het voeren van overleg.¹³⁴

In het verleden is voor advisering gekozen opdat uiteenlopende maatschappelijke inzichten zouden kunnen worden gehoord. Hierdoor werd een dam opgeworpen tegen de dominantie van bepaalde geluiden in het voortraject van besluitvorming. Zo bezien draagt advisering bij aan de transparantie van meningsvorming en meningsuiting. De afgelopen jaren is meermaals kritiek uitgeoefend op advisering. Traagheid, de voortdurend uiteenlopende opvattingen en de rem op bestuurlijke slagvaardigheid van de overheid vormden kernpunten van kritiek. In sommige landen zoals Nederland mondde dit uit in het opheffen van een aantal adviesorganen en het terugbrengen van wettelijke verplichtingen tot het vragen van advies.¹³⁵

Kritiek werd ook uitgeoefend op het Economisch en Sociaal Comité. Twee oplossingsrichtingen zijn denkbaar. Enerzijds kan worden getracht de problematische aspecten aan te pakken, waarbij vooral moet worden gedacht aan het aanbrengen van 'technische' verbeteringen. Anderzijds kan de rol van het ESC als zodanig worden gerelativeerd, hetgeen per saldo kan neerkomen op een toename van de lobby-praktijk. Vanuit een oogpunt van kenbaarheid van standpunten van maatschappelijke organisaties en optimalisering dient het functioneren van het ESC te worden versterkt. Ook in het Europees Parlement vallen geluiden in die richting waar te nemen.¹³⁶ Een versterking van de adviserende rol van het ESC kan op meerdere manieren worden bereikt. Hierbij dient te worden bedacht dat de positie van het ESC aan betekenis wint naarmate de politieke eenwording van de Europese Gemeenschap verder gestalte krijgt.

- a. Het ESC dient eerder in het beleidsproces te worden geraadpleegd. De huidige situatie waarin advisering haar beslag krijgt nadat reeds belangrijke compromissen in het voortraject zijn bereikt, is onbevredigend, zowel voor het ESC zelf als voor de Europese Commissie voor wie de advisering aldus gemakkelijk het karakter kan krijgen van een 'verplicht nummer' en het hooguit aanwenden van de adviezen wanneer deze een ondersteuning inhouden voor voorstellen van de Commissie. Het eerder raadplegen betekent dat van het ESC meer ageren dan reageren wordt verwacht.
- b. Momenteel is het lang niet altijd helder wat met de adviezen van het ESC wordt gedaan. Teneinde die situatie te verbeteren is het gewenst dat de Commissie gehouden is – bijvoorbeeld in de toelichting op voorstellen – te motiveren op welke manier rekening is gehouden met de ESC-adviezen. Ook de Raad zou bij zijn besluitvorming moe-

134 Zie o.a. H.B.R.M. Kummeling, *Advisering in het publiekrecht*, 's-Gravenhage 1988.

135 Zie bijv. *Raad op maat*, Rapport van de bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen, TK 1992-1993, 21427, nr. 30.

136 Vgl. EP-document A3-0237/91

- ten aangeven in welke mate hij rekening heeft gehouden met de adviezen van het ESC. In het bijzonder het afwijken van een advies zou beargumenteerd moeten worden.
- c. De voordracht van kandidaat-leden voor het ESC geschiedt momenteel door de Lid-Staten van de EG, die daarbij rekening houden met de voorkeuren van maatschappelijke organisaties. Het is denkbaar om de voordracht niet te doen plaatsvinden door de Lid-Staten maar door representatieve organisaties.¹³⁷ In dat geval dienen representativiteitscriteria te worden vastgesteld.¹³⁸
 - d. Het ESC bestaat voor een derde uit werkgeversvertegenwoordigers en voor een derde uit representanten van de vakbeweging. De 'derde groep' bestaat uit vertegenwoordigers van landbouw-, consumenten- en andere organisaties. Soms wordt kritiek uitgeoefend op de heterogeniteit van deze groep. Ook blijken organisaties, onder meer vanuit het midden- en kleinbedrijf¹³⁹ ontevreden over hun representatie in het ESC. De samenstelling van het ESC dient primair te worden beoordeeld aan de hand van de onderwerpen waarover geadviseerd wordt en van een evenwichtige inbreng van argumenten in het beleidsvoorbereidende stadium.

Deze aanbevelingen bevatten vooral 'technische' verbeteringen die kunnen bijdragen aan een grotere betekenis van de ESC-advisering. Er is nog een ander vraagstuk, dat niet minder belangrijk is, namelijk de aard van de onderwerpen waarop de advisering betrekking heeft. De ESC-advisering richt zich vooral op sociaal-economische onderwerpen, soms ook op andere vraagstukken die een economische 'vertaling' krijgen. Wat het laatste betreft kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de advisering over de richtlijn inzake grensoverschrijdende televisie. Het takenpakket van de EG wordt uitgebreid. Op het terrein van het milieu zal de EG-invloed toenemen. De vraag die nu rijst is of de taak- en bevoegdheidsuitbreiding van de EG gepaard dient te gaan met een uitbreiding van formele advisering.

Deze vraag kan geplaatst worden tegen de achtergrond van de gangbare adviespraktijk in sommige landen. Een apart advieslichaam voor milieuzaken of voor culturele onderwerpen is op zichzelf denkbaar, maar houdt het risico van 'adviesverkokering' in. Voorshands ligt het in de rede om het ESC als hét te consulteren adviesorgaan van de Europese Gemeenschap te beschouwen en niet te kiezen voor allerlei sectorale raden. Dit kan leiden tot een verbreding van het werkterrein van het ESC. Een dergelijke verbreding laat de samenstelling van het comité niet onverlet: de 'derde groep' blijft zeker in dat geval van belang. Sterker, de inbreng van deze leden dient dan voluit te worden erkend. Een eventuele uitbreiding van het aantal advies-

137 Zoals bijv. bij de EGKS het geval is. Art. 18 EGKS.

138 Gedacht kan worden aan een bepaalde organisatiegraad, het representatief geacht kunnen worden voor een bepaalde groep, het behartigen van een bepaald maatschappelijk belang.

139 Vgl. H.A.C.M. Notenboom, *Notitie over de organisatorische positie van het midden- en kleinbedrijf in de Europese Gemeenschap*, Venlo 1992. In ander verband pleitte Notenboom voor één sterke overkoepelende EEG-KMO (kleine en middelgrote ondernemingen) organisatie.

organen op enkele grote domeinen zal beoordeeld moeten worden in het licht van het takenpakket van de EG.

Daarnaast dient gestreefd te worden naar een goed evenwicht tussen de te behandelen onderwerpen: economisch, sociaal, cultureel en ecologisch. Hierbij zij aangetekend dat de werkzaamheden van het ESC in hoge mate afhankelijk zijn van de voorstellen die haar door de Commissie ter advisering worden voorgelegd. Weliswaar kan het ESC ook uit eigen beweging adviseren, maar de praktijk wijst momenteel vooral op reagerende activiteit.¹⁴⁰

De advisering dient gekenmerkt te worden door advisering op hoofdlijnen van beleid en voorgenomen regelgeving.¹⁴¹ Voor de meer technische aspecten kan gebruik worden gemaakt van de raadgevende comités of van de consultatie van onafhankelijke deskundigen. Wel zou met het oog op transparantie en doelmatigheid gestreefd moeten naar een beperking van het aantal comités.

Het overleg tussen EG en maatschappelijke organisaties dient waar mogelijk samen te gaan met de adviseringsstructuur. In die zin kan het nuttig zijn om bestuurlijke vormen te vinden die ertoe leiden dat er meer rechtstreekse contacten gaan ontstaan tussen het ESC en de Raad en het Europees Parlement. Overleg dient niet te leiden tot een vervaging van de verantwoordelijkheden van de publieke en de private sector.

De lobby-praktijk kent, zo bleek ook in de vorige hoofdstukken, een gestage uitbouw. Geprofessionaliseerde lobby-bureaus vestigen zich in Brussel en Straatsburg of breiden hun activiteiten uit. Veel maatschappelijke organisaties, die op nationaal niveau zijn georganiseerd, hebben hun vertegenwoordiger in Brussel. Zo ook vele gemeenten en regio's in de EG. De toenemende aandacht van het lobby-wezen voor de EG markeert de toegenomen betekenis van EG-regelgeving en -beleid. Bovendien blijken mogelijke subsidies een belangrijke drijfveer zich door middel van de lobby tot de EG te wenden. De lobby als zodanig vormt een onderdeel van de vrijheid van meningsuiting. Burgers en hun organisaties hebben het recht hun opvattingen kenbaar te maken aan de EG, in het bijzonder aan de Europese Commissie en het daarbij behorende ambtelijke apparaat en aan het Europees Parlement. Hierdoor kan kennis worden overgedragen van de particuliere sector aan de Europese instellingen. Ook kan de lobby van betekenis zijn voor een beter zicht op het draagvlak van voorgestelde regelingen, zowel wat betreft de inhoud van de regeling zelf als wat betreft de nale-

140 Verder zij gewezen op de uiteenlopende samenstelling van raadgevende comités en het ESC, het doorgaans eerder inschakelen van dergelijke comités en het veelal niet bekend zijn van werkzaamheden van raadgevende comités bij het ESC. Betere afstemming van activiteiten is gewenst.

141 Een beperking van advisering tot hoofdlijnen van beleid zou een wijziging van het EEG-Verdrag kunnen impliceren. Zie art. 198 EG-Verdrag. Nog principiëler is de vraag of de verplichtingen tot het vragen van advies door de Commissie of Raad vervangen zou moeten worden door een bevoegdheid, gekoppeld aan de vrijheid van het ESC uit eigen beweging te adviseren. Een en ander zou wel zwaardere eisen stellen aan de motiveringsplicht wat met de ESC-adviezen is gedaan.

ving en handhaving daarvan. Zo bezien kan lobbyen nuttig en wenselijk zijn.¹⁴²

Tegenover deze positieve aspecten kunnen kritische kanttekeningen worden geplaatst. Gegeven het grote belang van het voortraject, namelijk de fase waarin voorstellen worden ontworpen, past grote zorgvuldigheid met het hanteren van de kennis die door de lobby-praktijk wordt gegenereerd. Deze kennis is immers niet zelden 'gefilterd' en toegespitst op één of meerdere belangen. Juist in het voortraject is het van belang om acht te slaan op een zeker evenwicht in de gerepresenteerde belangen. Daarbij dient tevens de ongelijkheid in kennis en organisatorische kracht van lobbyende instanties te worden meegewogen. Bij formele advisering wordt doorgaans toegezien op een evenwicht in de representatie van opvattingen. Aangezien lobbyen een informeel karakter heeft, is het van belang acht te slaan op dat evenwicht. Een ander vraagstuk betreft de invloed van de lobby op het beleidsproces als zodanig. Wanneer de lobby dit beleidsproces zou overwoekeren, kan het gevaar ontstaan dat de kerntaken van de overheid teveel op de achtergrond blijven. Mede in het licht van enkele problematische aspecten rondom de lobby-praktijk kunnen meerdere suggesties worden gedaan om het lobbyen zorgvuldiger te doen verlopen.

- Een eerste optie betreft het registreren van lobbies. In de Verenigde Staten zijn ervaringen met dergelijke registraties opgedaan. Registratie kan op twee manieren vorm krijgen. In de eerste plaats valt te denken aan het registreren van lobbyisten en lobby-bureaus als zodanig, vergelijkbaar met registratie van accountants, artsen en advocaten. Een dergelijke registratie lijkt minder gewenst, mede in het licht van de vrijheid van burgers en organisaties om hun opvattingen kenbaar te maken aan instellingen van de overheid. Een tweede vorm van registratie betreft het vastleggen van de lobbies die zich in het beleidsproces hebben gemengd. In de Verenigde Staten geldt de bepaling dat wanneer men de totstandkoming van wet- en regelgeving wenst te beïnvloeden dit kenbaar dient te maken aan de daartoe bevoegde autoriteiten. In de praktijk had deze bepaling weinig om het lijf, aangezien de meeste lobbyisten pretendeerden niet uit te zijn op beïnvloeding van het regelgevingsproces.¹⁴³
- Een tweede optie wordt gevormd door gedragscodes. Te denken valt aan een code voor degenen die met de lobby worden geconfronteerd: politici, bestuurders en relevante ambtenaren. Door een dergelijke gedragscode wordt het fenomeen lobbyen als zodanig niet ingekrompen, maar wordt getracht te komen tot een zorgvuldige omgang met de lobby. Juist nu de lobby zozeer in omvang toeneemt zouden aan een dergelijke gedragscode voordelen verbonden kun-

142 Vgl. W.J. Bennis, B.M.J. Pauw, M.P.C.M. van Schendelen (red.), *Lobbyen, hoe werkt 't?*, 's-Gravenhage 1990 en Public Affairs Consultants, *Gewogen belangen, Public Affairs in theorie en praktijk*, Deventer 1992.

143 Vgl. J.M. Zegers, 'Washington: the American way', W.J. Bennis, e.a., (red.), *Lobbyen, hoe werkt 't?*, op.cit., 's-Gravenhage 1990, pp. 243-256, E.L. Levine, E.E. Cornwell, *An Introduction to American Government*, New York, London 1973, p. 75.

- nen zijn. Ook zijn vrijwillige gedragscodes denkbaar voor lobbyende commerciële en niet-commerciële belangengroepen.¹⁴⁴
- Een derde optie is het verantwoording afleggen in de toelichting op voorstellen welke lobbies of welke 'type' lobby in het voortraject een rol hebben gespeeld en met welke soort groepen is gesproken. Tevens kan worden aangegeven op welke manier met deze lobbies is omgesprongen en wat met de inbreng is gedaan. Door een dergelijke verantwoording neemt de transparantie van het proces toe.¹⁴⁵
 - Een vierde element kan bestaan uit het voorkomen van een bestuursstijl die te gemakkelijk lobbyen uitlokt. Wanneer bijvoorbeeld het overheidsoptreden nagenoeg onbegrensd wordt geacht, zet men de deur voor de lobby wijd open. Het is nu juist de taak van de overheid om zich te concentreren op haar kerntaken. Wanneer dit duidelijk wordt gemaakt, kan ook het werkterrein van de lobby navenant worden ingekrompen. Dit aspect krijgt in het publieke debat nog te weinig aandacht. In meer algemene zin kan het belang van het maken van heldere, principiële keuzes van politici niet genoeg worden onderstreept. Die keuzes dienen in eerste aanleg bepaald te worden door normatieve oriëntaties op de samenleving, niet door de uitkomsten van de lobby.

Niet de lobby als zodanig vormt een probleem, wel de manier waarop daarmee in bepaalde gevallen door relevante actoren in het beleidsvormingsproces wordt omgesprongen. Juist daarom dient ernst te worden gemaakt met de gedane suggesties.

Zowel de advisering als de lobby nopen tot meer aandacht voor het vraagstuk van de representativiteit van maatschappelijke organisaties. Binnen de Commissie blijkt representativiteit veelal te worden vertaald naar de mate waarin organisaties kunnen bogen op een achterban. Hoe meer leden, begunstigers of sympathisanten de organisatie vertegenwoordigt, hoe eerder de Commissie geneigd is rekening te houden met de betreffende organisaties. In de praktijk leidt dit tot twee problemen. In de eerste plaats voelen bepaalde organisaties zich tekort gedaan louter vanwege het feit dat zij naar ledental kleiner zijn dan andere organisaties. Zo nam de organisatie van hoger en middelbaar personeel Eurocadres recent stelling tegen de dominante positie van het Europees Verbond van Vakverenigingen in de betrekkingen met de Commissie. In de tweede plaats treden organisaties die zich op een bepaalde levensbeschouwelijke grondslag baseren minder snel op de voorgrond ten gevolge van de sterkere positie van grotere, neutrale organisaties. Vanuit het gezichtspunt van culturele en maatschappelijke pluriformiteit dient te worden gewaarborgd dat ook dergelijke geluiden in het beleidsproces tot hun recht komen. Deze pluriformiteit manifesteert zich vanzelfsprekend niet op alle terreinen in dezelfde mate. Echter waar

144 Zoals geopperd in het document SEC (92) 2272 d.d. 2 december 1992 van de Commissie. Zie ook het eerder aangehaalde EP-document *Vers un reglementation du Euro-lobbying*, april 1993 en daarin opgenomen statuten van PACE.

145 De ogen mogen niet worden gesloten voor het praktisch probleem dat een belangrijk deel van de lobby informeel van karakter is.

van pluriformiteit sprake is – bijvoorbeeld onderwijs, cultuur, gezondheidszorg –, dient deze door de EG met respect tegemoet te worden getreden.

3.5 Bevordering van private samenwerking

Private organisatievorming is een proces dat uiteraard 'van onderop' vorm moet krijgen. De samenleving wordt mede door burgers georganiseerd. In die zin zal private organisatievorming in eerste aanleg vanzelfsprekend door burgers en hun organisaties en instellingen gedragen moeten worden. Wanneer het draagvlak van die organisaties, de verworteling in de samenleving, mocht wegvallen heeft dat uiteraard gevolgen voor de legitimiteit en het functioneren als zodanig van die organisaties. De politieke vraag is op welke manier private samenwerking door de overheid tegemoet getreden dient te worden. Daarbij zijn zeer uiteenlopende posities en opvattingen denkbaar. Wanneer het streven is gericht op een versterking van het primaat van de politiek en van de sturende rol van de overheid, zal de bevordering van private organisatievorming wellicht een instrumenteel karakter dragen. Organisaties kunnen in die benadering als relevant worden beschouwd indien en voorzover hun activiteiten bijdragen aan de realisatie van overheidsdoelstellingen. Ook is een bestuurlijke benadering denkbaar waarbij de organisatievorming door politiek en overheid op een onverschillige manier worden tegemoet getreden. Het recht van burgers om zich te organiseren wordt erkend, maar verder laat het de overheid koud. De overheid spreekt immers individuen of individuele instituties aan en niet hun organisaties.

Zoals eerder in dit hoofdstuk aangegeven benadert de christen-democratie de private organisatievorming op een andere manier. Die organisatievorming dient ook door de overheid positief tegemoet te worden getreden, niet of niet in eerste instantie vanwege gouvernementeel-instrumentele overwegingen maar omdat deze intrinsieke betekenis heeft. Private organisatievorming verbindt burgers, draagt bij aan maatschappelijke cohesie en creëert kaders voor de beleving en overdracht van normen en waarden. In die zin kan de overheid vanuit het publieke gerechtigheidsmotief de private organisatievorming stimuleren.

Bij dit alles dient uiteraard rekening te worden gehouden met de schaal waarop die organisatievorming kan plaatsvinden. Doorgaans voltrekken dergelijke processen zich op (sub)regionale of landelijke schaal. Private organisatievorming op Europees niveau heeft als regel krachtenbundeling van nationaal georganiseerde instituties tot oogmerk ('koepelorganisaties'), vooral vanwege het toegenomen belang van de Europese instellingen of de verwachting dat het laatste zal gaan plaatsvinden. De motieven tot krachtenbundeling hebben in de praktijk primair een functioneel karakter en minder een ideëel motief, hoewel er op die regel uiteraard ook uitzonderingen zijn. Te denken valt aan de vele, internationaal opgezette kerkelijke activiteiten.

Wederzijdse belangen speelden een belangrijke rol bij de private samenwerking op Europese schaal, die vooral sinds de totstandkoming van de

EEG in 1957 nadrukkelijker vorm kreeg. Een belangrijke drijfveer was dat de EG relevant werd voor het behartigen van bepaalde belangen. Ook nu wordt internationale organisatievorming vaak ingegeven door belangenafwegingen. Niet de internationale oriëntatie staat dan voorop, maar de verandering van omstandigheden waarop moet worden ingespeeld.

Private organisatievorming op Europese schaal mag er op basis van christen-democratische uitgangspunten niet slechts toe strekken de eigen belangen veilig te stellen bij de Europese Gemeenschap. Waar het evenzeer en wellicht meer om gaat, is het bouwen aan een internationaal maatschappelijk weefsel van private organisaties. Deze private organisatievorming op internationale schaal is nodig om te werken aan een verdieping van de 'normativiteit' op Europese schaal, aan een goede machts- en verantwoordelijkheidsbalans tussen uiteenlopende maatschappelijke krachten en aan het ontstaan van tegenwicht biedende krachten. Private organisatievorming betreft niet slechts de traditionele vormen, zoals organisaties van werkgevers en werknemers, charitatieve instellingen e.d., maar evenzeer ad hoc coalities met een tijdelijk karakter, gericht op één of meerdere doelen. Steeds meer zal het vinden van een goed evenwicht tussen pluriformiteit, vooral in sociaal-culturele zin, en samenwerking op de voorgrond komen te staan. Samenwerking en krachtenbundeling zullen noodzakelijk blijken als voorwaarden om optimaal te kunnen participeren in het mondiale sociaal-economische verkeer. De EG behoort het proces van private organisatievorming, ook in regelgeving en beleid, ten volle te erkennen. Het oogmerk van de EG kan niet zijn het creëren van afhankelijkheidsrelaties in welke vorm ook, maar het stimuleren van Europese netwerkvorming als onderdeel van de Europese integratie. Tenminste drie accenten moeten daarbij worden gelegd, onder de aantekening dat de onderstaande opmerkingen aan gewicht zullen winnen naarmate de bestuurlijk-juridische positie van de Europese instellingen een volwaardiger karakter krijgen.

In de eerste plaats dient het EG-beleid zodanig te worden ingericht dat *private organisatievorming wordt gestimuleerd*. *Culturele instellingen, organisaties met sociale doelstellingen of instellingen die zich richten op het versterken van particuliere banden tussen West- en Centraal- en Oost-Europa zouden door de EG ondersteund kunnen worden, bijvoorbeeld in de vorm van startsubsidies of in de tijd begrensde doeluitkeringen. Ondersteuning ('medefinanciering') impliceert dat de activiteiten van particuliere instellingen in de eerste plaats hun basis en draagvlak – ook in financiële zin – moeten vinden in de samenleving. Voorts is het denkbaar om private initiatieven met een publieke domeinfunctie te faciliteren. Te denken valt aan demonstratieprojecten in de milieusfeer.¹⁴⁶ Wel zal steeds de noodzaak moeten worden aangetoond, niet alleen omdat subsidiesystemen na verloop van tijd scheefgroei kunnen gaan vertonen maar ook omdat subsidiëring nimmer in de plaats mag treden van de eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties.*

146 N. Falk, *Voluntary Work and the Environment: Local Environmental Development Initiatives in Europe*, European Foundation for the Improvement of living and working conditions, Dublin 1992.

In de tweede plaats behoren – in de lijn van reeds nu bestaande maatregelen, bijvoorbeeld op technologiegebied – EG-faciliteiten als regel te worden gekoppeld aan de verplichting tot samenwerking tussen private partijen in meerdere Europese landen. Op die manier draagt de EG bij aan de vorming van particuliere Europese netwerken. Wel dienen daarbij pluriformiteit en de eigen aard en het eigen karakter van de organisaties te worden gerespecteerd. Dit geldt in het bijzonder voor levensbeschouwelijk gefundeerde organisaties. Momenteel lijkt op dit vlak sprake van een onderwaardering voor laatstbedoelde organisaties.

In de derde plaats moet de EG het thans bestaande toetsingskader voor zelfregulering tegen het licht houden van de invloed daarvan op de private organisatievorming. Momenteel worden regelingen vooral beoordeeld op hun beperkende werking op het vrije handelsverkeer. Op zichzelf is een dergelijke toets geboden gezien de gekozen doelstellingen van Europa 1992. Het gevaar dreigt dat deze toets een ultiem karakter krijgt waaraan sociaal-culturele en ecologische doelstellingen ondergeschikt worden gemaakt. De eenzijdige economische oriëntatie kan in bepaalde omstandigheden private samenwerking in de kiem scoren. Het is vanuit christen-democratisch gezichtspunt een gemis dat het verband tussen het toetsingskader van het vrije verkeer en de ontwikkeling van de private samenwerking nauwelijks ter sprake komt. De eerder bepleite principiële erkenning van het particulier initiatief door de EG en het incorporeren van de 'horizontale subsidiariteit' in de Europese integratie kunnen in die situatie verandering brengen.

3.6 Zelfregulering

Zelfregulering vormt het juridische sluitstuk van hetgeen hiervoor werd opgemerkt over private organisatievorming, samenwerking en erkenning van de rol van de particuliere initiatief door de Europese Gemeenschap. Zelfregulering houdt in dat private partijen voor de eigen groep en in het algemeen belang regels stellen en zelf eveneens toezien op de naleving en handhaving van deze regels.¹⁴⁷ Dit is een belangrijk thema voor het Europa van de jaren negentig, omdat het hier ten diepste gaat om de manier waarop vorm wordt gegeven aan maatschappelijke normativiteit in het Europa van morgen. Tegelijkertijd is aan de orde de vraag hoe maatschappelijke ordening vorm krijgt. In het vorige hoofdstuk werden verschillende vormen van zelfregulering genoemd. Bij zelfregulering is het noodzakelijk vooral naar de afzonderlijke sectoren te kijken om de betekenis van zelfregulering volledig te kunnen doorgronden. Immers, niet op alle sectoren behoeft de Europese Gemeenschap even intensief te interveniëren. Hetzelfde kan gezegd worden van de het regelen van zaken op decentrale schaal. Internationale CAO's zullen op EG-schaal in de nabije toekomst waarschijnlijk niet gerealiseerd worden. In Euregio's kunnen er goede gronden zijn om hiermee ernst te maken.

Lange tijd is het thema van zelfregulering bij het denken over de Europese eenwording op de achtergrond gebleven. Ook in het EG-recht wordt een tamelijk bescheiden plaats toegekend aan maatschappelijke organisaties

147 Vgl. M. van Driel, *Zelfregulering*, Deventer 1989.

en aan zelfregulering. Niettemin kan worden vastgesteld dat er aanknopingspunten te vinden zijn die op het tegendeel lijken te wijzen: de aandacht voor horizontale subsidiariteit, de sociale dialoog, de Nieuwe aanpak in de sfeer van normalisatie en certificatie en kleinere voorbeelden van zelfregulering. Ook was het veelbetekenend dat tijdens de Eurotop in Maastricht (1991) wat betreft sociale onderwerpen gekozen werd voor de in de tijd begrensde periode waarin de EG zich dient te onthouden van het stellen van regels en eerst de gelegenheid tot zelfregulering door private partijen behoort in acht te nemen. Deze intenties verdienen krachtige ondersteuning.

In meer algemene zin geldt dat zelfregulering als juridisch concept van Europese integratie nog maar in de kinderschoenen staat. Dit hangt samen met het gegeven dat de EG-richtlijnen – het meest gebruikelijke regulerende instrument van de Europese Gemeenschap – tot de Lid-Staten zijn gericht. Dit houdt niet in dat de implementatie van EG-richtlijnen aan maatschappelijke organisaties wordt onthouden, wel dat Lid-Staten aansprakelijk zijn indien private arrangementen ter uitvoering van de richtlijnen niet voldoende adequaat blijken te zijn. Zelfregulering wordt daarmee ondergeschikt gemaakt aan de regulerende rol van Lid-Staten. Een meer omvattend juridisch kader voor zelfregulering ontbreekt in de EG. Dat geldt bijvoorbeeld voor de contractuele betrekkingen tussen sociale partners in verband met de sociale dialoog.¹⁴⁸ Verder lijkt zelfregulering vanuit EG-gezichtspunt eerst dan in het vizier te komen wanneer mogelijkheden tot regulering van zaken door overheidslichamen onvoldoende soelaas bieden.¹⁴⁹

Nu het werkerrein van de EG niet strikt tot handelseconomische aspecten wordt beperkt, maar ook wordt uitgebreid tot bijvoorbeeld de bescherming van consumenten en werknemers, ligt het voor hand om mede vanuit doelmatigheidsoverwegingen de mogelijkheden van zelfregulering beter voor het voetlicht te brengen. Het zou een belangwekkende stap zijn indien de horizontale werking van richtlijnen zou kunnen worden versterkt of dat eerder wordt gekozen voor verordeningen dan voor richtlijnen, althans wanneer maatschappelijke organisaties bij de uitvoering of implementatie zouden kunnen worden betrokken. Van verordeningen waarbij maatschappelijke organisaties uitvoeringstaken krijgen toebedeeld wordt overigens momenteel nog maar schoorvoetend gebruik gemaakt. De keuze voor verordeningen boven richtlijnen zou neerkomen op een relativering van de rol van Lid-Staten. Wellicht spoort een dergelijke intentie minder goed met het politiek-bestuurlijke klimaat dat in de tweede helft van 1992 is ingezet. Daartegenover staat een opwaardering van het zelfregulerend vermogen van maatschappelijke organisaties. Een en ander stelt uiteraard nieuwe eisen aan het maatschappelijk initiatief in de vorm van representativiteit, bestuurlijke organisatiekracht, betrokkenheid van de achterban, afleggen van verantwoording en het openen van de mogelijkheid van klachtrecht.

148 Zie art. 118B EEG-Verdrag.

149 Naast de richtlijnen kent de EG als juridische instrumenten verordeningen en aanbevelingen. Verordeningen werken rechtstreeks terwijl richtlijnen in nationaal recht moeten worden omgezet. Verordeningen zijn het meest geschikt voor de realisatie van gedetailleerde voorschriften, richtlijnen voor regels met een globaler, meer algemeen karakter.

Diverse organisaties zijn op dit moment wellicht (nog) minder goed in staat om die rol aan te kunnen. Indien echter de EG wissels omzet in het reguleringsspoor, mag worden verwacht dat organisaties zich – aanzienlijk meer dan nu het geval is – bewust zullen zijn van de noodzaak van vergroting van de reguleringcapaciteit. Vanuit het waarborgmotief van de publieke gerechtigheid dient ook de EG de kwalitatief onderscheiden verantwoordelijkheidsferen van burgers en hun maatschappelijke organisaties te erkennen en waar mogelijk te stimuleren. Deze principiële oriëntatie heeft nog te weinig voet gekregen in de regelgevingscultuur van de Europese Gemeenschap en veronderstelt in zekere zin een juridische cultuuromslag. Toch zijn er signalen waaruit blijkt dat meer ruimte wordt geschapen voor zelfregulering. Toen het EVV het idee opperde om afspraken tussen sociale partners door de Europese Commissie algemeen verbindend te verklaren werd van sommige zijden gewezen op het ontoereikende kader. Inmiddels is voor de sector tabak een EG-verordening vastgesteld waarin nadrukkelijk wordt ingegaan op de representativiteit van branche-organisaties en de mogelijkheid van algemeen verbindend verklaring van gemaakte afspraken. Hoewel de redengeving vooral economisch van aard is – bijdragen aan meer marktgericht handelen, betere organisatie van productie, verwerking en afzet, beter marktevenwicht –, wordt toch ook ruimte gecreëerd voor afspraken waarin recht wordt gedaan aan eisen inzake volksgezondheid en het gebruik van milieuvriendelijke produktiemethoden. Het is uiteraard nog te vroeg om conclusies te trekken en de praktische betekenis te meten, maar belangrijk is dat er juridische wegen worden geopend voor zelfregulering door maatschappelijke organisaties. De rechtsfiguur van de Verordening biedt perspectief voor versterking van de Europeesrechtelijke dimensies van zelfregulering.¹⁵⁰

Tot nu toe werd zelfregulering vooral in samenhang gezien met het EG-recht. Zelfregulering kan in bepaalde gevallen dienen ter vervanging of als aanvulling op Europeesrechtelijke regels. Naast deze thematiek dient ook gewezen te worden op afspraken, gedragscodes en onderling afgestemd gedrag van particuliere organisaties en instellingen. Dergelijke afspraken kunnen een bijdrage leveren aan zorgvuldigheid in het economisch verkeer, consumentenbelang, zorg voor het milieu, kwaliteit en veiligheid van producten, zorgvuldigheid bij de beroepsuitoefening, ethische codes voor onderzoekers en dergelijke. Voor het bestaan van dergelijke afspraken zijn meerdere partijen nodig. Tegenwichtbiedende krachten kunnen daarbij een signalerende rol spelen. Als regel vallen de hier bedoelde afspraken – zoals aangegeven in de vorige paragraaf – onder het mededingingsrecht van de EG. Het criterium van het vrije verkeer is van groot belang om protectionisme en verstoring van concurrentieverhoudingen te voorkomen. Tegelijkertijd zou de EG ruimte moeten bieden aan afspraken die het sociaal-ecologische karakter van de markteconomie op een hoger plan brengen. Als die afspraken het algemeen belang dienen zou algemeen verbindend verklaring overwogen moeten worden.

150 Verordening (EEG) nr. 2077/92 van de Raad d.d. 30 juni 1992, Pb. nr. L215/80, 30.972.

De huidige EG-regelgeving staat in het teken van de discussie over subsidiariteit in de zin van de verdeling van bevoegdheden tussen de Europese instellingen en/of de Lid-Staten en/of regio's. Deze discussie dient te worden voortgezet en verdiept, opdat kan worden vastgesteld welke wezenlijke overheidstaken tot het bestuurlijk domein van welke bestuurslaag mag worden gerekend. Tegelijkertijd zal die discussie gepaard moeten gaan met een verdere toepassing van de 'horizontale' dimensie van de subsidiariteit. Aldus blijkt dat de zelfregulering veel meer omvat dan de techniek van regelgeving. Zelfregulering is mede een uitdrukking van een normatieve staats- en maatschappijvisie. In het debat over een verder integrerend Europa kan het debat over zelfregulering niet worden gemist.

3.7 Europese integratie: top down én bottom up

Dit rapport staat vooral stil bij de plaats en taak van maatschappelijke organisaties in het perspectief van een verder integrerend Europa. Europees recht en beleid worden beoordeeld aan de hand van de vraag op welke manier rekening wordt gehouden met maatschappelijke organisaties. De aandacht wordt zo doende sterk gericht op Brussel en Straatsburg. Met deze invalshoek wordt ingespeeld op de top-down benadering van de Europese integratie. Eén van de belangrijkste conclusies tot nu toe is dat de EG een relatief bescheiden aandacht besteedt aan de rol van het maatschappelijk middenveld.

De Europese integratie omvat echter meer dan alleen de top down-benadering. Er zijn eveneens initiatieven van onderaf ('bottom-up') die de integratie versterken. Vaak zal belangrijk resultaat kunnen worden geboekt als bottom up en top down samengaan. Een goed voorbeeld vormt het samenspel tussen de *European Round Table of Industrialists* en de Raad en Commissie met het oog op Europa 1992. Publiek-private betrekkingen kunnen aldus de integratie versterken.

Deze thematiek wint aan belang nu de rol van de nationale staat veranderingen ondergaat. Turbulente ontwikkelingen in Centraal- en Oost-Europa laten zien dat het staatsverband soms niet meer is dan een broos geheel dat het aflegt tegen de cultuur of de geschiedenis van bevolkingsgroepen.¹⁵¹ In West-Europa liggen de verhoudingen anders maar ook hier doen zich processen van regionalisering voor. In meerdere gebieden neemt de behoefte aan het zich kunnen vereenzelvigen met culturele en geestelijke tradities en gewoonten toe. Er treedt bestuurlijke regionalisering op waardoor meerdere maatschappelijke vraagstukken worden aangepakt op de schaal waarop zij zich voordoen. Onderwerpen als infrastructuur, ruimtelijke ordening, economie en werkgelegenheid, volkshuisvesting en milieu krijgen in toenemende mate een regionaal-bestuurlijke 'setting'.

In de sfeer van de economie wordt gezocht naar verbetering van 'clusters': doelgericht overheidsbeleid, aanwezigheid van kenniscentra, goed onderwijksklimaat met aansluiting op de arbeidsmarkt, concurrerend bedrijfsleven. Deze ontwikkelingen houden nog niet een 'erosie' van de nationale staat in, maar onmiskenbaar wordt de macht van de nationale staat gerela-

151 Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Wij zijn het volk*, 's-Gravenhage 1992.

tiveerd. Opvallend daarbij is dat menige regio de eigen profilering verbindt aan het perspectief van verdergaande internationalisering en Europese integratie.

Deze regionale dimensie geeft een nieuwe kleur aan de Europese eenwording. De Europese integratie wordt gevoed door 'bottom-up'-ontwikkelingen. Het recent ingestelde Comité voor de regio's kan mede in dit licht worden gezien.

Verwacht mag worden dat sociaal-economische, sociaal-culturele en sociaal-maatschappelijke organisaties zich – voorzover dit nu reeds niet het geval is – in toenemende mate gaan richten op het regionale niveau. Organisaties zullen een regionale verankering moeten kennen. Op zichzelf ligt hier geen taak voor de EG. Niettemin zal bij het denken over het proces van verdere Europese integratie nadrukkelijk acht geslagen moeten worden op de toenemende betekenis van bestuurlijke, sociaal-economische en culturele regionalisering. Dit thema speelt voorts een rol bij de verdere invulling van het thema 'subsidiariteit'.

3.8 Samenvatting

Het christen-democratisch denken over de inrichting van de samenleving, over de taak en plaats van de overheid, maatschappelijke organisaties en burgers wordt geïnspireerd door de Bijbelse opdracht tot naastenliefde en zorg voor de schepping, door de sociale leer van de rooms-katholieke kerk tot uitdrukking komend in het personalisme, de solidariteit en de subsidiariteit en door de protestants-christelijke leer van de soevereiniteit in eigen kring. Deze inspiratie vindt haar neerslag in politieke uitgangspunten vrijheid en verantwoordelijkheid, fundamentele gelijkheid, rechtvaardigheid en solidariteit. Aan de rol van maatschappelijke organisaties wordt, naast de erkenning van de privaatrechtelijke vrijheid tot organisatievorming, wezenlijke betekenis gehecht omdat zij dragers kunnen zijn van normen en waarden en kaders kunnen scheppen voor de verwezenlijking van solidariteit en rentmeesterschap.

Binnen de Europese Volkspartij zijn duidelijke signalen aanwezig waarin de waarde en betekenis van het maatschappelijk middenveld worden benadrukt. Hoewel in het Basisprogram van de EVP de principiële betekenis van maatschappelijke organisaties krachtiger zou kunnen doorklinken – bijvoorbeeld door in de fundamentele waarden expliciet te verwijzen naar de 'horizontale subsidiariteit' –, heeft de besluitvorming van de EVP geleid tot een belangrijke stellingname over het erkennen van de relatieve autonomie van de maatschappelijke kringen. Deze bepaling biedt een basis voor verdere uitwerking en concretisering.

In het recht van de Europese Gemeenschap overheerst het staat-marktdenken, hoewel her en der aanknopingspunten te vinden zijn voor een plaats van maatschappelijke organisaties. In het EG-Verdrag zou het beginsel van de erkenning van de autonomie van maatschappelijke verbanden ('horizontale subsidiariteit') expliciet kunnen worden opgenomen, ook al biedt het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden waarborgen voor het recht van vereniging. Een dergelijke bepaling biedt openingen voor een meer betekenisvol proces van priva-

te organisatievorming. Een dergelijke intentie kan nader vorm en inhoud krijgen door juridische en beleidsmatige consequenties te verbinden aan het waarborg-, aanspraak- en normerend karakter van publieke gerechtigheid. In dat kader dienen, aan de hand van de in dit hoofdstuk gedane suggesties, onder meer de procedurele aspecten van de advisering door het Economisch en Sociaal Comité te worden verbeterd. De snel toenemende lobbypraktijk dient zodanig te worden 'gekanaliseerd' dat beleidsbeploeding transparanter en evenwichtiger wordt. De EG behoort private samenwerking zoveel mogelijk te stimuleren. Metterdaad zal sprake moeten zijn van een voorwaardenscheppend beleid. Als sluitstuk van deze benadering past een spoor van bevordering van zelfregulering. Het EG-recht zal meer dan nu het geval is ruimte moeten bieden aan het regelen van zaken door maatschappelijke organisaties. Vanuit dat perspectief dient meer aandacht te worden besteed aan het thema algemeen verbindend verklaring van private afspraken en aan de relatie tussen het juridische toetsingscriterium van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal en het recht doen aan de sociale, culturele en ecologische dimensies van de Europese integratie. Aldus kan recht worden gedaan aan een verantwoordelijkheids-georiënteerde maatschappelijke ordening op Europese schaal die kaders biedt om invulling en inhoud te geven aan solidariteit en duurzame ontwikkeling. Dit impliceert een keuze voor een Rijnlands model in plaats van een Angelsaksische vorm van kapitalisme.¹⁵²

Naast deze verwevenheid met EG-regelgeving en -beleid is er vanzelfsprekend een eerste verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties zélf tot krachtenbundeling, samenwerking en het opzetten van internationale initiatieven. Maatschappelijke organisaties ontleen hun status en gezag immers in de eerste plaats niet aan overheidsregelgeving en -beleid maar aan hun betekenis voor de samenleving, hun maatschappelijk draagvlak en hun relatief autonome posities. In een verder integrerend Europa, waartoe ook processen van grensoverschrijdende en/of mede op internationalisering geënte regiovorming gerekend worden, kunnen private organisatievorming en adequaat functionerende maatschappelijke organisaties niet worden gemist.

4 Maatschappelijke organisaties en maatschappelijke sectoren

Private organisatievorming kan – zo bleek in het vorige hoofdstuk – een dam opwerpen tegen meerdere eenzijdigheden die het proces van Europese eenwording kenmerken. Met name kan in dat verband worden gedacht aan de economische dominantie en aan het gangbare staat-marktdenken. Dit hoofdstuk vormt het vervolg op de eerdere principiële schets van de rol van maatschappelijke organisaties. Een vervolg dat bestaat uit concretisering in uiteenlopende sectoren. Voor een deel kan worden voortgebouwd op bestaande praktijken en gebruiken. Voor een ander deel zullen suggesties worden aangereikt die een bijdrage leveren aan een versterking van de ‘horizontale subsidiariteit’ in Europa.

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens stilgestaan bij bilaterale betrekkingen tussen maatschappelijke organisaties, bij private organisatievorming op Europese schaal en tenslotte bij de rol van organisaties in het EG-beleid.

4.1 Bilaterale betrekkingen

De betekenis van private organisatievorming voor de verdere eenwording van Europa beperkt zich niet tot de Brusselse en Straatsburgse circuits. Europa zal ook van onderop moeten groeien. Naast een Economische en Monetaire Unie en een Europese Politieke Unie is er de minstens even belangrijke ‘Europeanisering van het maatschappelijk leven’. Hierbij moet vooral aan decentrale initiatieven worden gedacht. Grensoverschrijdende contacten tussen maatschappelijke groeperingen geven kleur en verdieping aan de Europese integratie. Het zou overigens een misvatting zijn te menen dat hier een nieuwe ontwikkeling in gang zou moeten worden gezet. Ook nu bestaan er vele private initiatieven.

- Veel kerkelijke groeperingen – vooral ook op lokale schaal – onderhouden en onderhouden contacten met ‘counterparts’ in Centraal- en Oost-Europa, het voormalige Oostblok.
- Nederlandse omroepverenigingen onderhouden onder meer contacten met bepaalde staatsomroepen en met media-organisaties in Centraal-Europa.
- Veel gemeenten onderhouden reeds vele jaren contacten met gemeenten uit andere landen. Deze betrekkingen, ‘jumelages’, hebben een ‘spin off’ op bilaterale contacten tussen scholen, culturele instellingen, vrouwenorganisaties, enz.
- Het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW) heeft een Project-Uitzending-Managers opgezet waardoor bedrijfsorganisatorische know how aan ondernemingen in Centraal- en Oost-Europa wordt overgedragen.

- De vakbeweging stimuleert zusterorganisaties in Midden- en Oost-Europa.
- In grensstreken – bijvoorbeeld tussen Duitsland en Nederland of België en Nederland – ontstaan bilaterale 'Euregio'-contacten.
- Universiteiten onderhouden grensoverschrijdende bilaterale contacten die uitmonden in gemeenschappelijk onderzoek, institutionele samenwerking en uitwisseling van studenten.

Het zijn slechts enkele voorbeelden uit een scala van bilaterale contacten. In die betrekkingen gaat het niet om de verdeling van taken en bevoegdheden, zoals in de publieke sector gebruikelijk is, maar veeleer om samenwerking op ideële of functionele basis. Levensbeschouwelijke inspiratie, culturele belangstelling en overdracht van kennis verenigt mensen uit verschillende landen. Mensen gaan niet slechts op in de natie of de regio waartoe zij behoren maar, afhankelijk van de cultuur, de geschiedenis en de feitelijke maatschappelijke omstandigheden, evenzeer in maatschappelijke verbanden die op andere dan geografische leest zijn geschoeid.

Het opzetten, continueren en uitbreiden van bilaterale betrekkingen zal 'van onderop' dienen te geschieden, willen dergelijke initiatieven beklijven. Daarmee wordt een wissel getrokken op het engagement van burgers en hun organisaties. Overheden kunnen faciliteiten bieden, maar in eerste aanleg blijft het een zaak van maatschappelijke organisaties zelf. Ten diepste gaat het om het bevorderen van 'internationaal engagement' door deze organisaties. Juist omdat politiek niet 'alles' is en ook niet mag zijn, mag een appèl worden gedaan op organisaties tot samenwerking over de grenzen heen. Deze vormen van samenwerking zullen veelal spontaan moeten en kunnen verlopen. Zij behoren niet te worden ingekapseld in beleid, planning of financiering door de overheid.

4.2 De vorming van private organisaties

In hoofdstuk 2, dat een schets bevat van de private organisatievorming op Europese schaal, kwam het beeld naar voren dat organisaties van ondernemingen, die zich richten op economische kwesties, in aantallen gemeten andere organisaties zoals vakbonden, milieuorganisaties en de consumentenbeweging verre overtreffen. Verder ontstond de eerste categorie in een eerder stadium dan de tweede groep. Meer recent komen ook andere organisaties uit de sfeer van maatschappelijk welzijn op (gezondheidszorg, vrijwilligerswerk, cultuur). De Europese integratie, 'Europa 1992' en de verwachting dat meer en meer beleid vanuit Brussel en Straatsburg zal worden gevoerd hebben een krachtige impuls gegeven aan private organisatievorming en – als die reeds bestond – aan de intensivering en uitbreiding van de activiteiten van de betreffende organisaties, in het bijzonder om belangen veilig te stellen. Dit fenomeen blijft niet beperkt tot de particuliere sector. Ook regio's en gemeenten laten een immer krachtiger geluid horen. De geschiedenis van private organisatievorming op Europese schaal laat zien dat deze primair een 'volgend' karakter heeft, volgend op de ontwikkeling van de Europese instellingen. Dit is verklaarbaar en begrijpelijk. Als het

daar echter bij blijft, ontstaat het beeld van een Europese ontwikkeling naar integratie die overwegend gouvernementeel en overheidscentrisch van aard is. Volgend en reagerend gedrag van maatschappelijke organisaties kan dat beeld versterken. Zodra er in het gouvernementele circuit haperingen ontstaan, stagneert ook de integratie met alle negatieve repercussies van dien.

Zoals in het vorige hoofdstuk bleek, kunnen en mogen het bestaan en het functioneren van maatschappelijke organisaties – ook op Europese schaal – nimmer afhankelijk zijn van het al dan niet kunnen bewerkstelligen van zaken bij de overheid. Organisaties hebben een waarde in zich zelf. Delen van het publieke domein – waarbij vooral gedacht moet worden aan solidariteit en zorg voor het leefmilieu ('duurzame ontwikkeling') – behoren tot de verantwoordelijkheidssferen van maatschappelijke organisaties. Dit impliceert dat de Europese eenwording ook los van de staatkundige structuur gebaat is met private organisatievorming.

Een adequaat functionerend maatschappelijk middenveld kan bovendien bijdragen aan het verkrijgen van een beter antwoord op de vraag welke taken tot de verantwoordelijkheid van de EG gerekend mogen worden en welke instrumenten daarbij het meest geschikt zijn. De zorg voor het natuurlijk leefmilieu, het realiseren van rechtvaardige concurrentieverhoudingen, het openen van markten voor produkties uit economisch minder ontwikkelde gebieden, het bevorderen van ontwikkelingssamenwerking, het versterken van internationale sociale cohesie, het bieden van ruimte voor culturele verscheidenheid en de daarmee verbonden identificatiemogelijkheden voor de burger enz. nopen tot doeltreffend EG-beleid. Dergelijke doelstellingen behoren niet door onjuist gebruik van het subsidiariteitsmotief te worden gefrustreerd.

Eerder werd aangegeven dat ook de Europese instellingen de mogelijkheid hebben om voorwaarden te scheppen voor private organisatievorming. Die mogelijkheden moeten op de onderscheiden terreinen worden benut. Daarnaast is ook een cultuuromslag nodig bij maatschappelijke organisaties. Gedacht kan worden aan vitale werkorganisaties met een hoge betrokkenheid van de achterban en een goede organisatorische structuur.

Waar het accent momenteel ligt op beïnvloeding van Europese regelgeving en beleid en op het profiteren van de mogelijkheden van die regelgeving en dat beleid – bijvoorbeeld in de vorm van subsidies -, zou in de toekomst een zwaarder accent moeten liggen op het zelf aanpakken van internationale zaken, op het erkennen van tegenwicht biedende krachten en op het maken van zelfreguleringsafspraken. Die cultuuromslag is nodig om doorbraken te bewerkstelligen in de gangbare opvattingen over overheidscentrische regelgeving en beleid.

De laatste jaren worden vele initiatieven ontwikkeld. Op het gebied van het kunstbeleid organiseren steden uit diverse landen culturele uitwisselingen.¹⁵³ Medici hebben internationale netwerken. Onderwijsorganisaties

153 Een voorbeeld daarvan is het Steden Forum Europa, waarbij middelgrote steden in Europa – één per Lid-Staat – een convenant zijn aangegaan en samenwerking zoeken, in het bijzonder op cultureel gebied. De Nederlandse inbreng wordt geleverd door Amersfoort.

knopen internationale betrekkingen aan. Universiteiten werken samen in internationale verbanden. Volkshuisvestingsorganisaties werken internationaal samen. Politieke instituten uit EG-landen creëren samenwerkingsverbanden die onder andere symposia organiseren in Centraal-Europa. Deze voorbeelden markeren de groeiende internationale gezindheid van diverse organisaties. Op die manier dragen burgers en hun organisaties bouwstenen aan voor de Europeanisering van het maatschappelijk leven zonder dat daarbij de eigen identiteit verloren gaat. Vitale maatschappelijke organisaties kunnen op de onderscheiden (beleids-)sectoren een eigen, herkenbare rol spelen.

4.3 Beleidssectoren

De erkenning van de plaats en taak van maatschappelijke organisaties dient niet slechts in het EG-verdrag tot uitdrukking te komen, maar evenzeer in regelgeving en beleid op de afzonderlijke sectoren. De horizontale subsidiariteit zal daarbij niet van de ene op de andere dag te realiseren zijn. In de eerste plaats kost het tijd om het gangbare staat-marktdenken om te buigen naar een spoor van grotere verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties. In de tweede plaats is de private organisatievorming soms onvoldoende ontwikkeld. Ook komt het voor dat organisaties (nog) onvoldoende zijn ingesteld op een grotere zelf-regulerende rol. De suggesties die in deze paragraaf worden gedaan hebben dan ook vooral een verkennend karakter.

Algemeen

In het proces van Europese eenwording zijn economische overwegingen van doorslaggevend belang. Vooral de liberalisatie van het handels- en kapitaalverkeer staat op de voorgrond. De huidige bepalingen in het EEG-Verdrag hebben betrekking op de samenwerking tussen de Lid-Staten, de conjunctuurpolitiek, de betalingsbalans en de handelspolitiek.¹⁵⁴

Gelet op de doelstellingen van Europa 1992 en de noodzaak te werken aan één Europese markt zal het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal blijvend moeten worden bevorderd. Protectionistische maatregelen – in welke vorm dan ook – moeten worden bestreden. Tot die maatregelen – behoort ook de al dan niet verkapte steunverlening door nationale overheden.

Toch is er meer dan economische liberalisatie alleen. Het perspectief voor Europa kan beter worden gevonden in dat van de 'Rijnlandse economieën', met een sociaal vangnet en oog voor maatschappelijke cohesie en consensus, dan de Angelsaksische vormen van neo-liberaal kapitalisme.¹⁵⁵ De economische eenwording dient gepaard te gaan met de opbouw van een sociaal-ecologisch georiënteerde markteconomie. Dit betekent bijvoorbeeld dat maatregelen van sociale partners niet alleen mogen worden afgemeten aan hun invloed op het vrije handelsverkeer, maar ook moeten worden gezien

154 Vgl. artt. 102A-116 EEG-Verdrag.

155 Vgl. M. Albert, *Capitalisme contre capitalisme*, op.cit.

op hun sociaal-ecologische betekenis. Het EEG-Verdrag behoort daarom economische, sociale én ecologische 'toetsingspunten' te bevatten. Mede door de Maastrichtse besluitvorming wordt aan dit perspectief gewerkt. Zo bestaat naast de mededingingsbepalingen op grond van de artikelen 85 en 86 ook de ecologische bepaling: 'De eisen ter zake van milieubescherming moeten in het te bepalen en uit te voeren gemeenschapsbeleid op andere gebieden worden geïntegreerd'.¹⁵⁶ Een vergelijkbare bepaling biedt de cultuurparagraaf waar onder andere wordt gesteld: 'De Gemeenschap houdt bij haar optreden uit hoofde van andere bepalingen van dit Verdrag rekening met culturele aspecten'.¹⁵⁷ Bij de algemeen verbindend verklaring van private overeenkomsten zou op deze verschillende aspecten acht geslagen moeten worden.

Verder is het van belang er op te wijzen dat beleidsmaatregelen en regelgeving op nationaal niveau beter worden geënt op internationale vergelijkingen. In Nederland wordt met het oog op de Europese eenwording gewerkt aan krachtige deregulering van veel vestigingseisen. Aan startende ondernemers in tal van beroepen – kappers, schoenmakers, horeca – zouden geen of aanzienlijk minder eisen meer worden gesteld. Een vergelijking met België en Duitsland leert dat de eisen in deze landen minstens zo streng zijn.¹⁵⁸ Bij de Europese eenwording past enige terughoudendheid met liberalisatie als daardoor het ondernemersklimaat onevenredig zou worden verslechterd en de regelgeving van andere landen wordt gefrustreerd ten gevolge van de vrije verkeersnorm.

Tegen de achtergrond van deze noties zal in deze paragraaf worden stilgestaan bij afzonderlijke sectoren.

Landbouw

De sector waarop het EG-beleid het verst is voortgeschreden is de landbouw. Het Gemeenschappelijk landbouwbeleid kende als doelstelling verhoging van de produktiviteit van de landbouw, verzekering van een redelijke levensstandaard van de boeren, stabilisatie van de markten, het veilig stellen van de voedselvoorziening en het waarborgen van redelijke prijzen voor de verbruikers.¹⁵⁹

De uitbouw van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid markeert de uitbreiding van de overheidsrol op Europese schaal. Immers in geen andere sector is zo veel nationaal beleid van twaalf Lid-Statens vervangen door Gemeenschapsbeleid. Meer recente ontwikkelingen, zoals de GATT-onderhandelingen, kritiek van de Verenigde Staten en de realisatie van een deel van de eertijds vastgestelde EG-doelstellingen, wijzen op de noodzaak van een betere marktwerking. Bij landbouworganisaties is veelal een hang naar bescherming van zekerheden voor landbouwers. Binnen internationale organisaties worden dan ook veelal nationale belangen ter sprake

156 Art. 130R, lid 2, EEG-Verdrag. Zie ook Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Schepping en rentmeesterschap*, verschijnt in 1993.

157 Art. 128, lid 4, EEG-Verdrag.

158 Vgl. 'Europese eenwording geen reden voor aanpassing vestigingsbeleid', *De Werkgever*, 1 oktober 1992, pp. 14-15.

159 Zie artt. 38 e.v. EEG-Verdrag.

gebracht. De organisatie van landbouwers is, in het bijzonder in Noord-West-Europa, goed te noemen. Tussen milieuorganisaties en landbouworganisaties gaapt een kloof. Het lijken vaak aparte werelden.

Op landbouwgebied zijn globaal vier aspecten te onderscheiden: a. aandacht voor het kennistraject (onderzoek, onderwijs, voorlichting), b. bevordering van de marktwerking (terugdringing subsidies), c. integratie van het milieu (bevordering milieuvriendelijkheid van de landbouwproductie), d. inspelen op internationalisering (mondiale concurrentie, opening van Europese markten voor producten uit ontwikkelingslanden en landen uit Centraal- en Oost-Europa, GATT). Als aparte categorie zij gewezen op de *agrificatie*, waarmee wordt bedoeld op de inzet van de landbouw voor de productie van allerlei materialen zoals biodiesel. Uitgaande van het streven naar meer marktwerking kan worden vastgesteld dat onderdeel a. vanuit een oogpunt van private organisatievorming in vele regio's bevredigend verloopt. Wel zullen de internationalisering en krachtenbundeling aan belang kunnen winnen. In de sfeer van betere marktwerking lijkt krachtenbundeling van landbouwers noodzakelijk (coöperaties e.d.). Bij een verantwoord overgang van het huidige landbouwbeleid naar meer marktwerking kunnen organisaties als COPA niet worden gemist. De *agrificatie* krijgt al bijna het karakter van industriële activiteiten. Milieuafspraken tussen landbouw- en milieuorganisaties als alternatief voor overheidsregels zijn in theorie denkbaar, maar de praktijk lijkt voorshands weerbarstig. Wat daarvan ook zij, het maatschappelijk klimaat dwingt de landbouw er toe te zoeken naar aanzienlijk milieu-vriendelijker vormen van productie. In dat kader zijn private initiatieven in de sfeer van voorlichting, ondersteuning, onderlinge normstelling, naleving en handhaving noodzakelijk. Mogelijkerwijs kunnen de ervaringen met de zelfregulering voor brancheorganisaties in de tabakssector, inclusief de algemeen verbindend verklaring door de Commissie, van betekenis zijn voor andere delen van de landbouwsector. In de sfeer van de internationalisering (kennisoverdracht, opbouw van internationale netwerken, internationale hulp- en samenwerkingsovereenkomsten) zijn private initiatieven denkbaar.

De landbouw is tamelijk goed georganiseerd.¹⁶⁰ Lange tijd stond deze organisatie in het teken van de behartiging van belangen bij de besluitvormende actoren (nationale regeringen en EG-gremia). De hervorming van het landbouwbeleid dwingt deze organisaties in te spelen op de veranderingen. Ten dele gaat het om het aandringen op een ook voor landbouwers aanvaardbare vermindering van de overheidsinterventie. Voor een ander deel om de bevordering van zelf-organisatie en krachtenbundeling in de private sfeer.

Sociaal-economisch beleid

De duidelijkste erkenning van de rol van maatschappelijke organisaties bin-

160 Hetzelfde geldt overigens ook voor de visserij-sector. In die sector wordt de rol van producentenorganisaties erkend en gestimuleerd. Deze organisaties worden aangeduid als 'elke erkende organisatie of vereniging van dergelijke organisaties die op initiatief van de producenten is opgericht met het doel geëigende maatregelen te treffen voor de rationele beoefening van de visserij en de verbetering van de voorwaarden verkoop van hun producten'. Zie Pb. EG Nr L388/5-6 d.d. 31-12-1992.

nen de EG bestaat reeds geruime tijd op sociaal terrein. Zo drongen tijdens de topconferentie van Parijs in 1972 staats- en regeringsleiders aan op meer participatie van sociale partners in de economische en sociale besluitvorming. Hierbij werd overigens met name gedoeld op de sociale zekerheid. Hoewel de geschiedenis van de Europese Gemeenschap vanouds sterk verbonden is met economische liberalisatie, bevat het EEG-Verdrag diverse aanknopingspunten voor een versterking van de sociale dimensie. Artikel 2 spreekt over een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming, een verbetering van de levensstandaard en van de kwaliteit van het bestaan. Andere bepalingen, in het bijzonder de artikelen 117 e.v., sluiten daarop aan. Artikel 118B bevat de opdracht aan de Commissie de dialoog tussen de sociale partners op Europees niveau verder te ontwikkelen. Deze dialoog zou kunnen uitmonden in contractuele betrekkingen. Artikel 119 bevat de bekende bepaling omtrent gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers voor gelijke arbeid.

De sociale bepalingen in het EEG-Verdrag vormen de basis voor andere regelingen. Te denken valt aan de richtlijnen inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen, de coördinatieverordeningen in het kader van de arbeidsmobiliteit¹⁶¹ en de beleidsruimte voor afspraken door sociale partners in het kader van de besluitvorming in Maastricht.

Het sociaal beleid van de EG – zo blijkt uit deze opsomming – bestaat uit meerdere onderdelen.

- *Veiligheid en gezondheid op de werkplek.* De bevoegdheid van de EG op dit gebied wordt algemeen aanvaard, ondanks het feit dat niet iedere Lid-Staat tevreden is over de regelgeving. Op dit terrein heeft de EG de meeste richtlijnen het licht doen zien.
- *Sociale zekerheid.* De organisatie en inrichting van de sociale zekerheid zijn een zuiver nationale competentie. Een belangrijke uitzondering vormen de coördinatieverordeningen. Deze Europese regelgeving vergemakkelijkt het vrije verkeer van werknemers. Daarnaast bestaan er enkele Aanbevelingen over de sociale zekerheid, maar deze hebben geen bindende werking.
- *Gelijke behandeling van mannen en vrouwen.* De hier bedoelde eis dient bij elke nieuwe maatregel van sociaal beleid in acht te worden genomen. Op dit gebied kan worden gesproken van een duidelijke EG-bevoegdheid.
- *Medezeggenschap.* In het protocol behorend bij het Verdrag van Maastricht wordt gesteld dat over informatie en consultatie in multinationale ondernemingen de Commissie voorstellen kan doen, die met gekwalificeerde meerderheid aanvaard kunnen worden. Maar het begrip medezeggenschap (= participatie) behoort hier niet toe; daarover moet met unanimiteit besloten worden. Hieruit volgt dat informatie en consultatie in multinationale ondernemingen een Europese verantwoordelijkheid is, terwijl de rest van de medezeggenschap in de meest ruime zin van het woord een nationale aangelegenheid is.

161 Met name EG-verordening 1408/71.

- *Arbeidsvoorwaarden.* In het protocol worden lonen duidelijk buiten de competentie van de EG gesteld. Dat geldt ook voor het stakingsrecht en het recht op vereniging. Bij dit laatste kan een kritische kanttekening worden geplaatst. Zo mag in sommige landen alleen gestaakt worden zolang het gaat om een loonconflict. In alle andere gevallen is een staking verboden. Veel zou gewonnen zijn indien het Europees Hof van Justitie op een eenduidige manier het Europees Sociaal Handvest zou kunnen uitleggen.

Zo doende blijft een belangrijk deel van de nationale beleidsautonomie gewaarborgd.

Lid-Staten kunnen een hogere graad van sociale bescherming realiseren mits deze in overeenstemming met het Verdrag zijn.¹⁶² Ondanks de autonomie van de Lid-Staten zal op meerdere terreinen gestreefd kunnen (en soms moeten) worden naar een betere afstemming van de sociale zekerheidssystemen. Art. 118 spreekt dan ook van een nauwe samenwerking op sociaal gebied tussen die landen. De Commissie stimuleert dit proces door het verrichten van studies, het uitbrengen van adviezen en het organiseren van overleg.

De rol van sociale partners komt aan de orde in het reeds genoemde art. 118B. De internationale afstemming zal aan betekenis winnen naarmate de economische mobiliteit in het algemeen en de arbeidsmobiliteit in het bijzonder toenemen. Juist op het gebied van het arbeidsmarktbeleid kunnen sociale partners een zinvolle en functionele rol vervullen. De vrijheid van het economische verkeer raakt direct de werking van de arbeidsmarkt. Voor sociale partners kan dit neerkomen op drie uitdagingen. In de eerste plaats het verder uitwerken van de suggestie van het EVV om te komen tot Europese (kader)afspraken tussen werkgevers en werknemers. Deze afspraken zouden algemeen verbindend kunnen worden verklaard door de Europese Commissie. Bij deze regelingen kan ondermeer worden gedacht aan maatregelen die de werking van de arbeidsmarkt ten goede komen zoals beroepskwalificaties en aansluiting (bedrijfs-)scholing en arbeidsmarkt. In de tweede plaats is het denkbaar om te komen tot afspraken op een meer decentrale – Euregio – schaal. In de derde plaats zou gedacht kunnen worden aan een grotere mate van sociale harmonisatie door de sociale zekerheid, met name in Noord-West-Europa, minder eenzijdig te koppelen aan overheidsregelgeving en meer te incorporeren in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Daardoor kan bovendien een betere afstemming worden verkregen tussen sociale zekerheid, inkomensontwikkeling, werkgelegenheid, arbeidsbemiddeling en scholing. Sociale harmonisatie is overigens verre van eenvoudig vanwege de grote verschillen tussen de sociale stelsels van de Lid-Staten.¹⁶³ Op deze drie terreinen kan de EG een voorwaardenscheppend beleid voeren. Voorzover de EG bepaalde normen dwingend oplegt zal nadrukkelijk rekening moeten worden gehouden met maatschappelijke en cultureel-historische achtergronden. Dat mannen en vrouwen voor gelijke arbeid gelijk beloond moeten worden, is onomstreden. Discussie is mogelijk over de

162 Art. 118A, lid 3 EEG-Verdrag.

163 Vgl. D.C.H.M. Pieters, J.C.M. Schell, *Inleiding tot het sociale zekerheidsrecht van de landen van de Europese Gemeenschap*, Den Haag 1990.

interpretatie van het begrip 'indirecte discriminatie'. Er bestaat een duidelijke spanning tussen de draagkrachtgedachte, zoals die in christen-democratische kring heeft vorm gekregen – namelijk het rekening houden met de huishoudenssituatie waarin mensen zich bevinden –, en de EG-bepalingen die elke verwijzing naar een gezinssituatie – met uitzondering van minimum-regelingen zoals de bijstand – als een vorm van discriminatie van de hand wijzen. Voorts zijn er dan nog de historisch gegroeide patronen van arbeidsparticipatie die per land verschillen en die niet op de korte termijn gelijkgeschakeld kunnen worden, daargelaten of men daartoe bereid zou moeten zijn. Dergelijke noties onderstrepen het belang van het realiseren van een goed evenwicht tussen financieel-economische, sociaal-culturele en ecologische aspecten in EG-beleid en -regelgeving. Dit klemmt te meer nu bijvoorbeeld de EG-richtlijnen ook van rechtstreekse toepassing zijn op afspraken tussen sociale partners.

Een ander element op sociaal-economisch gebied betreft de economische en sociale samenhang.¹⁶⁴ Met die samenhang wordt beoogd het verschil tussen de onderscheiden regio's en de achterstand van de 'minst begunstigde' regio's te verkleinen. De bepalingen van het EEG-Verdrag hebben vooral betrekking op overheidsbeleid. Echter ook op dit vlak geldt dat maatschappelijke organisaties een rol kunnen vervullen. In de sfeer van kennis-overdracht hebben universiteiten, kenniscentra en ondernemingen een belangrijke rol. Wat betreft de infrastructuur kunnen particuliere investeerders niet worden gemist. En bij de opbouw van de sociale infrastructuur kunnen betrekkingen tussen maatschappelijke organisaties, zoals vakbeweging, consumentenbonden en culturele instellingen, hun vruchten afwerpen. Ook is het denkbaar om aan EG-faciliteiten – bijvoorbeeld in de sfeer van technologische innovatie – de verplichting te verbinden om zoveel mogelijk rekening te houden met de positie van deze, in sociaal-economisch opzicht kwetsbare gebieden.

Op het gebied van ontwikkelingssamenwerking kan evenmin de positie van maatschappelijke, niet-gouvernementele organisaties worden gemist. Dergelijke organisaties hebben veelal een betere toegang tot de kwetsbare groepen in arme landen. De geschiedenis van veel overheidsregimes in ontwikkelingslanden heeft laten zien hoe snel dictatuur en het veronachtzamen van echte ontwikkeling om zich heen kunnen grijpen. Vanuit dat gezichtspunt dient in het ontwikkelingsbeleid van de EG de positie van NGO's te worden versterkt.¹⁶⁵ De democratische controle op de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid, mede tegen de achtergrond van de erkenning van maatschappelijke organisaties, dient te worden verbeterd door goede verantwoording en bevordering van de transparantie van het beleid.

Technologie

In de loop van de jaren tachtig werd duidelijk dat de positie van Europa in

164 Artt. 130A-130E EEG-Verdrag.

165 Vgl. European People's Party, *World Economy and Development*, Occasional Papers no. 3, Brussels 1990, met name hoofdstuk V, 'Co-ordination of European Development Aid', pp. 131-142.

de mondiale concurrentie problematischer werd. Weliswaar was veel basiskennis aanwezig, maar in de sfeer van de commerciële toepassing was het beeld niet onverdeeld gunstig. Er waren te veel nationale standaarden en er was te weinig samenwerking tussen kenniscentra en ondernemingen binnen de EG. De Europese Gemeenschap werd in toenemende mate geconfronteerd met concurrentie uit de Verenigde Staten en – vooral – Japan. Het was navrant te merken dat Europa, met de grootste consumentenmarkt, onvoldoende homogeniteit vertoonde in de mondiale concurrentie. Japanse en Amerikaanse investeerders speelden zelfs nationale overheden tegen elkaar uit. Allengs rijpte het besef dat de wissels omgezet moesten worden. Meer samenwerking, meer gezamenlijke strategieën en meer krachtenbundeling. In dit klimaat werd de EG actiever op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling. Daarbij ging het niet om het genereren van grote subsidiestromen – de financiële middelen bijvoorbeeld vielen en vallen in het niet in vergelijking met de landbouwuitgaven –, wel om de bevordering van de samenwerking met en tussen ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten. Zowel de kaderprogramma's als de afzonderlijke programma's boden stimulansen tot internationale private samenwerking.¹⁶⁶ Weliswaar wordt in de betreffende bepalingen van het EEG-Verdrag niet gesproken over maatschappelijke organisaties maar de internationale samenwerking sluit betrokkenheid van deze organisaties niet uit.

Het belangwekkende signaal van het EG-technologiebeleid was dat de economische eenwording van Europa, c.q. de realisatie van de interne markt, gepaard diende te gaan met een versterking van de technologische basis. De EG voerde een daarop toegesneden voorwaardenscheppend beleid. De benadering van de EG veronderstelt een terugtred van nationale overheden, juist om oneigenlijke concurrentie en de belemmeringen voor samenwerking te doorbreken.¹⁶⁷

Het laatste beeld lijkt recent problematischer geworden. Technologische krachtenbundeling op internationale schaal lijkt in toenemende mate plaats te maken voor nationale arrangementen of voor economische profilering per regio. Dit kan de positie van bijvoorbeeld de industriële sector in kleinere Lid-Staten schaden. Ook de politieke ontwikkelingen in de tweede helft van 1992 zijn niet bevorderlijk voor internationale oriëntaties. Toch blijven gezamenlijke research en het ontwikkelen van nieuwe produktietechnologieën en producten noodzakelijk. Een impuls kan bestaan uit meer samenwerking tussen particuliere instellingen, gekoppeld aan de realisatie van een interne markt, het ontwikkelen van Europese standaardnormen en een krachtiger controle van de EG op steunverlening door Lid-Staten. Maatschappelijke organisaties van werkgevers en werknemers en van branches en sectoren kunnen dit proces versterken. De vraag is echter of de voorwaardenscheppende rol van de EG en dan met name de Commissie niet wordt beknot door primair nationaal georiënteerde benaderingen van Lid-Staten. Met name op het gebied van kostbaar onderzoek loopt de EG

166 Artt. 130F-130Q EEG-Verdrag.

167 J.J.J. van Dijk e.a., *Technologie in een verantwoordelijke samenleving*, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Deventer 1987, pp. 48–60 en 117–122.

het risico potenties niet te benutten met alle nadelige gevolgen van dien voor Europa's concurrentiepositie.

Milieu

Binnen de Europese Gemeenschap neemt het besef toe dat de zorg voor het natuurlijk leefmilieu aanzienlijk moet worden versterkt. Juist omdat vele milieuproblemen een internationale dimensie hebben, dienen milieumaatregelen op internationale schaal te worden gerealiseerd. De EG zal in vergelijking met de huidige situatie op het gebied van normstelling een belangrijker rol moeten spelen. Daarbij zal de economische dominantie van de Europese integratie wordt gerelativeerd ten gunste van een beter evenwicht tussen economie en milieu.¹⁶⁸ Van belang is onder meer de volgende bepaling uit artikel 130R, lid 2 EEG-Verdrag: 'De Gemeenschap streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Gemeenschap. Haar beleid berust op het verzorgingsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt. De eisen ter zake van milieubescherming moeten in het bepalen en uitvoeren van gemeenschapsbeleid op andere gebieden worden geïntegreerd'. De komende jaren zullen deze intenties nader uitgewerkt en geïmplementeerd moeten worden. Normstelling dient helder en verantwoord te zijn, bijvoorbeeld door de beschermingsniveaus te definiëren in de milieuparagraaf en de verhouding tussen de milieuparagraaf en andere beleidsterreinen scherper te omschrijven.

In de oorspronkelijke formulering van artikel 130R was het subsidiariteitsbeginsel opgenomen: 'Op milieugebied treedt de Gemeenschap op wanneer de in lid 1 vermelde doelstellingen beter op het niveau van de Gemeenschap dan op dat van de Lid-Staten afzonderlijk kunnen worden verwezenlijkt'. Door de besluitvorming van Maastricht is deze bepaling geschrapt en de facto opgenomen in de algemene subsidiariteitsbepaling van artikel 3B. Artikel 130T biedt overigens de Lid-Staten de ruimte om 'verdergaande beschermingsmaatregelen' te treffen, mits die maatregelen verenigbaar zijn met het EEG-Verdrag.

De rol van maatschappelijke organisaties wordt in de betreffende milieubepalingen, met name in artikel 130S, beperkt tot advisering via het Economisch en Sociaal Comité. De noodzaak van duidelijke en controleerbare normstelling door de EG begrenst de mogelijkheden van private actoren tot zelfregulering. Niettemin is het denkbaar dat hetzij binnen de door de EG vastgestelde normen, hetzij als aanvulling daarop producenten- en milieuorganisaties tot afspraken komen. Dergelijke mogelijkheden zouden vooral binnen het raamwerk van verordeningen tot de mogelijkheden behoren. Daarnaast zou bekeken moeten worden of de weg van conventanten tussen Commissie en private organisaties oplossingen biedt om uitvoering te geven aan EG-beleid en met name de vraag kan beantwoorden of – en in hoeverre – EG regelgeving op bepaalde terreinen praktisch te ver-

wezenlijken is. Deze zelfregulering kan bijdragen aan een grotere verantwoordelijkheid voor het milieu en een betere naleving. Verder dient met kracht te worden gewerkt aan het opnemen van de milieukosten in de prijzen van de produkten, het verbod op handel in produkten die niet tegemoet komen aan de EG-milieunormen en verbod van en/of heffingen op produkten van buiten de EG die via niet-milieuvriendelijke weg zijn geproduceerd. Op termijn zullen ook produkten uit Centraal- en Oost-Europa aan deze normen moeten gaan voldoen. Organisaties van producenten en milieuorganisaties kunnen bijdragen aan een beter milieubesef en aan een gelijkschakeling van concurrentievoorwaarden waarbij de milieueisen in acht worden genomen.

Consumentenrecht

De rechten van de consument krijgen duidelijker betekenis in het internationale juridische verkeer. Evenals bij het milieu het geval was, doen zich spanningen voor tussen economische liberalisatie en de versterking van de rechten van de consument. Twee aspecten springen daarbij in het oog.

Het consumentenrecht is gediend met heldere normstelling ten aanzien van bijvoorbeeld de kwaliteit van het produkt en de daarbij in acht te nemen eisen van veiligheid en gezondheid. Eerder in dit rapport kwam de Nieuwe aanpak op het gebied van technische harmonisatie en normalisatie ter sprake. Essentiële eisen worden in EG-regelingen opgenomen, waarna de technische uitwerking wordt overgelaten aan bevoegde normalisatie-instituten.¹⁶⁹ In deze instituten zijn ook private organisaties vertegenwoordigd.¹⁷⁰ Het Europese normalisatiebeleid heeft twee hoofddoelstellingen: a) verbetering van het internationale concurrentievermogen en het bieden van ruime keuzemogelijkheden voor gebruikers, b) het wegnemen van technische handelsbelemmeringen.

Naast de normstelling via de Nieuwe aanpak kan in meer algemene zin worden gedacht aan het maken van afspraken tussen producenten- en consumentenorganisaties. De laatste tijd zijn in het bijzonder in de sfeer van het consumentenrecht veel zelfreguleringsafspraken gemaakt. Dergelijke afspraken hebben met name van doen met het mededingingsrecht van de EG. De artikelen 85 en 86 van het EEG-Verdrag zijn gericht tot het bedrijfsleven, de artikelen 30-36 en 59 e.v. richten zich primair tot de Lid-Staten. Artikel 85, lid 1 bepaalt dat overeenkomsten tussen ondernemers, besluiten van ondernemersverenigingen en onderling afgestemde gedragingen met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar en verboden als zij de tussenstaatse handel raken. Met deze bepaling wordt beoogd een dam op te werpen tegen handelingen die het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloeden en een barrière vormen voor open concurrentie. De Europese Commissie kan overigens ontheffing verlenen van het 'kartelverbod'.¹⁷¹

169 Resolutie van de Raad van 7 mei 1985, Pb. EG 85/C 136/01, nr. C 136/1 van 4 juni 1985.

170 Vgl. VNO, NCW, *Ondernemen en Brussel 3*, Normalisatie en Certificatie, 's-Gravenhage 1990.

171 Zie M. van Driel, *Zelfregulering*, Deventer 1989.

De toelaatbaarheid van de afspraken tussen producenten- en consumentenorganisaties is dus afhankelijk van de mate waarin in voldoende mate wordt recht gedaan aan de criteria van het vrije verkeer en van niet-vervalste concurrentie. De vraag dringt zich op of deze criteria niet in een nieuw perspectief zouden moeten worden geplaatst. Zo staat tegenover het kartelverbod de noodzaak om samen te werken in de sfeer van onderzoek en ontwikkeling. Het vrije verkeerscriterium zou in een beter evenwicht moeten worden gebracht met – naast sociaal-culturele en ecologische aspecten – consumentenbelangen. Dit evenwicht zou, analoog aan de verordening voor de tabakssector, moeten doorklinken in de richtlijnen en verordeningen van de EG¹⁷². Private organisatievorming kan door de EG worden gestimuleerd door een zodanig beleid waarin de private rechtsvorming nadrukkelijk wordt erkend.

Cultuur

Als tegenwicht tegen de economische suprematie van Europa 1992 is de laatste jaren herhaaldelijk gewezen op het belang van niet- of niet-primair economische aspecten. Tot die aspecten behoort de culturele dimensie. Tal van aspecten kunnen tot die dimensie worden gerekend zoals kunsten, onderwijs en talen.¹⁷³ De organisatievorming in de sfeer van de cultuur is niet sterk te noemen. Zo zijn er betrekkelijk weinig kunstebonden. Ook de culturele uitwisselingen zijn voor uitbreiding en verbetering vatbaar. In het EG-beleid wordt nog onvoldoende recht gedaan aan levensbeschouwelijke pluriformiteit in relatie tot cultuur.¹⁷⁴

In het kader van de cultuur kan ter toelichting met name worden gewezen op de media. Het mediabeleid behoort tot de 'grijze zone' van de materiële werkingssfeer van het Europees recht. In die zone gaat het om beleidsterreinen waarop formeel de nationale autoriteiten bevoegd zijn, maar waarbij in toenemende mate rekening moet worden gehouden met grenzen die het EG-recht stelt, bijvoorbeeld eisen ten aanzien van non-discriminatie en vrij verkeer.¹⁷⁵ De economische invalshoek kan in de sfeer van het mediabeleid worden teruggevonden.

Op mediagebied is vooral de EG-richtlijn over de televisie-omroepactiviteiten van belang.¹⁷⁶ Lid-Staten hebben de vrijheid het omroepbestel naar eigen inzicht in te richten. Organisatie en financiering zijn nationale kwesties. De richtlijn verplicht Lid-Staten de vrijheid van ontvangst en doorgifte van televisie-uitzendingen uit andere Lid-Staten te waarborgen. De bepa-

172 Vgl. J.P. Balkenende, *Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties*, op.cit., p. 109.

173 In een ander rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA over Europa en cultuur dat naar verwachting in 1994 gepubliceerd zal worden wordt uitvoerig ingegaan op de culturele dimensie. Om deze reden komen slechts enkele aspecten in dit hoofdstuk aan de orde.

174 Vgl. de resultaten van het 11th International Christian Artists Seminar, *Art AD 2000*, The role of the arts in a Europe on the way to integration. A debate on social and cultural issues with political implications, Rotterdam 1992.

175 J.M.E. Loman, H.J.M. Mortelmans, H.H.G. Post, *De Europese Gemeenschappen en cultuurbeleid*, een juridische analyse, Zeist 1989, pp. 4–8.

176 Richtlijn van de Raad van 3 oktober 1989, 89/552/EEG, Pb.nr. L298 van 17.10.1989, pp. 23–30.

lingen uit deze richtlijn met een meer programma-inhoudelijk karakter hebben betrekking op het reserveren van zendtijd voor Europese producties, op televisiereclame en sponsoring en op bescherming van minderjarigen. Het uitzenden van televisie wordt door de richtlijn als een 'dienst' in de zin van het EEG-Verdrag bestempeld. Het gaat om een overgang naar 'een gemeenschappelijke markt voor de productie en distributie van programma's en om eerlijke concurrentieverhoudingen ..., zonder daarbij afbreuk te doen aan de functie die de televisieomroeporganisaties in het algemeen belang te vervullen hebben'.¹⁷⁷

Behoudens de advisering via het Economisch en Sociaal Comité komt aan maatschappelijke organisaties geen formele positie toe. Wel is het zo dat omroepverenigingen, zoals in Nederland, geconfronteerd kunnen worden met buitenlandse concurrenten of zelfs met concurrenten uit hetzelfde land die met behulp van een 'U-bocht'-constructie¹⁷⁸ zich een buitenlandse status hebben weten te verwerven.

Het accentueren van de culturele dimensie van de Europese eenwording leidde in de besluitvorming in Maastricht tot het opnemen van een cultuurparagraaf in het EEG-Verdrag.¹⁷⁹ Daarin wordt onder meer gesteld dat de EG bijdraagt aan de ontplooiing van de culturen van de Lid-Staten onder eerbiediging van de nationale en regionale verscheidenheid van die culturen maar ook met nadruk op het gemeenschappelijk cultureel erfgoed. Als 'tegenwicht biedende' bepaling is het vierde lid van artikel 128 relevant: 'De Gemeenschap houdt bij haar optreden uit hoofde van andere bepalingen van dit Verdrag rekening met de culturele aspecten'. De komende jaren zal moeten blijken, ook uit de jurisprudentie, of deze bepaling werkelijk leidt tot een nieuw evenwicht tussen economie en cultuur.

Weliswaar wint de culturele dimensie in juridisch opzicht aan belang, maar de betekenis hiervan in institutioneel opzicht lijkt voorlopig bescheiden te blijven. Noch de richtlijn, noch de cultuurparagraaf bevatten een erkenning van particuliere mediaorganisaties. Anders gezegd: er wordt geen verband gelegd tussen horizontale subsidiariteit en het mediabeleid. Een erkenning van deze institutionele aspecten heeft tenminste drie consequenties.¹⁸⁰ In de eerste plaats behoeven mediaorganisaties, zoals de Nederlandse omroepverenigingen, een betere, ook rechtens afdwingbare bescherming tegen instellingen die zich via de U-bocht aan nationale mediaregels wensen te onttrekken.

In de tweede plaats zou in een Europees mediabeleid, in het spoor van de kaderprogramma's voor technologie, getracht kunnen worden de internationale samenwerking tussen mediainstellingen te bevorderen, bijvoor-

177 lb. preambule p. 23.

178 Daarmee wordt bedoeld: het zich vooral in juridisch opzicht als buitenlandse omroepinstelling profileren, waardoor de nationale regelgeving kan worden ontlopen, terwijl de betreffende instelling in materieel opzicht taal, programmering, aantrekken van adverteerders e.d. feitelijk een nationaal karakter heeft. Luxemburg blijkt wat dit betreft een aantrekkelijk vestigingsland voor omroepinstellingen.

179 Art. 128.

180 Zie ook CDA en Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De betekenis van de christen-democratische politieke overtuiging voor de komende tien jaar*, op.cit.

beeld door faciliteiten te bieden aan gemeenschappelijke producties die relevant zijn voor de Europese cultuur.¹⁸¹

In de derde plaats zouden meer waarborgen gecreëerd kunnen worden voor organisaties die kunnen bogen op de aanwezigheid van een achterban tegen onder meer de markt van de commercie. Subsidiariteit mag nimmer worden verengd tot een staatkundig beginsel dat feitelijk slechts ten gunste van adverteerders en commerciële instellingen werkt.

Verkeer en vervoer

De eenwording van de Europese markt heeft belangrijke gevolgen voor de mobiliteit in het algemeen en het beleid ten aanzien van verkeer en vervoer in het bijzonder. Het EEG-Verdrag bevat in de artikelen 74 tot en met 84 diverse bepalingen hieromtrent. Het gaat dan onder meer om gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer, de voorwaarden voor vervoerondernemers, gelijke concurrentievoorwaarden, opheffing van discriminaties in de vorm van vrachtprijzen en vervoersvoorwaarden, verbod van nationale steunverlening. Artikel 83 biedt de mogelijkheid van een raadgevend comité, bestaande uit door de regeringen van de Lid-Staten aangewezen deskundigen. In dit comité over vervoersaangelegenheden kunnen deskundigen vanuit de betreffende private organisaties zitting hebben.

Het EEG-Verdrag biedt aldus een kader voor de gelijkschakeling van concurrentievoorwaarden. In een open Europese economie behoren discriminerende regelingen en maatregelen te worden voorkomen. De bepalingen worden vooral gekenmerkt door 'negatief integrerende' aspecten. Het is denkbaar dat in deze sector eveneens 'positieve' elementen een rol spelen. Ten dele kan het daarbij gaan om maatregelen van de EG of coördinatie tussen de Lid-Staten. Voor een ander deel zou gedacht kunnen worden aan private afspraken. Dergelijke afspraken zouden betrekking kunnen hebben op de arbeidsvoorwaarden: rijtijden, scholing en training, sociale zekerheid. De juridische vorm zou kunnen bestaan uit het vaststellen van kaderregelingen tussen representatieve vervoersorganisaties. Ook lijkt de vraag steeds meer opportuun of ecologische overwegingen niet een zwaardere rol zouden moeten spelen in deze sector. Een en ander zou kunnen bestaan uit overleg tussen vervoersorganisaties, spoor- en vaartorganisaties en private financiers met betrekking tot het mitigeren van verkeer over de weg en over combinaties van rail- en wegvervoer. Ook milieuorganisaties zouden bij dit overleg betrokken kunnen worden. Ook in deze sector blijkt dat naast de liberalisatie recht gedaan moet worden aan sociaal-ecologische overwegingen en aan de rol van maatschappelijke organisaties.

181 Daarbij dient wel recht gedaan te worden aan de eis van pluriformiteit. Europees beleid mag zo gezien niet uitmonden in gelijkschakeling met onevenredige bevoordeling van de sterkste krachten. De pluriformiteitseis heeft betrekking op culturele en levensbeschouwelijke stromingen die in Europa kunnen worden waargenomen. Stromingen met een louter nationaal of zelfs regionaal karakter dienen zich wat betreft bestuurlijke vraagstukken te richten op het niveau van de Lid-Staat of de regio.

Volksgezondheid, volkshuisvesting, onderwijs

In de hiervoor behandelde sectoren kon als regel worden teruggegrepen naar relevante bepalingen in het EEG-Verdrag. Veel van deze bepalingen zijn in de loop van de tijd of zelfs tamelijk recent tot stand gekomen. Naast deze onderwerpen zijn er uiteraard ook andere zaken die in het overheidsbeleid een rol spelen. In dat verband kan gewezen worden op de sectoren volksgezondheid, volkshuisvesting en onderwijs. Hoewel de bevoegdheden op de onderscheiden terreinen nationaal van aard zijn, is ook hier sprake van internationalisering. Het criterium van het vrije verkeer begrenst op deze terreinen de beleidsvrijheid, terwijl diverse internationale maatregelen, zoals de wederzijdse erkenning van diploma's, hun invloed doen gelden.

De primair nationale bevoegdheden nemen niet weg dat er tussen maatschappelijke organisaties en de Commissie c.q. de daartoe behorende directoraten de nodige contacten zijn. Soms is er sprake van geïnstitutionaliseerd, periodiek overleg, soms van lobby-activiteiten. De hier bedoelde betrekkingen worden voornamelijk onderhouden door algemene of neutrale organisaties. Zo bestaat er in Straatsburg een koepelorganisatie voor 'niet op winstbejag' uit zijnde ziekenhuisorganisaties. Op volkshuisvestingsgebied is er een Europese koepelorganisatie Cecodhas. Daarbij doen zich wel organisatorische en juridische verschillen voor per land of regio. Zo kent Cecodhas drie secties: woningcorporaties, gemeentelijke woningbedrijven en coöperatieve verenigingen. Onderwijsorganisaties zijn verenigd in het Europees Verbond van Onderwijsvakorganisaties.¹⁸² De waarde die aan de levensbeschouwelijke pluriformiteit op deze terreinen binnen de Europese Commissie wordt toegekend lijkt niet al te groot. De Commissie geeft de voorrang aan het spreken met één, liefst zo groot mogelijke organisatie in een bepaalde sector. Andere kleinere organisaties hebben daardoor minder kansen. De opstelling van de Commissie lijkt dus ook verband te houden met de relatief zwakkere organisatievorming van bepaalde levensbeschouwelijke richtingen. Toch kan ook worden vastgesteld dat er meerdere initiatieven op dit vlak worden genomen. Rooms-katholieke ziekenhuisorganisaties werken via nationale koepelorganisaties samen. Soortgelijke Duitse en Nederlandse protestants-christelijke organisaties onderhouden informele betrekkingen. Rooms-katholieke medici hebben een internationale organisatie. Op onderwijsgebied bestaat er een Internationaal Verband waarin organisaties van het bijzonder (particuliere) onderwijs samenwerken. In de sfeer van de volkshuisvesting zijn er betrekkelijk weinig 'counterparts' voor levensbeschouwelijk gefundeerde organisaties.

Private organisaties kunnen belangrijke tegenwicht biedende krachten en gesprekspartners zijn voor de EG. Een voorwaarde daarbij is uiteraard dat er goede redenen moeten zijn voor de EG voor interventie door middel van

182 Ook is er een door de Commissie ondersteunde, op vrijwillige basis tot stand gekomen netwerk van onderwijsorganisaties PLEASE, het Permanent Liaison Committee van de Europese Verenigingen in het Onderwijs. Sommige onderwijsorganisaties nemen hieraan overigens geen deel vanwege bezwaren tegen de subsidiërende rol van de EG.

regelgeving en beleid. En ook hier geldt dat vanuit de beginselen van subsidiariteit en de erkenning van de relatief autonome rol van maatschappelijke organisaties overheidsinterventie in beginsel aanvullend van aard behoort te zijn. Veel zal de komende jaren afhangen van de creativiteit en van particuliere organisaties. Het belang daarvan mag niet worden onderschat. Een concreet voorbeeld van zelfregulering vormt het streven van het Europees Verbond van Onderwijsorganisaties om te komen tot een gedragscode inzake onderwijs en rassenhaat. Deze code sluit aan bij de Eurotop in Edinburgh (1992), waarin de Europese Raad stelde dat er geen plaats mag zijn voor racisme en vreemdelingenhaat en dat er in Europa krachtige en doeltreffende maatregelen moeten worden genomen om deze zaken zowel via onderwijs als wetgeving te bestrijden. Tenslotte blijken er veel private initiatieven, onder andere in de volkshuisvesting en het onderwijs, te bestaan die zijn gericht op het uitbouwen van de betrekkingen met instellingen en organisaties uit Midden- en Oost-Europa.

4.4 Samenvatting

Hoewel de rol van organisaties in de Europese Gemeenschap allerm minst is uitgekristalliseerd, kan worden vastgesteld dat er momenteel een scala aan bilaterale en trilaterale betrekkingen tussen organisaties uit verschillende EG-landen bestaat. Op dit stramien kan worden voortgebouwd, waarbij de eerste verantwoordelijkheid nadrukkelijk ligt bij de organisaties zelf. Daarnaast is een proces van krachtige organisatievorming gericht op 'Brussel' nodig, omdat die organisatievorming op zichzelf een intrinsieke betekenis heeft, omdat zij kan bijdragen aan versterking van vrijheid en verantwoordelijkheid op internationale schaal en aan een toespitsing van de rol van de EG op haar kerntaken en omdat zij tegenwicht kan bieden aan overheidscentrisme en staat- en marktdenken. Wat betreft de kerntaken van de Europese Gemeenschap moet onderscheid worden gemaakt tussen de kerntaken zoals vervat in het EEG-Verdrag, waarin het bij uitstek gaat om de bevordering van de marktwerking, en de christen-democratische visie op de kerntaken van de EG. De laatste invalshoek is breder dan de eerste.¹⁸³ Deze algemene inzichten zijn van belang voor de onderscheiden beleidssectoren van de EG. Zo kunnen in de *landbouwsector* agrarische organisaties activiteiten verrichten tegen de achtergrond van versterking van de marktsector, zorg voor het milieu en de noodzaak van doelmatige kennisoverdracht. Op *sociaal-economisch terrein* springt de betekenis van werkgevers- en werknemersorganisaties in het oog, maar ook andere organisaties (werkzaam in de sfeer van milieu, consumentenbescherming en sociale dimensie) spelen een rol. Sociale partners kunnen – wellicht te beginnen op Euregio-schaal – kaderafspraken maken met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden, niet alleen om mede daardoor te werken aan gelijkere concurrentievoorwaarden maar ook om invulling te geven aan het sociaal gezicht

183 Zie voor een nadere uitwerking het Grundsatz-Programm van de Europese Volkspartij (1992) en Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke gerechtigheid*, op.cit., hoofdstuk 10. In paragraaf 3.3 werd ingegaan op het waarborg, aanspraak- en normerend karakter van de publieke gerechtigheid in relatie tot de Europese Gemeenschap.

van Europa. Ook moet worden geappelleerd aan de verantwoordelijkheid van deze organisaties voor het milieu en de zorg voor minder ontwikkelde gebieden.

Technologie is steeds meer een drijvende kracht van economische groei. Juist op dit gebied zijn – vanwege de kosten en risico's – samenwerking en krachtenbundeling in de particuliere sfeer geboden. Daartoe behoren gemeenschappelijke research, kennisoverdracht en normstelling. De eisen ten behoeve van het *milieu* moeten volgens het Verdrag betreffende de Europese Unie worden geïntegreerd op andere gebieden. Producenten- en milieuorganisaties wachten nieuwe taken in de sfeer van afspraken, bijbrengen van milieubesef en *gelijkschakeling van 'ecologische concurrentievoorwaarden'*. Ook bestaat de mogelijkheid van publiek-private convenanten. Een zelfde benadering geldt voor de *verkeer- en vervoersector* en voor de *consumentenbescherming*. Momenteel worden zelfreguleringsafspraken op consumententerrein beoordeeld op het criterium van het vrije verkeer. De toetsingsgrondslag zou moeten worden verbreed naar sociaal-culturele en ecologische criteria. Door de besluitvorming in Maastricht is daartoe de ruimte geopend. De rol van de *cultuur* komt onder meer tot uitdrukking in de media. Momenteel wordt deze thematiek nog te veel benaderd vanuit het gezichtspunt van economische liberalisatie. Meer aandacht is nodig voor particuliere, niet-commerciële omroepactiviteiten. Er zijn ook beleidssectoren die niet of minder expliciet in het EEG-Verdrag worden genoemd. Te denken valt aan de *volksgezondheid, de volkshuisvesting en het onderwijs*. Ook op deze terreinen neemt de internationale dimensie toe. Europese koepelorganisaties vinden hun weg naar de Commissie, hetzij via geïstitutionaliseerd overleg, hetzij via lobby-activiteiten. Vanuit de EG dient waar mogelijk in beleid en regelgeving meer rekening te worden gehouden met de levensbeschouwelijke pluriformiteit, door rekening te houden met opvattingen van betrokken organisaties, door ruimte te bieden aan het functioneren van deze organisaties en door deze waar nodig te faciliteren. De private organisatievorming op deze terreinen maakt vormen van internationale zelfregulering mogelijk.

De verkenningen van dit hoofdstuk laten zien dat de rol van maatschappelijke organisaties op de onderscheiden sectoren aanzienlijk kan zijn, althans veel duidelijker gepositioneerd dan nu het geval is. Op het gebied van de Europese integratie verdient de rol van deze organisaties meer aandacht. Niet alleen in het type beleid van de EG, maar ook in de opstelling van maatschappelijke organisaties zelf. Tenslotte zij opgemerkt dat bij de private organisatievorming gedacht kan worden aan historisch gegroeide organisaties en instellingen. Tegelijkertijd ontstaan nieuwe instituties – soms ad hoc, soms bedoeld voor de kortere termijn -. Ook deze instituties dragen bij aan een zodanige inrichting van de samenleving dat er tegenwicht biedende krachten zijn, dat er in de samenleving zelf meerdere 'checks and balances' bestaan en dat het eigen karakter van de onderscheiden sectoren zonder eenzijdige inkadering in het economisch perspectief voluit dient te worden erkend. Juist in een fase waarin het proces van Europese eenwording enkele eenzijdigheden bevat, is private organisatievorming nodig voor een houdbare maatschappijontwikkeling.

5 Conclusies en aanbevelingen

In deze studie stond de rol van maatschappelijke organisaties in een verder integrerend Europa centraal. In het publieke debat blijft dit onderwerp doorgaans onderbelicht. Het denken over de toekomst van Europa is vooral gericht op een staat-marktdenken waarbij het ten principale gaat om de rol van de Europese instellingen aan de ene kant en de werking van de markt aan de andere kant. De samenleving bestaat echter uit meer. Er is een bont conglomeraat van niet-gouvernementele organisaties aanwezig die kleur geven aan de Europese samenleving. Ze werpen een dam op tegen een te grote staatsinvloed en ze relativeren de dominantie van de markt. Maatschappelijke organisaties bieden kaders waarbinnen burgers zich bewegen. Zij zijn instituties die de mogelijkheid hebben tot overdracht van normen en waarden. Zij kunnen bijdragen aan de beleving van maatschappelijke verantwoordelijkheid. In een tijd waarin Europese gemeenschappelijkheid soms lijkt te worden gerelativeerd ten gunste van nationale belangen, economisch regionalisme en cultureel isolationisme, kunnen maatschappelijke organisaties bijdragen aan Europese integratie via particuliere weg. Een louter economisch georiënteerde structuur, waarin vanuit juridisch gezichtspunt alleen individuele burgers en ondernemingen als relevante rechtssubjecten worden beschouwd, zal zich niet maatschappelijk kunnen verdiepen. Bovendien kunnen in de praktijk op uiteenlopende gebieden tendensen worden waargenomen die het vertrouwen rechtvaardigen van de vorming van maatschappelijke netwerken die het substraat van de Europese Gemeenschap zullen versterken.

Bij een in meerdere Lid-Statens terugtrekkende nationale overheid en een voorshands blijvend democratisch tekort van het Europees Parlement spelen maatschappelijke organisaties een belangrijke rol binnen de verdere Europese integratie. In de grotere Europese ruimte zijn overheid, bedrijfsleven, organisaties en burgers steeds meer op elkaar aangewezen. Er ontstaat een interactieve samenleving waarbinnen een initiërend en samenbundelend maatschappelijk middenveld krachtig kan en moet bijdragen aan de ontwikkeling van die samenleving. Dit houdt mede in dat maatschappelijke organisaties zich op die rol moeten instellen. Dat proces is volop aan de gang.

Het is onmogelijk een compleet overzicht te geven van de praktijk van private organisatievorming. Ondernemers- en werknemersorganisaties, branche-organisaties, universitaire samenwerkingsverbanden, onderwijsorganisaties, verbanden van technologische instituten, organisaties van beroepsgroepen zoals medici en accountants, ontwikkelingsorganisaties, Kamers van Koophandel, Eurocities; al deze verbanden wijzen op de essentiële betekenis van het maatschappelijk initiatief. Veel van deze organisaties

zijn actief, andere nog embryonaal aanwezig. In het politieke debat behoort de belangstelling voor de private organisatievorming op een hoger plan te komen. Het nationaal georganiseerde middenveld heeft door wisselwerking in Europa te winnen. Hier is een culturele dimensie aan de orde die veel te lang achter de horizon is gebleven.

In hoofdstuk 2 werd een overzicht gegeven van de huidige kaders en structuren waarbinnen maatschappelijke organisaties functioneren. Er zijn meerdere aanknopingspunten aanwezig waaruit de rol van het particulier initiatief blijkt. Toch gaat het voorhands om een ondergeschoven positie. Maatschappelijke organisaties staan vooral in een afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de Europese instellingen, hetzij door deze regelgevende en verdelende instellingen te adviseren in de beleidsvoorbereidende fase, hetzij door EG-regels uit te voeren of aanspraken te maken op subsidies van de EG. Veel minder aandacht wordt besteed aan de zelfstandige positie van deze organisaties. Ondanks dit wat beperkte beeld neemt het aantal aanknopingspunten toe waaruit de erkenning van het particulier initiatief blijkt. Wat echter ontbreekt is een meeromvattend gezichtspunt ten aanzien van deze thematiek. Een dergelijk gezichtspunt zou kunnen bestaan uit een *verdere uitwerking en een principiële erkenning van het in het Europees Parlement gebezigde begrip 'horizontale subsidiariteit'*, anders gezegd van de erkenning van de autonomie van maatschappelijke verbanden. Die intentie laat zich vervolgens vertalen op terreinen zoals advisering en overleg, implementatie van richtlijnen, zelfregulering, internationale afspraken en dergelijke.

In hoofdstuk 3 werd ingegaan op de christen-democratische visie op het maatschappelijk middenveld. Daarbij werd aangesloten op de christen-democratische visie op staat en maatschappij. Elementen uit de sociale leer van de rooms-katholieke kerk, zoals personalisme, solidariteit en subsidiariteit, en de protestants-christelijke leer van de soevereiniteit in eigen kring zijn van grote invloed op de politieke uitgangspunten *vrijheid en verantwoordelijkheid, fundamentele gelijkheid, rechtvaardigheid en solidariteit*. Maatschappelijke organisaties zijn de uitdrukking van de norm dat de samenleving zich in vrijheid moet kunnen organiseren. Het is een taak van de overheid om die vrijheid te respecteren. Burgers gaan niet louter op in de staat, via bijvoorbeeld een sociaal contract. *Evenmin zijn zij slechts consument of producent. Mensen zijn verantwoordelijke personen die deel uitmaken van tal van autonome maatschappelijke kringen. Dergelijke kringen zijn dragers van normen en waarden en bieden kaders waardoor en waarbinnen de verantwoordelijkheid van mensen voor elkaar tot uitdrukking kan komen.* De Europese Volkspartij heeft deze notie onderstreept door in haar uitgangspuntenprogramma de bepaling op te nemen dat de overheid de relatieve autonomie van de maatschappelijke kringen moet erkennen. Deze basale noties kunnen vervolgens worden toegepast op concrete onderwerpen zoals juridische kaders, het systeem van advisering, overleg en informele raadpleging, bevordering van private samenwerking en het stimuleren van zelfregulering.

In hoofdstuk 4 is gezocht naar een praktische vertaalslag van de eerdere bevindingen. Het hoofdstuk had vooral een verkennend karakter, waarbij de mogelijkheden werden geschetst voor de onderscheiden (beleids-)sectoren. Op meerdere terreinen bleek dat met het oog op een houdbare maatschappelijke ontwikkeling activiteiten van maatschappelijke organisaties gewenst zijn. Daarnaast werd ingegaan op een intensivering van grensoverschrijdende bilaterale contacten en op de private organisatievorming op Europese schaal.

In het bijzonder de laatste twee hoofdstukken hebben een normatief karakter. Er is vooral gesproken in termen van wat zou kunnen en zou moeten, in termen van wenselijkheden en mogelijkheden. Tegelijkertijd dient acht geslagen te worden op de meer problematische aspecten van de rol en het functioneren van maatschappelijke organisaties. Immers, de maatschappelijke werkelijkheid laat zich niet zonder meer modelleren naar normatieve oriëntaties. Zonder naar volledigheid te willen streven kunnen enkele aspecten worden genoemd die bij de rol van het maatschappelijk middenveld in een verder integrerend Europa niet mogen worden veronachtzaamd.

In de eerste plaats is er het verschil in maatschappelijke ordening in de verschillende Europese landen. Vooral in Noord-West-Europa is in de afgelopen decennia ervaring opgedaan met organisaties, ook in hun betrekkingen met de overheid. In Zuid Europese landen ligt het beeld anders. Weliswaar bestaan ook hier organisaties, maar het geheel aan betrekkingen is losser en minder geïnstitutionaliseerd. Deze cultuurverschillen kunnen een rem vormen voor een spoor van 'vermaatschappelijking' van taken en bevoegdheden. In dat verband kan ook worden gewezen op het meermalen ontbreken van 'counterparts' in andere landen.

In de tweede plaats loopt de organisatiegraad van maatschappelijke organisaties per land uiteen. De organisatiegraad wordt in het algemeen van belang geacht voor de representativiteit van organisaties.¹⁸⁴ Ter wille van een vitaal middenveld is een hoge graad van organisatie wenselijk. Overigens is die organisatiegraad niet een statisch gegeven. In politieke kringen komt het voor dat een lage graad vereenzelvigd wordt met te geringe representativiteit. Mede op basis daarvan wordt dan gezocht naar een versterking van het primaat van de politiek. Vergeten wordt echter dat een uitdijend overheidsoptreden de organisatiegraad ook kan doen verminderen. Waarom zou men zich organiseren als de zorgzame overheid haar vleugels over haar burgers uitstrekt? De mate van overheidsinterventie kan dus sterk van invloed zijn op de private organisatievorming.

In de derde plaats is er momenteel de onwennigheid van het maken van bindende internationale afspraken. Een voorbeeld treft men aan op het gebied van de arbeidsvoorwaarden. De Europese regelgeving biedt sociale

184 Een lage organisatiegraad heeft overigens niet per definitie gevolgen te hebben voor de mate van representativiteit. Het ontbreken van wilde stakingen of het niet oprichten van andere vakorganisaties kan er toe leiden dat de bestaande vakbeweging zich voldoende representatief acht. Vgl. H.J. de Ru, 'Representativiteit en belang', P. Hazenbosch, E. Heres (red.), *Vlees op de botten*, Kampen 1992, pp. 106-115.

partners nadrukkelijk de ruimte voor het maken van afspraken. Het Europees Verbond van Vakverenigingen opperde de mogelijkheid van internationale CAO's. Dit idee werd tamelijk kritisch ontvangen door werkgeversorganisaties. Over het beginsel zelf lopen dus de opvattingen uiteen. Dit laatste geldt in versterkte mate voor de aard en inhoud van de onderwerpen. Feitelijk staan we aan het begin van nieuwe ontwikkelingen die roepen om creativiteit.

In de vierde plaats mag niet voorbij worden gegaan aan de kritiek, die van meerdere zijden te beluisteren valt, op de rechtsstatelijke aspecten van zelfregulering door particuliere organisaties. In het bijzonder moet dan worden gedacht aan de transparantie van besluitvorming, de kenbaarheid van besluiten, de democratische legitimatie, handhaving en naleving van overeengekomen regels, sancties bij niet-nakoming. Ook kan gedacht worden aan mogelijkheden van klachtrecht, aan interne democratie binnen organisaties en verantwoording door bestuurders. Op dergelijke terreinen valt stellig veel te verbeteren. Of werkelijk vooruitgang kan worden geboekt in maatschappelijke relevante private organisatievorming hangt daarom mede af van de vraag hoe het maatschappelijk middenveld vorm weet te geven aan de aangegeven rechtsstatelijke vereisten.

In de vijfde plaats kunnen kritische geluiden over maatschappelijke organisaties als zodanig worden beluisterd. Organisaties worden dan als de erfenis van het verleden beschouwd. Hun historische betekenis wordt erkend, maar de huidige tijd zou andere eisen stellen. Sociale partners en andere organisaties moeten het vanuit dat gezichtspunt ontgelden. Het perspectief zou veeleer moeten worden gezocht in netwerken, clusters en ad hoc-samenwerkingsvormen. Zonder iets af te willen doen aan de rol van dergelijke nieuwe institutionele vormen, moet eveneens worden onderstreept dat voor een houdbare maatschappijontwikkeling stabiliteit en duurzaamheid in de organisatievorming geboden kunnen zijn. Wanneer die notie ontbreekt, kan bijvoorbeeld een situatie ontstaan van het voortdurend aanhouden achter nieuwe trends. De 'staccato-cultuur' heeft, ook in internationaal opzicht, negatieve kanten.¹⁸⁵

In de zesde plaats kan worden vastgesteld dat de erkenning van de particuliere organisaties als dragers van de Europese integratie, met name in het beleid en bestuur van de Europese instellingen, nog maar in de kinderschoenen staat. Op dit vlak is weinig ervaring opgedaan, althans voorzover het gaat om het domein van de EG. Op privaat domein bestaan uiteraard wel legio voorbeelden van internationale samenwerking. De betekenis van private organisatievorming voor het publieke domein is echter zeker nog niet uitgekristalliseerd.

Bovenstaande aspecten moeten voor ogen worden gehouden bij het structuur geven van de plaats en betekenis van maatschappelijke organisaties in Europa. De bovengeschetste beperkingen zijn echter niet van dien aard dat afgezien moet worden van het verder ontwikkelen van het private spoor dat ertoe dient te leiden dat de maatschappelijke organisaties de hen toekomende plaats verkrijgen in het verdere Europese integratieproces.

185 A.C. Zijderveld, *Staccato cultuur. Flexibele maatschappij en verzorgende staat*, Utrecht 1991.

Enerzijds is er het principiële motief betreffende de inrichting van de samenleving. De christen-democratie heeft daarbij een eigen en herkenbare benadering. Tevens dient een nadere invulling te worden gegeven aan de intenties zoals neergelegd in het uitgangspunten-programma van de Europese Volkspartij. Anderzijds is er analytisch aan te geven noodzaak van een verdere operationalisering van de rol van het maatschappelijk middenveld. De Europese integratie wordt broos wanneer te veel wordt geleund op de rol van overheden en hun vertegenwoordigers. Bovendien blijkt in de praktijk een scala aan internationale private organisaties te bestaan die mede vorm en kleur geven aan de verdere Europese eenwording.

Daar komt, tenslotte, nog een ander fenomeen bij. Het is typerend dat na de val van het communisme steeds duidelijker de vraag wordt gesteld naar de maatschappelijke ordening in Europa. Op het vlak van de sociaal-economische ordening worden tegenover elkaar gesteld het Angelsaksisch-Amerikaanse model en het Rijnlandse model. Enerzijds een model waarbij de burger in een dominante marktcultuur tamelijk geïsoleerd zijn weg moet vinden. Anderzijds een model dat gebaseerd is op het voorzien in een sociaal vangnet en op het bereiken van consensus tussen overheid en maatschappelijke organisaties en organisaties onderling. Ondanks onvolkomenheden dient aan het Rijnlandse model de voorkeur te worden gegeven. Dat impliceert dan wel dat maatschappelijke organisaties hun gerechtvaardigde plaats ten volle kunnen innemen, niet alleen in nationaal verband, maar ook in de Europese Gemeenschap als zodanig.

Welke conclusies kunnen aan de voorafgaande beschouwing worden verbonden? Het analytisch kader van hoofdstuk 2, de principiële benadering van hoofdstuk 3 en de sectorale verkenning van hoofdstuk 4 leiden – met inachtneming van de meer concrete stellingnamen per hoofdstuk – tot de volgende aanbevelingen.

- De politieke aandrang tot het wegnemen van meerdere eenzijdigheden in de Europese integratie dient te worden versterkt. In het bijzonder moet daarbij worden gedacht aan het bevorderen van sociaal-culturele en ecologische aspecten waardoor de economische dominantie en het overheersende staat-marktdenken meer tegenwicht krijgen. Zo dient ook de rol en plaats van maatschappelijke organisaties aanzienlijk versterkt te worden. De besluitvorming in Maastricht en Edinburgh heeft al geleid tot diverse verbeteringen van het perspectief op een meer evenwichtige Europese samenwerking. De initiatieven zullen overigens in eerste aanleg van maatschappelijke organisaties zelf moeten komen. Dát initiatief behoort door de EG te worden gerespecteerd en waar nodig gestimuleerd.
- Voor de Europese christen-democratie bestaat er de opdracht te werken aan bestuurlijke structuren die kaders kunnen bieden voor de realisatie, ook in onderlinge samenhang, van de uitgangspunten vrijheid en verantwoordelijkheid, fundamentele gelijkheid, rechtvaardigheid en solidariteit. Enerzijds gaat het daarbij, mede vanuit het motief van subsidiariteit, om de ontwikkeling van adequate Europese bestuurskracht ten aanzien van die zaken die een internationaal

karakter hebben. Anderzijds is er de noodzaak voluit recht te doen aan het maatschappelijk initiatief.

- Het optreden van de Europese instellingen in de richting van maatschappelijke organisaties dient gestoeld te zijn op het waarborg-, aanspraak- en normerende karakter van publieke gerechtigheid. Regelgeving en beleid dienen aan die intenties tegemoet te komen. Een treffend voorbeeld in dat kader is de in Maastricht overeengekomen bepaling dat de EG eerst de sociale partners de ruimte biedt tot het treffen van maatregelen op sociaal terrein, alvorens zelf tot regelgevings- of beleidsstappen over te gaan.
- In het EEG-Verdrag dient, naast de inmiddels opgenomen bepaling over subsidiariteit die betrekking heeft op de verhouding tussen de EG en de Lid-Staten, recht te worden gedaan aan maatschappelijke organisaties. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door aan artikel 3B de zin toe te voegen. 'Het beginsel van de erkenning van de autonomie van maatschappelijke verbanden¹⁸⁶ houdt in dat de Gemeenschap zich eveneens terughoudend opstelt indien onderwerpen van internationaal belang door maatschappelijke organisaties behartigd kunnen worden.'
- In het genoemde artikel 3B wordt gesproken over de 'exclusieve bevoegdheid' van de Gemeenschap. Deze bepaling noopt tot het ontwikkelen van criteria voor het optreden van de EG. Met andere woorden: er dient duidelijkheid te worden gecreëerd ten aanzien van de wezenlijke of kerntaken van de EG. Deze kerntaken dienen, teneinde een evenwichtig resultaat te bereiken, duidelijk niet beperkt te blijven tot het strikt economische terrein, zoals dit tot dusver het geval was. Richtinggevend bij dit takenvraagstuk zijn de bepalingen van het Program van Uitgangspunten van de Europese Volkspartij, zoals bepaald tijdens het congres in Athene (11-13 november 1992).
- Per beleidssector dient – mede in het spoor van de verkenning van hoofdstuk 4 – te worden verkend wat de erkenning van de autonomie van maatschappelijke verbanden concreet betekent of kan betekenen. Normatieve oriëntaties dienen in samenhang met mogelijkheden en onmogelijkheden te worden geanalyseerd. Een dergelijke analyse dient in samenspel met – zo mogelijk representatieve – organisaties tot stand te komen. De Europese Volkspartij zou op dit vlak nadere studie-activiteiten kunnen entameren. Daarnaast is er een belangrijke verantwoordelijkheid voor Europese maatschappelijke organisaties. Het publieke debat zou ermee gediend zijn indien dergelijke organisaties hun visies zouden presenteren over hun rol in de toekomstige Europese samenleving.
- Tegen de achtergrond van het waarborgkarakter van de publieke gerechtigheid dient de EG ernst te maken met het optimaliseren van de vrijheid en de eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties. Dit houdt onder andere in dat die vrijheid bijvoorbeeld niet door gouvernementeel-interventionistische oriëntaties in het verenigingen- en stichtingenrecht mag worden beknot. Voorts dient

186 Eventueel: 'horizontale subsidiariteit'.

zelfregulering – als kader voor regulering van maatschappelijke processen – voluit te worden erkend. In dat verband zal nader bezien moeten worden in hoeverre de EG een kaderstellende rol heeft te vervullen, althans indien er gronden zijn om zelfregulering te binden aan publiekrechtelijke eisen. Dergelijke eisen kunnen worden afgeleid van de criteria voor het optreden van de EG. Te denken valt bijvoorbeeld aan het schenden van basale normen van solidariteit en rentmeesterschap.

- In de voorbereidende fase van regelgeving en beleid door de EG dient zorgvuldig met maatschappelijke inbreng te worden omgegaan. Dat geldt zowel voor de formele advisering, via het Economisch en Sociaal Comité en andere advieslichamen, als voor de informele raadpleging. Zo dient het ESC tijdig, dat wil zeggen op een ‘beleidsrelevant’ moment, te worden geconsulteerd, terwijl de Europese Commissie en de Raad behoren te motiveren wat met de inbreng is gedaan. Het benoemingsrecht, dat nu vooral in het teken staat van voordracht van leden door de Lid-Staten, zou vervangen kunnen worden door een recht van voordracht door representatieve maatschappelijke organisaties. Het laatste veronderstelt dat er representativiteitscriteria worden ontwikkeld. Daarbij dient niet alleen te worden gelet op de grootte van de achterban, maar ook op ideële en levensbeschouwelijke achtergronden van de betreffende organisaties.
- Ook van de informele raadpleging dient in de toelichting op voorstellen van beleid en regelgeving melding te worden gemaakt. Een dergelijke verplichting – zo nodig in samenhang met registratie van de hoedanigheid van insprekers, duidelijke regels voor gezagsdragers die met lobbyende instanties omgaan en vrijwillige gedragscodes van lobbyende commerciële en niet-commerciële belangengroepen – draagt bij aan de transparantie van het beleidsproces, aan de kenbaarheid van maatschappelijke inbreng en aan het nagaan of een zeker evenwicht tussen maatschappelijke actoren in het voorbereidende stadium is bereikt.
- In regelgeving en beleid dient recht te worden gedaan aan de plaats en betekenis van maatschappelijke organisaties. In de toelichting op voorstellen dient niet slechts te worden vermeld waarom de EG bevoegd is en niet de Lid-Staten, maar ook waarom niet met zelfregulering, zelf-financiering of zelf-doen door maatschappelijke organisaties kan worden volstaan. Daarnaast dient met het oog op de inhoudelijke bepalingen steeds te worden bedacht op welke manier maatschappelijke organisaties in het geding (kunnen) zijn.
- De Europese Gemeenschap dient zelfregulering door particuliere organisaties te bevorderen. In dat kader kan worden overwogen private overeenkomsten algemeen verbindend te verklaren, vooral indien daardoor wordt bijgedragen aan de versterking van het sociale en ecologische karakter van de markteconomie. Rigiditeiten dienen daarbij te worden voorkomen. Wat betreft de toetsing van zelfreguleringsafspraken mag niet louter worden gekoerst op het kompas van het criterium van het vrije verkeer. Recent vastgestelde bepalingen in het EEG-Verdrag over milieu en cultuur openen daartoe mogelijkheden.

- Wat betreft de uitvoering van EG-regelgeving dienen de mogelijkheden van uitvoeringsregulering door maatschappelijke organisaties nadrukkelijk te worden verkend. Het gaat dan om de zogenaamde alternatieve implementatietechnieken, waarmee reeds nu ervaringen worden opgedaan. In dat verband kan met name worden gewezen op de Nieuwe aanpak op het gebied van technische harmonisatie en normalisatie en aan de rol van sociale partners op het gebied van de sociale dimensie van de Europese integratie. Ook verordeningen kunnen ruimte laten aan uitvoering door maatschappelijke organisaties.
- Vanuit het aanspraak karakter van de publieke gerechtigheid is er de opdracht voor de EG om het proces van private organisatievorming waar nodig te bevorderen en te faciliteren, waarbij overigens gekozen moet worden voor terughoudendheid met subsidies. Maatschappelijke organisaties behoren immers hun verankering – ook in financiële zin – in de eerste plaats in de samenleving zelf te vinden. Indien noodzakelijk kan gedacht worden aan in de tijd begrensde startsubsidies en aan het faciliteren van private initiatieven voorzover deze dienstig zijn aan de realisatie van Europese doelstellingen. In dat kader kan bijvoorbeeld worden gewezen op de mede-financiering van projecten ten behoeve van Centraal- en Oost-Europa. Subsidies kunnen voorwaarden bevatten tot samenwerking met particuliere organisaties in andere landen.
- Bij maatschappelijke organisaties dient niet alleen te worden gedacht aan de historisch gegroeide organisaties, maar ook aan nieuwe instituties die een tegenwichtbiedende rol kunnen spelen in een verder integrerend Europa.
- Tenslotte mogen de ogen niet worden gesloten voor een verdere regionalisering van het maatschappelijk leven, waardoor nieuwe samenwerkingsvormen op decentrale schaal ontstaan. De culturele factor speelt hierbij niet zelden een belangrijke rol. Europa groeit niet slechts vanuit Brussel en Straatsburg. Dat is in het verleden ook nimmer het geval geweest. Europa ontstaat evenzeer ‘van onderop’. In de regionalisering van het maatschappelijk leven, ook over nationale grenzen heen, ligt een belangrijke sleutel voor de verdere ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld. In het Europa van morgen dienen de waarde en betekenis van maatschappelijke organisaties voluit te worden erkend.

6 Veranderingen voor Nederland

In de vorige hoofdstukken is een schets gegeven van de rol van maatschappelijke organisaties op Europese schaal. Daarbij werd gewezen op de mogelijkheden van het particulier initiatief dat internationaal is georganiseerd. Ondanks de kansen voor het Europese maatschappelijk middenveld staat de positie ervan momenteel allerm minst vast. Zo bestaat er geen duidelijkheid over de vraag of Europa wat betreft de sociaal-economische organisatie toegroeit naar een Amerikaans model met veel lobby-activiteiten en sterke competitie onder de insprekers dan wel naar een verdieping van een advies- en overlegmodel dat in meerdere Europese landen gangbaar is. De 'horizontale subsidiariteit' komt in de EG een enkele maal ter sprake, maar van echte conceptualisering is (nog) geen sprake. De betekenis van zelfregulering is slechts zeer bescheiden. De aangegeven onduidelijkheden en onzekerheden nemen niet weg dat ook Nederland voor de vraag staat hoe de positie van het middenveld zich de komende jaren zou kunnen en moeten ontwikkelen.

In dit hoofdstuk wordt eerst een schets gegeven van de actuele discussie over de rol van het maatschappelijk middenveld, mede tegen de achtergrond van de geschetste ontwikkelingen in Europa. Tevens wordt daarbij ingegaan op voorspellingen en verwachtingen ten aanzien van de sociaal-economische en maatschappelijke orde. Vervolgens komen normatieve gezichtspunten ter sprake. Welke rol kunnen maatschappelijke organisaties spelen in het licht van de zich wijzigende maatschappelijke omstandigheden? Tenslotte wordt ingegaan op de uitdagingen voor deze organisaties tegen de achtergrond van de Europese eenwording.

6.1 De rol van maatschappelijke organisaties en de Europese eenwording

Voor na de Tweede Wereldoorlog is de rol van de overheid in de samenleving bij voortdoring toegenomen. Aanvankelijk bestond de overheidstaak vooral uit het meewerken aan opbouw en herstel. In de welvaartsstaat van de jaren zestig wilden velen de vruchten van de economische groei verzilverd zien in meer koopkracht. De herverdelende rol van de overheid, tot uitdrukking komend in een groeiend beslag van overdrachtsuitgaven binnen de collectieve uitgaven, nam in intensiteit en omvang toe. Deze lijnen werden nog indringender geaccentueerd in de groei van de verzorgingsstaat. De overheid werd steeds meer een interveniërende overheid die haar invloed op nagenoeg elk maatschappelijk terrein deed gelden.¹⁸⁷ Sturing en maakbaarheid van de samenleving werden in toenemende mate vereen-

187 L.A. Geelhoed, *De interveniërende staat*, 's-Gravenhage 1983.

zelve met de wetgevende, plannende en financierende taak van de overheid. De verwachtingen van burgers van de toe- en herverdelende overheid namen toe.

In de tweede helft van de jaren zeventig werden de schaduwzijden van de verzorgingsstaat meer en meer zichtbaar. Beleidsverkokering, financiële overbelasting en een sterk relativisme van maakbaarheid via de overheid waren duidelijke signalen. Er werd gesproken over de crisis van de verzorgingsstaat en over een stagnerende verzorgingsstaat.¹⁸⁸ Het besef klonk door dat de rechtsgrond van het uitdijende overheidsoptreden niet aan de orde was gesteld.¹⁸⁹ Het inzicht rijpte dat met de groei van de verzorgingsstaat de betekenis van maatschappelijke organisaties te veel op de achtergrond was geraakt. Niet dat de verzorgingsstaat deze organisaties terzijde had geschoven; integendeel, veel organisaties bleven bestaan. Wat zich vooral deed voelen was het oprukkende interventionisme van de overheid. De overheid ging maatschappelijke organisaties meer en meer 'faciliteren'. Veel organisaties – vooral wanneer deze waren belast met maatschappelijke zorgtaken – konden aanspraak maken op financiële ondersteuning door de overheid. Dit sluipende proces werkte de professionalisering van veel organisaties in de hand. Het gevolg was dat medewerkers zich minder op de achterban en de 'kleur' van de eigen organisatie behoeften te richten, en méér op het subsidiërende openbaar bestuur. Dit proces ging gepaard met een toenemende onderwerping aan subsidieregels en -voorwaarden van de overheid, zeker toen de overheidsmiddelen vooral in de jaren tachtig schaarser werden. Vaak ging dat proces zelfs ten koste van de identiteit van organisaties.¹⁹⁰

Het Nederlandse systeem van publiek-private betrekkingen is talloze malen beschreven. Steevast komt daarbij tot uitdrukking dat Nederland een eigen, herkenbaar 'model' kent. Een model dat voor een belangrijk deel wordt gekenmerkt door historische en sociaal-culturele achtergronden. Zo is er de organisatorische erfenis van de verzuiling. De opsplitsing van de Nederlandse samenleving in rooms-katholieke, protestants-christelijke en neutrale – met sociaal-democratische en liberale varianten – 'zuilen' heeft een stempel gezet op de organisatievorming. Hoewel aanzienlijk minder scherp dan in vroeger tijden, leeft het organisatorische onderscheid voort. Wel kunnen nuances en nieuwe elementen worden aangebracht. De verschillen tussen de rooms-katholieke en protestants-christelijke richtingen in de sfeer van bijvoorbeeld private organisatievorming op sociaal-economisch vlak zijn aanmerkelijk teruggebracht. In veel gevallen was zelfs sprake van fusie. Daarnaast leidt de multiculturalisering van de samenleving tot nieuwe vormen van organisatie. Zolang het werkterrein van deze organisaties beperkt blijft tot Nederland is het beeld nog enigszins overzichtelijk. Anders wordt het wanneer private partijen over de grenzen heen moeten

188 J.A.A. van Doorn, C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel 1978, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Werkloosheid en de crisis in onze samenleving*, Den Haag 1984.

189 P.A.J.M. Steenkamp e.a., *Gespreide Verantwoordelijkheid*, Den Haag 1978, p. 89.

190 A.C. Zijdeveld, 'Maatschappelijke vitaliteit', *Bestuursforum*, december 1989, pp. 311-314 en *Staccato cultuur, flexibele maatschappij en verzorgende staat*, op.cit.

kijken en naar samenwerking met geestverwante instellingen en organisaties dienen te streven. Dan blijkt dat soms geen 'counterparts' aanwezig zijn of dat deze functioneren in een andere hoedanigheid. Dergelijke ontwikkelingen laten hun sporen na. Het beeld wordt minder overzichtelijk.

Een ander kenmerkend bestanddeel van de organisatie van de Nederlandse samenleving wordt gevormd door de cultuur van advisering en overleg. De Nederlandse verzorgingsstaat, met een grote rol voor de overheid, is wel aangeduid als een compromis tussen de verschillende zuilen. Sociaal-democraten realiseerden een uitbreiding van het takenpakket van de overheid waardoor tal van politieke doelstellingen konden worden gerealiseerd. Liberalen ontwaarden in de organisatie het behoud van de marktwerking terwijl marktpartijen in meerdere gevallen konden rekenen op overheidsfaciliteiten. Rooms-katholieken en protestanten zagen dat menige 'geprofileerde' instelling kon profiteren van wetgeving, planning en financiering door de overheid. Allen leken belang te krijgen bij de uitbouw van de verzorgingsstaat. De groei van overheidsinterventie werd gecompenseerd door de instelling van veel advieslichamen waardoor de overheid zich verzekerd wist van maatschappelijke inbreng in het voortraject van regelgeving en beleid.¹⁹¹ Tevens werd daardoor 'isolement' van de overheid voorkomen. Vanwege het uitgebreide advies- en overlegstelsel kregen tal van organisaties een 'geprivilegerde' positie, bijvoorbeeld doordat zij deel uitmaakten van advieslichamen. Veelal stelde de wet het horen van adviseerende instanties verplicht.¹⁹²

Zowel de organisatievorming – niet alleen wanneer deze op levensbeschouwelijke leest is geschoeid maar ook in meer algemene zin – als het advies- en overlegstelsel vormen brandpunten van kritiek. De private organisatievorming staat ter discussie in verband met kwesties zoals representativiteit van de organisatie, organisatorische kracht, doelmatigheid van opereren, de macht van bureaucraten, de uitholling van de identiteit van de organisatie en de onvoldoende interne democratie. Het Nederlandse advies- en overlegmodel wordt bekritiseerd vanwege de vermeende duur van de advisering, de voortdurende verschillen van opvattingen tussen de maatschappelijke organisaties, de geringe slagvaardigheid en het ontlopen van fundamentele keuzes. Het geheel wordt ook wel aangeduid als 'stropetigheid'.¹⁹³ De kritiek op het maatschappelijk middenveld en op de structuren van advies en overleg wordt overigens ingegeven door uiteenlopende motieven. Enerzijds spruit de kritiek voort uit de wens de marktwerking te vergroten, rigiditeiten op de arbeidsmarkt weg te nemen en verzorgingsstaat-arrangementen en -faciliteiten weg te nemen. Anderzijds is er het

191 Zie o.a. H.B.R.M. Kummeling, *Advisering in het publiekrecht*, 's-Gravenhage 1988.

192 J.P. Balkenende, *Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties*, op.cit., hoofdstuk 4.

193 M. Chavannes, 'De stroperige staat (1)', *NRC Handelsblad*, 9 januari 1992. Zie ook de kritiek op het beleidvormingsproces door L.C. Brinkman in zijn Burgerzaalzing, 'Herstel van verantwoordelijkheid', 12 oktober 1992, m.n. deel twee. *Raad op Maat*, TK 1992–1993, 21427, nr. 30.

motief van versterking van het primaat van de politiek en vergroting van politiek-bestuurlijke slagvaardigheid.¹⁹⁴

Deze kwesties krijgen nog extra betekenis indien acht wordt geslagen op de beleidsruimte van de rijksoverheid. Die beleidsruimte slinkt mede door de steeds krupper wordende budgetten die het gevolg zijn van de noodzakelijke sanering van de overheidsfinanciën, het voldoen aan EMU-normen en de opgave ernst te maken met de implementatie van een kerntakenstrategie.¹⁹⁵

De gememoreerde punten van kritiek worden de laatste jaren in toenevende mate in verband gebracht met het proces van Europese eenwording. Zo stond enkele jaren geleden en staat ook nu de toekomst van het stelsel van sociale zekerheid – in het bijzonder de hoogte van de uitkeringen alsmede de volumeontwikkeling – ter discussie. De laatste tijd zijn daar andere thema's bijgekomen. Zo worden de schaduwzijden van de algemeen verbindend verklaring van collectieve arbeidsovereenkomsten nadrukkelijk voor het voetlicht gebracht. De vestigingswetgeving voor meerdere beroepen en sectoren wordt met verwijzing naar de komst van van een interne markt geliberaliseerd. Uit onderzoek blijkt overigens dat de vestigingswetgeving in Duitsland en België geenszins liberaler is dan die in Nederland. In die landen bestaan er geen voornemens om tot liberalisering over te gaan. Wel bestaat angst voor oneerlijke concurrentie uit Nederland als de deregulering van de vestigingswetgeving gematerialiseerd wordt.¹⁹⁶

De zin van wettelijke verplichtingen op het gebied van advisering wordt meer en meer in twijfel getrokken, vooral wanneer het EG-recht geen ruimte laat voor afwegingen op nationaal niveau.¹⁹⁷ En bij voortduring wordt gewezen op de problemen die zelfregulering ontmoet wanneer het Europese mededingingsrecht aan de orde is.

Daartegenover wordt ook opgemerkt dat binnen het éne Europa niet automatisch afgestevend behoeft te worden op Europese gemiddelden of op situaties in andere landen. Wel is het zo dat 'afwijkende' keuzes in toenevende mate afhankelijk worden van de daarvoor benodigde maatschappelijke consensus en discipline.¹⁹⁸ Maar ook op dat vlak liggen er problemen. Wanneer enerzijds de bevoegdheden van de EG ten aanzien van regelgeving en beleid toenemen en anderzijds afspraken steeds meer op decentraal niveau moeten worden gemaakt – overleg op centraal niveau ontmoet regelmatig weerstand -, komt de betekenis van centraal georganiseerde instituties die in beginsel een belangrijke rol zouden kunnen vervullen bij nationale consensusvorming in een ander perspectief te staan. Met name op sociaal-economisch vlak kunnen dergelijke processen worden waargenomen. Het betreft hier vraagstukken van fundamentele aard.

194 Vgl. o.a. J.P. Balkenende, 'De organisatie van het sociaal-economisch leven', J.J.M. Kremers (red.), *Inspelen op Europa. Uitdagingen voor het financieel-economisch beleid van Nederland*, Schoonhoven 1993, pp. 373–389.

195 Zie o.a. CDA, *Herstelde verantwoordelijkheid*, Den Haag 1991.

196 'Europese eenwording geen reden voor aanpassing vestigingsbeleid', *De Werkgever*, 1 oktober 1992, pp. 14–15.

197 *Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, Implementatie van EG-regelgeving in de nationale rechtsorde*, CTW 90/22, 's-Gravenhage 1990.

198 L.A. Geelhoed, 'De maatschappelijke voorbereiding op het tot stand komen van de interne markt in 1992', *De voltooiing van de interne markt*, TK 1987–1988, 20596, nr.2, Bijlage XVIII, p.254.

Wat dit laatste betreft dient acht geslagen te worden op het toekomstdenken zoals onder andere verwoord in enkele recente studies van het Centraal Planbureau. Het gaat hier om de rapporten 'Scanning the Future' en 'Nederland in Drievoud'. De eerste studie onderscheidt drie perspectieven van economische ordening: a. evenwicht met toereikende kennis van de markt, goed werkend prijsmechanisme, optimale aanwending van de produktiefactoren, beperking van de overheidsrol tot het voorzien in collectieve goederen, b. coördinatie tussen overheid en marktpartijen, nodig om de ontoereikende kennis tegemoet te treden, met als gevolg een tamelijk grote regulerende rol van de overheid, c. vrije markt met onzekerheid, onvolledige informatie, concurrerende ondernemers en wantrouwen jegens de overheid.

Deze ordeningsperspectieven worden in verband gebracht met diverse mondiale trends en de relatief sterke en zwakke kanten van de grote economische blokken. De Verenigde Staten kennen voldoende economische dynamiek, maar hebben grote problemen op het gebied van de overheidsfinanciën, het onderwijs en de infrastructuur. Japan is sterk competitief, maar ontmoet een financiële crisis en sluit de markt nog steeds te veel af voor buitenlandse concurrenten. Europa heeft veel collectieve voorzieningen en kwalitatief goede overheidsorganisaties, maar ontbeert goede marktwerking en voldoende macro- en micro-economische 'incentives'. Uit de analyses worden vier scenario's afgeleid. Global Crisis, waarbij de problemen niet worden aangepakt, Global Shift, waarbij Europa ten onder gaat in de technologische wereld-wedloop, European Renaissance, waarbij Europa profiteert van de gevolgen van '1992' en Noord-Amerika sterk achterblijft, en tenslotte Balanced Growth waarbij mondiaal de problemen worden aangepakt.

'Nederland in Drievoud' bevat de vertaling van de laatste drie scenario's in eigen land. Met nadruk wordt aan het einde van die studie gewezen op het belang van de organisatie van het sociaal-economisch leven. Daarbij gaat het ten principale om de keuze tussen het coördinatieperspectief en het vrije marktperspectief. In beide varianten geldt dat er belangrijke veranderingen voor maatschappelijke organisaties op til zijn. In het vrije marktperspectief overheersen de marktcoördinatie en het prijsmechanisme. De zin van allerlei advies- en overlegstructuren valt weg en de betekenis van maatschappelijke organisaties slinkt. In het coördinatieperspectief vervullen deze organisaties wel een rol, zij het dat het beeld van de faciliterende, 'u vraagt en wij draaien'-overheid wegvalt. In dit perspectief gaat het om duidelijk onderscheiden verantwoordelijkheden en om het nadrukkelijker acht slaan op de internationale omgeving.¹⁹⁹

Ook in minder 'scenario-achtige' beschouwingen wordt de noodzaak van institutionele veranderingen onderstreept. De Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten wees op de wenselijkheid van de afschaffing van meerdere adviesverplichtingen in het licht van de verdergaande internationalisering van de besluitvorming. Verplichtingen tot het horen van advi-

199 Centraal Planbureau, *Scanning the Future*, Den Haag 1992 en *Nederland in Drievoud*, Den Haag 1992.

seurs zouden moeten worden omgezet in bevoegdheden. Organisaties zouden zich meer moeten richten op zuster- en koepelinstellingen en op de advisering in Europees verband.²⁰⁰ Een werkgroep van de Europese Beweging in Nederland wees in het rapport 'De gevolgen van een Europese 'vierde' bestuurslaag' met nadruk op de inmiddels fundamenteel gewijzigde omgeving van de besluitvorming. De vele betrekkingen tussen overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties zijn feitelijk geënt op nationale beleidsoriëntaties en nationale besluitvorming. Nu de internationalisering zich steeds scherper voortzet zou de 'ijzeren ring' van inspraak, advies en overleg met maatschappelijke belangenorganisaties rondom de 'output' van de overheid gesaneerd moeten worden, zeker waar deze 'output' voortvloeit uit verplichtingen van communautair recht en waar slagvaardigheid bepalend is voor de beleidsconcurrentie tussen de Lid-Staten of voor het beïnvloeden van de communautaire besluitvorming. Daarmee is op zichzelf het overleg niet ten einde gekomen. Dit overleg zou zich meer moeten richten op de 'input' in die zin dat de aandacht sterker wordt gericht op uitgangspunten, hoofdlijnen en belangenafweging die aan het beleid ten grondslag liggen. Daarnaast kan het – flexibel te organiseren – overleg betrekking hebben op ontwikkelingen binnen de EG en binnen Lid-Staten.²⁰¹ Op het vlak van typisch Nederlandse organisatievormen worden veranderingen bepleit. In dat kader wordt kritiek uitgeoefend op PBO-achtige structuren. De Nederlandse bedrijfsorganisatie heeft al tot fricties met het Gemeenschapsrecht geleid en verder kunnen dergelijke structuren een bedreiging inhouden voor de noodzakelijke zwaarwegende strategische keuzen die nodig zijn met het oog op de beleidsconcurrentie. Nederland zou – gezien de advies- en overlegstructuren – te veel kiezen voor de 'wet van de minste maatschappelijke weerstand'.²⁰²

Op niet-economische gebieden wordt organisaties evenmin 'rust' geboden. Een duidelijk voorbeeld biedt de mediawetgeving. Vrij plotseling is het Nederlandse medialandschap veranderd ten gevolge van het internationale recht en de georganiseerde druk van adverteerders. Op zichzelf kan een 'frisse wind' door het bestel leiden tot nieuwe dynamiek en het heroverwegen van reeds lang bestaande gewoonten en methodieken. Anders wordt het wanneer het hanteren van het internationaal recht en het zich aanmeten van een buitenlandse televisie-status het karakter van een oneigenlijke 'U-bocht' krijgt. In dat geval is sprake van niet gerechtvaardigde concurrentie en feitelijke uitholling van het publieke bestel. Ook op andere terreinen moet rekening worden gehouden met het feit dat bestaande structuren geen 'rustig bezit' meer zijn.

De Nederlandse regering onderstreepte niettemin de noodzaak van de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij het proces van Europese integratie. Een 'zeer ingrijpende verbouwing' van de Nederlandse

200 Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, *Implementatie van EG-regelgeving in de nationale rechtsorde*, op.cit.

201 Europese Beweging in Nederland, *De gevolgen van een Europese 'vierde' bestuurslaag*, Den Haag 1991, pp. 79–86.

202 L.A. Geelhoed, 'De semi-soevereine staat', *Socialisme en Democratie*, jrg. 47, nr. 90/2, februari 1990, p. 46.

samenleving zou op til zijn, hetgeen noopt tot maatschappelijke consensus en saamhorigheid en onderlinge beleidsafstemming tussen overheid, bedrijfsleven en sociale partners.²⁰³ Maatschappelijke organisaties zijn zo bezien vooral nodig om het draagvlak voor de Europeanisering te versterken.

Tenslotte moet in de analyse van de positie van de maatschappelijke organisaties acht worden geslagen op de vervaging van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen overheid en organisaties. Vermaatschappelijking van de overheid en verstatelijking van organisaties gingen hand in hand, met als resultaat een overheersend concept voor de verzorgingsstaat en daarop afgestemd gedrag van private actoren. Vanwege deze ineenvloeiing van competenties en verantwoordelijkheden wordt afwentelingsgedrag mogelijk. Dynamiek, mede nodig om de internationale uitdagingen tegemoet te treden, kan daardoor in het gedrang komen. Anders gezegd: op het vlak van de realisatie van solidariteit en rentmeesterschap in gespreide verantwoordelijkheid valt nog het nodige te doen. Juist tegen de achtergrond van de Europese eenwording met alle implicaties voor het financieel-economische beleid van de nationale overheid, lijkt het in financieel, organisatorisch en juridisch opzicht 'op eigen benen staan' van maatschappelijke organisaties, ondersteund door een betrokken achterban en krachtige interne organisatie, aan belang te winnen. Daarbij dient nadrukkelijk oog te worden gehouden voor sociaal-culturele processen. In dat verband kan onder meer worden gewezen op het calculerend gedrag van de burger. De hedendaagse burger is veelal goed geïnformeerd over regelingen en daaraan verbonden rechten. Het streven is dan gericht op het maximaal profijt trekken van dergelijke regelingen tegen liefst zo gering mogelijke kosten. Dit klimaat opende – om een enkel voorbeeld te noemen – de weg voor een zodanig optreden van werkgevers en werknemers dat een aanzienlijke volumestijging optrad in de sfeer van arbeidsongeschiktheidsregelingen. Naast het calculeren lijkt de burger minder institutioneel gebonden aan maatschappelijke structuren, hoewel schattingen van activiteiten en aantallen aanhangers, leden en donateurs en sociale bewegingen geen daling suggereren van de participatie in de jaren tachtig.²⁰⁴ Het zich committeren aan een bepaald samenstel van normen en waarden vertoont een grote mate van flexibiliteit. Zijderveld spreekt van een staccato-cultuur in een samenleving die geen rustpunten meer kent en voortdurend achter nieuwe trends aanholt.²⁰⁵ Deze sociaal-culturele processen stellen maatschappelijke organisaties voor nieuwe problemen en uitdagingen.²⁰⁶

Uit de voorgaande beschouwing komt een duaal beeld naar voren. In het kader van de draagvlak-versterking, de consensusvorming en de noodzaak zaken in de private sfeer te regelen – niet in de laatste plaats vanwege de heroriëntatie op de verzorgingsstaat – zijn maatschappelijke organisaties

203 TK 1988-1989, 20596, nr. 6, pp. 34-36, TK 1989-1990, 20596, nr. 27, p. 15.

204 Vgl. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1992*, Rijswijk 1992, p. 24.

205 A.C. Zijderveld, *Staccato cultuur, flexibele maatschappij en verzorgende staat*, op.cit.

206 Vgl. Interview met H.H.F. Wijffels, *NRC Handelsblad*, 31 oktober 1992.

onmisbaar. Vanuit het perspectief van de werking van de Europese markt, de norm van het vrije verkeer in relatie tot de rechterlijke toetsing en de noodzaak van 'incentive'-versterking en beleidsconcurrentie wordt het bestaan en functioneren van maatschappelijke organisaties – vooral wanneer deze verbonden zijn met 'conserverende' advies- en overlegstructuren – met scepsis bezien. In deze discussie doet zich een complicatie voor. Die complicatie houdt verband met het onzekere toekomstperspectief van Europa, dat op tal van terreinen kan worden waargenomen. Als voorbeeld zij gewezen op de discussie over de toekomst van de rijksoverheid. Er worden scenario's gegeven waarin de ene keer 'het Rijk sterker is dan u denkt' en de andere keer 'zwakker'.²⁰⁷ In het eerste geval wordt het scenario opgehangen aan het vrije verkeerscriterium in relatie tot de vérgaande toetsende rol van het Hof van Justitie. In het tweede geval wordt ervan uitgegaan dat het Europese integratieproces haperingen zal gaan vertonen. Binnen deze onzekerheden moet het vraagstuk van de rol en plaats van maatschappelijke organisaties tegemoet worden getreden. Mede omdat de perspectieven momenteel niet vaststaan is er ruimte voor normatieve bezinning op die rol.

6.2 Normatieve perspectieven

In eerdere hoofdstukken is een schets gegeven van de christen-democratische visie op de rol van het maatschappelijk middenveld. Op deze plaats zij herhaald dat binnen het raamwerk van verdergaande internationalisering en Europeanisering van het maatschappelijk leven en de heroriëntatie op de verzorgingsstaat de betekenis van het middenveld eerder zal kunnen toenemen dan afnemen. Men kan dit standpunt enten op normatieve overwegingen ten aanzien van de inrichting van de samenleving, maar ook op analytische overwegingen betreffende de realisatie van maatschappelijke doelstellingen. Die realisatie wordt veelal in het perspectief geplaatst van overheidssturing of marktcoördinatie. De crisis van de verzorgingsstaat leert dat een teveel aan overheidssturing tot scheefgroei leidt en de beoogde doelstellingen de facto ondergraaft. Een eenzijdige marktorientatie leidt eveneens tot maatschappelijke problemen hetgeen in Groot-Brittannië en de Verenigde Staten wordt gedemonstreerd. In termen van werkloosheid, sociale problemen en criminaliteit scoren deze Angelsaksische vormen van neo-liberaal kapitalisme slechter dan de Rijnlandse economieën waarin meer oog bestaat voor de sociale aspecten en randvoorwaarden van het economisch proces.²⁰⁸ Ordeningsvraagstukken dienen niet te worden vervangd tot een keuze voor óf markt óf overheid – en evenmin vage combinaties van beide -. Terecht wordt vanuit de Europese Beweging in Nederland opgemerkt dat de economische orde niet bestaat uit overheidsregelingen enerzijds en bedrijven die elkaar ontmoeten via het marktmechanisme anderzijds. 'De bedrijven staan met elkaar in contact door veelvuldige verbanden, overlegstructuren en relaties tussen overheid en bedrijfsleven of

207 Vgl. Themanummer 'De toekomst van de Nederlandse Rijksoverheid', *Beleidsanalyse*, nr. '92-1, met scenario's van H.J. de Ru en E.L. Berg.

208 Vgl. Michel Albert, *Capitalisme contre Capitalisme*, op.cit.

andere maatschappelijke organisaties. Daarnaast wordt de markt op vele wijzen door de deelnemers gestructureerd, geordend en geregeld'.²⁰⁹ Ordeningsvraagstukken dienen in het perspectief te worden geplaatst van gespreide verantwoordelijkheid.

De groei van de Nederlandse verzorgingsstaat is mede gedragen door christen-democraten. Het bieden van kansen aan elke burger, het verbeteren van de sociale zekerheid en het bouwen aan een samenleving waarin ieder mens telt stonden en staan hoog in het vaandel. Tegelijkertijd werd men zich aan het eind van de jaren zeventig en in de jaren tachtig bewust van twee cruciale zaken. In de eerste plaats is er het gevaar dat de overheid te veel hooi op de vork neemt, zich zelf 'overschat'. Financiële en beleidsmatige overbelasting kunnen er toe leiden dat maatschappelijke 'zekerheid' op den duur teloor gaat.²¹⁰ Bovendien verliest de overheid daardoor aan betrouwbaarheid.²¹¹

In de tweede plaats dreigt de verzorgingsstaat de veerkracht, vitaliteit en eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties in te snoeren. Het soevereiniteitsbeginsel – de erkenning van de eigenstandige betekenis van organisaties in de samenleving – is in de verzorgingsstaat te veel op een zijspoor gezet. Dit besef leidde in CDA-kring in 1978 tot het rapport 'Gespreide Verantwoordelijkheid', dat een nieuw, minder 'verzorgingsstaat-achtig' perspectief beoogde te bieden voor de economische orde.²¹² In 1980 verscheen het reeds eerder genoemde Program van Uitgangspunten. In 1983 volgde de publikatie van het rapport 'Van Verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij', in 1986 het rapport 'De verantwoordelijke samenleving'. Deze laatste twee rapporten voeren een pleidooi voor:

1. een herijking van de rol van de overheid. In plaats van het 'onbegrensde' overheidsoptreden in de verzorgingsstaat zou de overheid zich moeten richten op haar wezenlijke of 'kerntaken': a. het waarborgen van materiële bestaansvoorwaarden, b. de handhaving van de rechtsorde en c. het scheppen van voorwaarden voor de groei van een verantwoordelijke samenleving;
2. meer verantwoordelijkheid voor maatschappelijke organisaties, omdat de normativiteit in het maatschappelijk leven uit meer bestaat dan regels en faciliteiten van de overheid. Dit algemene concept is op tal van deelterreinen uitgewerkt: organisaties van werkgevers en werknemers behoren verantwoordelijk te zijn voor de boven-minimale sociale zekerheid, ontwikkelingssamenwerking is mede een zaak van particuliere organisaties, op het terrein van de volkshuisvesting spelen particuliere woningcorporaties een belangrijke rol, in de sfeer van het milieu hebben milieuorganisaties als tegenwicht biedende kracht bijzondere betekenis en eenzelfde rol is weggelegd voor consumentenorganisaties, in de zorgsector zijn private organisaties,

209 Europese Beweging in Nederland, *De gevolgen van een Europese 'vierde' bestuurslaag*, op.cit., p. 80.

210 Vgl. J. Zijlstra, *Per slot van rekening*, Amsterdam 1992.

211 H. Borstlap, 'Om een betrouwbare overheid', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 4/93, april 1993, pp. 138-146.

212 P.A.J.M. Steenkamp e.a., *Gespreide Verantwoordelijkheid*, op. cit.

ook die van vrijwilligers, onmisbaar. Van deze organisaties mag maatschappelijke verantwoordelijkheid worden verwacht. Met de benadrukking van de rol van het maatschappelijk middenveld wordt mede beoogd bij te dragen aan een betere afweging van lasten en lusten en van rechten en plichten. Aan zelf-doen, zelf-financieren en zelf-reguleren door organisaties behoort een groter gewicht te worden toegekend.²¹³

Dit concept van een verantwoordelijke samenleving biedt een alternatief voor de verzorgingsstaat, een alternatief waarin overheidsinterventie voor een deel wordt gerelativeerd ten gunste van de rol van maatschappelijke organisaties.

In het Nederlandse politieke debat is het soms 'bon ton' zich af te zetten tegen het maatschappelijk middenveld. De bevoorrechte posities, het claimende gedrag in de richting van de overheid en de interne bureaucratie moeten het ontgelden. Ook de doelmatigheid wordt regelmatig bekritiseerd. De uitvoering van de sociale zekerheid is één van de meest sprekende voorbeelden.²¹⁴ De vraag is waartoe de kritiek op het middenveld leidt. Een herstel van de overheidsrol in zijn 'jaren zeventig-vorm' lijkt gezien de niet waargemaakte pretenties en de problematische aspecten tot uitdrukking komend in affaires zoals RSV, paspoort, bouwsubsidies en dergelijke beter achterwege te kunnen worden gelaten. Ook een eenzijdige markt-orientatie leidt tot scheefgroei, hetgeen onder andere door actuele ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa wordt gedemonstreerd. Dit neemt overigens niet weg dat op vele terreinen meer marktelementen geïntroduceerd zouden kunnen en moeten worden.

Het perspectief kan derhalve niet zijn het uithollen van de maatschappelijke rol van het middenveld, maar juist het verdiepen van die verantwoordelijkheid. Daarbij zijn twee gewijzigde oriëntatiepunten van belang. In de eerste plaats kan in de toekomst minder worden geleund op faciliteiten die door de overheid worden geboden. De EMU-normen – om slechts een enkel voorbeeld te noemen – laten naar verwachting de subsidiestromen niet ongemoeid. Beleidsconcurrentie neemt toe en de oriëntatie op Europese gemiddelden lijkt te worden versterkt. De interventies van de nationale overheid zullen wat betreft reikwijdte en intensiteit aan betekenis inboeten. Hieruit volgt dat een belangenbehartigingsspoor in de richting van de overheid steeds meer een doodlopend spoor zal zijn. Het overheidsbeleid zal mede in het teken moeten staan van een goede balans tussen beschermende en activerende overwegingen.²¹⁵ In de tweede plaats is er bijgevolg voor maatschappelijke organisaties de noodzaak meer te werken aan het 'op eigen benen' staan, hetgeen inhoudt dat de invloed van de trits zelf-doen, zelf-financieren en zelf-reguleren aan belang zal winnen.²¹⁶ De confrontatie van rechten en plichten en van lusten en lasten zal ook in organi-

213 Zie ook het *ontwerp-Program van Uitgangspunten* van het CDA, Den Haag 1992.

214 Vgl. J.J.A.M. van Gennip, 'Bestuurlijke vernieuwing en maatschappelijke decentralisatie', *Christen Democratische Verkenningen*, februari 1993, nr. 2/93, pp. 80-88.

215 Vgl. H. Borstlap, 'Om een betrouwbare overheid', op.cit., p. 146.

216 Vgl. CDA, *ontwerp-Program van Uitgangspunten*, 1992, pp. 50 en 63 e.v.

saties merkbaar zijn. Dit impliceert dat organisaties er werk van moeten maken om hun verworteling in de samenleving te versterken: ledenwerving, eigen bijdragen, versterking van de identiteit van de organisatie, meer interne democratie en verantwoording. Een belangrijk begrip in dit verband is 'betrokkenheid'. Maatschappelijke organisaties staan daardoor voor nieuwe uitdagingen. Zij moeten, meer dan voorheen, 'de markt op' van calculerende burgers. De energie zal dus voor een deel moeten worden verschoven van belangenbehartiging bij de overheid naar het aantrekken van leden, gebruikers of geïnteresseerden. Veel hangt af van de toekomst van subsidiestelsels. In het bijzonder in de sfeer van maatschappelijke zorg – sociale zekerheid, volksgezondheid, volkshuisvesting, studiefinanciering – lijken publieke arrangementen voor een deel vervangen te zullen worden door particuliere regelingen. Er ontstaat minder ruimte voor 'publieke oriëntatie' bij de burger. Dat betekent dat gezocht moet worden naar nieuwe kaders waarin solidariteit tot uitdrukking komt.

De overheid dient dergelijke processen van private organisatievorming en versterking van persoonlijke en institutionele verantwoordelijkheid²¹⁷ mogelijk te maken en te stimuleren. Zo zal het terugdringen van overheidsuitgaven en het eventueel omlaag brengen van de niveaus van sociale zekerheidsuitkeringen geflankeerd moeten worden door een beleid dat sociale partners aanspoort tot loonmatiging en tot produktieve in plaats van consumptieve besteding van de economische groei in de vorm van scholingsarrangementen en bestrijding van arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ziekteverzuim.²¹⁸ Tevens zal de overheid haar beleid moeten doorlichten op de manier waarop dit de positie van maatschappelijke organisaties raakt. Er wordt geklaagd over rigiditeiten op de arbeidsmarkt, maar er zijn ook rigiditeiten in de richting van maatschappelijke organisaties. Nederlandse omroepverenigingen zijn verplicht een strak kader van overheidsregelgeving in acht te nemen terwijl een semi-Nederlandse zender ongestoord de krenten uit de mediapap kan halen. De onderwijswetgeving is nog immer te gedetailleerd. Gezondheidszorg wordt eerder gekenmerkt door collectivisering dan door de-collectivisering, waardoor nieuwe open einde-regelingen in het leven zouden kunnen worden geroepen. Er zijn ook andere signalen. Zo bieden de voorgenomen beleidsmaatregelen in de sfeer van de volkshuisvesting mogelijkheden voor een aanzienlijk grotere verantwoordelijkheid in de particuliere sector. Er is geen reden om deze herijking van verantwoordelijkheden als een mooi en probleemloos proces af te schilderen. Koerswijzigingen vereisen aanpassingen en zullen soms ook pijnlijke consequenties hebben. Niettemin dient het spoor van de bevordering van maatschappelijke verantwoordelijkheid, zowel tegen de achtergrond van de internationalisering als die van de normatieve notie van gespreide verantwoordelijkheid, met kracht te worden voortgezet.

217 Vgl. P.A.G. Cammaert, C.A. van den Berg (red.), *Congresboek van het Christelijk Sociaal Congres 1991*, Kampen 1992.

218 In dit verband valt te denken aan de suggestie van CNV-voorzitter Westerlaken om gedurende meerdere jaren te kiezen voor een strategie van koopkrachtbehoud en de resterende loonruimte aan te wenden voor maatschappelijke doelen zoals zorg voor het milieu en vergroting van de werkgelegenheid.

In het licht van de verdere Europese eenwording verdienen op het terrein van de gespreide verantwoordelijkheid twee kwesties in het bijzonder de aandacht: de betrekkingen tussen overheid en maatschappelijke organisaties en de internationalisering van de activiteiten en oriëntaties van maatschappelijke organisaties.

De betrekkingen tussen overheid en organisaties kennen uiteenlopende varianten. In het rapport 'Publieke gerechtigheid' wordt gewezen op verscheidene vormen van gedragsregulering:

- a. informatieverschaffing;
- b. structurering van betrekkingen;
- c. procedurele regelgeving;
- d. bekrachtiging van zelfregulering;
- e. overeenkomsten met de overheid;
- f. concessies;
- g. materiële wettelijke voorschriften;
- h. heffingen en subsidies.²¹⁹

De zwaarte van overheidsinterventies neemt in deze opsomming toe. Het maakt zichtbaar dat de overheid diverse instrumenten ten dienste staan om door middel van gedragsbeïnvloeding haar doelstellingen te realiseren. Wat betreft de structurering van betrekkingen zij er op gewezen dat bij dit beleidsinstrument de overheid de relaties tussen partijen zodanig tracht te ordenen, dat er evenwichtige machtsverhoudingen, inclusief 'countervailing powers', ontstaan. Het beleid van de overheid wordt gericht op het scheppen, instandhouden of beïnvloeden van een maatschappelijke ruimte waar onderling rivaliserende dan wel corrigerende krachten als het ware continu een beroep op elkaars 'betere ik' doen.²²⁰

Wanneer ernst wordt gemaakt met gespreide verantwoordelijkheid komen taken en bevoegdheden in toenemende mate bij private partners te berusten. Dit impliceert dat de overheid kan kiezen voor minder direct verplichtende interventieinstrumenten zoals structurering van betrekkingen. Wel zullen dergelijke instrumenten op een duidelijke en ondubbelzinnige manier moeten worden toegepast. Hardere instrumenten kunnen vanzelfsprekend niet worden gemist wanneer de kerntaken van de overheid aan de orde zijn.

Organisaties zijn door het concept van de verzorgingsstaat in toenemende mate in de rol gedrongen van een vragende, claimende rol bij de overheid. Dit gegeven wordt onder meer zichtbaar in de plaats van advies- en overlegstructuren bij de voorbereiding van regelgeving en beleid en in de afhankelijkheid van de herverdelende, subsidiërende en regulerende overheid. Reallocatiemechanismen worden problematischer en bijgevolg veranderen ook de betrekkingen tussen overheid en middenveld. Maatschappelijke organisaties zullen meer eigen kracht aan de dag moeten leggen. De instituties van de Nederlandse overlegsgesamenleving zullen niet direct verdwijnen, wel zullen de oriëntaties veranderen. Dit zal in feite voor-

219 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke gerechtigheid*, Houten 1990, p. 167.

220 Ib. p. 168.

al gelden voor instellingen die in financieel opzicht in belangrijke mate afhankelijk zijn van de overheid. Vanuit het gezichtspunt van de gespreide verantwoordelijkheid dient eveneens te worden voorkomen dat een heroriëntatie op de rol van de overheid slechts zou uitmonden in pleidooien voor bijvoorbeeld meer zelfstandige bestuursorganen.

Advies en overleg kunnen ten opzichte van de huidige situatie worden beperkt.²²¹ Niet alle adviesverplichtingen behoeven te worden gehandhaafd. Een deel van die verplichtingen zou kunnen worden omgezet in bevoegdheden tot het horen van instellingen of van betrokken partijen. Het object van verplichte advisering zou toegespitst moeten worden op wezenlijke elementen van beleid en regelgeving, zoals wetsvoorstellen en hoofdlijnen van beleid. Wanneer de advisering een informeler karakter krijgt, hetzij omdat advieslichamen uit eigen beweging adviseren hetzij omdat private partijen zich informeel met beleidsactoren verstaan, ligt het voor de hand dat de overheid op een zorgvuldige en open manier omgaat met deze maatschappelijke inbreng. Dat kan door een motiveringsverplichting en een verplichting tot verantwoording – bijvoorbeeld in de toelichting op wets- en beleidsvoorstellen – met welke (soort) groeperingen in het voortraject is gesproken. Daardoor wordt de doorzichtigheid van het beleidsproces bevorderd. Overleg tussen maatschappelijke organisaties en de overheid dient op een zinvol moment plaats te vinden, dat wil zeggen voordat op Europees niveau de essentiële besluiten genomen zijn.

Bij het zelf-doen en zelf-reguleren door private partijen zal nadrukkelijk acht geslagen moeten worden op de Europeesrechtelijke context, in het bijzonder op de bepalingen inzake mededinging en vrij verkeer.

Uit het voorgaande vloeit een centrale notie voort en wel het feit dat het succes van het functioneren van organisaties in de toekomst minder zal (kunnen) worden afgemeten aan de mate waarin overheidsbeleid is beïnvloed en meer afhankelijk zal zijn van maatschappelijke inbedding en betrokkenheid van de achterban.

De veranderende betrekkingen tussen overheid en maatschappelijke organisaties hangen ten nauwste samen met de Europese eenwording. Dat geldt uiteraard in het bijzonder voor groeperingen die op enigerlei wijze met het Europees perspectief worden geconfronteerd. Voorzover belangen bij de overheid behartigd moeten worden zullen daarop gerichte activiteiten meer in een internationale context moeten worden uitgevoerd. Ten dele gaat het om formele advisering en informeel overleg op Brussels en Straatsburgs niveau. Voor een ander deel gaat om het gezamenlijk optrekken met buitenlandse zuster- en koepelinstanties. Een kernvraag daarbij is hoe Europa – meer dan tot nu toe – ‘van onderop’ kan worden georganiseerd. Ook al blijven competenties op nationaal niveau berusten, dan nog kan een ‘blikverruiming’ heilzaam werken. Een centraal gegeven is dat binnen het proces van Europese eenwording private organisatievorming en zelfregulering worden erkend. In die zin kunnen Nederlandse maatschap-

221 Vgl. *Raad op maat*, TK 1992–1993, 21427, nr. 30. Zie ook P. de Haan, ‘Herstructurering van adviesraden’, *NJB*, mei 1993.

pelijke organisaties bijdragen aan een perspectief waarbij eenzijdigheden – economische eenwording, staat-marktdenken – worden voorkomen.

6.3 Conclusies; uitdagingen voor maatschappelijke organisaties

Maatschappelijke organisaties worden in de huidige tijd geconfronteerd met vijf tendenties die hun functioneren in toenemende mate maken:

- internationalisering van het maatschappelijk leven;
- beperkingen in de faciliterende rol van overheden;
- mentaliteitsverandering bij de burger, die gekenmerkt wordt door lossere bindingen met instituties en door meer berekenend gedrag;
- de noodzaak om een nieuwe invulling te geven aan normen en waarden;
- 'internalisering' van maatschappelijke doelen.

Maatschappelijke organisaties staan voor nieuwe uitdagingen, wetend dat hun rol en functioneren geen vanzelfsprekendheden meer zijn. Uit de bevindingen van deze studie vloeien meerdere uitdagingen voort. In de eerste plaats zullen maatschappelijke organisaties in toenemende mate een internationale oriëntatie aan de dag moeten leggen. Nagegaan moet worden welke mogelijke gevolgen de Europese eenwording heeft voor het eigen functioneren. Voorts kunnen internationale contacten worden aangegaan en/of verdiept. Die contacten kunnen zowel betrekking hebben op bi- of trilaterale relaties als op contacten binnen het raamwerk van Europese koepelorganisaties.

In de tweede plaats dienen organisaties zich bewust te zijn van het gegeven dat de overheid, althans de nationale overheidsinstituties, naar het zich laat aanzien steeds minder het adres van de belangenbehartiging zal zijn. Niet alleen omdat bevoegdheden in toenemende mate op internationaal niveau komen te liggen, maar ook omdat de financiële kaders krapper lijken te worden. Dit houdt onder meer in dat organisaties er goed aan doen adviseerings- en lobby-activiteiten te beperken tot de kerntaken van de overheid, vooropgesteld dat die discussie de komende jaren – meer dan in het verleden – zoden aan de dijk zet.

In de derde plaats zullen maatschappelijke organisaties zich rekenschap moeten geven van de veranderende mentaliteit van burgers. Het zich aansluiten bij een organisatie is veel minder een zaak van traditie, gewoonte of principe geworden en veel meer een van het maken van een afweging tussen nut en offer. Het versterken van taken en bevoegdheden van maatschappelijke organisaties kan de aantrekkelijkheid van aansluiting bij deze organisaties vergroten.²²²

In de vierde plaats zullen organisaties inhoud moeten geven aan hun betekenis als dragers van normen en waarden. De Nederlandse verzuiling in haar traditionele gedaante heeft opgehouden te bestaan. Daarvoor in de plaats gekomen is de behoefte van burgers om zich op een of andere

222 Te denken valt aan (aanvullende) sociale zekerheidsarrangementen voor vakbondsleden. In het kader van de discussie over de aanvulling van het toekomstige wettelijke regime is meermalen over deze suggestie gesproken.

manier te vereenzelvigen met bepaalde, niet zelden wisselende normen en waarden. Organisaties moeten zich permanent rekenschap geven van hun identiteit.²²³

In de vijfde plaats staan organisaties voor de opgave maatschappelijke doelen te verwerken, te 'internaliseren' in haar eigen gedrag. Dat geldt in het bijzonder voor organisaties die zich begeven op sociaal-economisch terrein. Sociale zekerheid, arbeidsbemiddeling, scholing, werkgelegenheid, milieu en internationale verantwoordelijkheid kunnen op een meer indringende manier tot de verantwoordelijkheid van organisaties gaan behoren, waarbij naar het zich laat aanzien meer rekening gehouden zal moeten worden met individuele voorkeuren en keuzes. Die principiële verantwoordelijkheid heeft belangrijke praktische gevolgen, die onder meer tot uitdrukking komen in de prijs van produkten, de loonontwikkeling en aanwending van de loonruimte.

Organisaties zullen zich in toenemende mate moeten 'bewijzen', zowel in de richting van de overheid – voorzover deze een kaderscheppende rol vervult (juridisch, beleidsmatig, financieel) – als van de burger. De toekomst van organisaties hangt voor een belangrijk deel af van de wijze waarop met de vijf aangegeven uitdagingen wordt omgesprongen.

Private organisatievorming zal gedragen en gestimuleerd moeten worden door een daarop geënt overheidsbeleid. De recente politieke signalen van kritiek op het maatschappelijk middenveld zijn van fundamentele aard, omdat de rol van organisaties als zodanig aan de orde wordt gesteld. Maatschappelijke organisaties spelen echter eerst dan een relevante rol in de samenleving als zij werkelijk de ruimte tot ontplooiing krijgen. Ook de Europese eenwording laat zien – hoe embryonaal de discussie over het Europese maatschappelijk middenveld ook is en hoe verschillend de omstandigheden in de Lid-Staten ook zijn – dat de sociaal-economische en de sociaal-culturele ontwikkeling van de samenleving gediend is met actieve maatschappelijke organisaties.

223 Dit gebeurt ook in de praktijk. Identiteitsdiscussies worden op vele plaatsen gevoerd. Ook groeien er nieuwe institutionele structuren. Een voorbeeld is het de VKMO, het Verband van Katholieke Maatschappelijke Organisaties.

Bijlagen

1. Conclusies van het voorzitterschap Europese Raad Edinburgh, 11–12 december 1992, onderdeel 'subsidiariteit'
2. Basisprogram van de Europese Volkspartij (1992), onderdeel 'Voor een ecologisch georiënteerde sociale markteconomie' (artt. 239–253)

EUROPESE RAAD EDINBURGH

11-12 DECEMBER 1992

Conclusies van het Voorzitterschap

Conclusies van het Voorzitterschap - Edinburgh, 12 december 1992

Subsidiariteit

5. Op basis van een verslag van de ministers van Buitenlandse Zaken heeft de Europese Raad overeenstemming bereikt over de algemene benadering voor de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en het nieuwe artikel 3B (zie bijlage 1). De Europese Raad verzoekt de Raad te streven naar een interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de feitelijke toepassing van artikel 3B door alle Instellingen. De Europese Raad heeft dit aspect met de Voorzitter van het Europees Parlement besproken. De Europese Raad juicht de ideeën in het door het Europees Parlement ingediende ontwerp van een Interinstitutioneel Akkoord toe.

6. De Europese Raad heeft een verslag ontvangen van de Voorzitter van de Commissie over de eerste resultaten van het hernieuwde onderzoek van bestaande en voorgestelde wetgeving in het licht van het subsidiariteitsbeginsel door de Commissie. Deze voorbeelden zijn in bijlage 2 opgenomen. De Europese Raad neemt er nota van dat de Commissie voornemens is bepaalde voorstellen in te trekken of te wijzigen en voorstellen in te dienen tot wijziging van bepaalde onderdelen van de bestaande wetgeving. Hij ziet het eindverslag over het hernieuwde onderzoek van de bestaande wetgeving, dat de Commissie voor de Europese Raad van december 1993 zal opstellen, tegemoet.

Algemene aanpak van de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en van artikel 3 B van het verdrag betreffende de Europese Unie door de Raad

I. GRONDBEGINSELEN

De Europese Unie berust op het subsidiariteitsbeginsel, zoals duidelijk blijkt uit de artikelen A en B van Titel I van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Dit beginsel draagt bij tot eerbiediging van de nationale identiteit van de Lidstaten en vrijwaart hun bevoegdheden. Het heeft als doel dat de beslissingen in de Europese Unie zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen.

1. In artikel 3 B van het EG-verdrag* komen drie belangrijke elementen aan bod:

- een scherpe begrenzing van het optreden van de Gemeenschap (eerste alinea);
- een regel (tweede alinea) ter beantwoording van de vraag: 'Dient de Gemeenschap op te treden?' Dit geldt voor de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap vallen;
- een regel (derde alinea) ter beantwoording van de vraag: 'Hoever gaat, of van welke aard is, het optreden van de Gemeenschap?'. Dit geldt zowel wanneer het optreden tot de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap behoort, als wanneer dit niet het geval is.

* Het bij het Verdrag betreffende de Europese Unie in het EG-Verdrag ingevoegde artikel 3 B luidt als volgt:

* De Gemeenschap handelt binnen de grenzen van de haar door dit Verdrag verleende bevoegdheden en toegewezen doelstellingen.

Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de Lid-Staten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt.

Het optreden van de Gemeenschap gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken.*

2. De drie alinea's hebben betrekking op drie onderscheiden rechtsbeginselen waarvoor in de bestaande communautaire verdragen of in de jurisprudentie van het Hof van Justitie

historische antecedenten bestaan:

I) Het beginsel dat de Gemeenschap alleen maar kan handelen als zij daartoe de bevoegdheid heeft gekregen -hetgeen impliceert dat nationale bevoegdheden de regel en communautaire bevoegdheden de uitzondering zijn- is altijd al een fundamenteel kenmerk van de communautaire rechtsorde geweest. (Het beginsel van de toekenning van bevoegdheden).

II) Het beginsel dat de Gemeenschap alleen maar mag optreden als een doelstelling beter op het niveau van de Gemeenschap dan op dat van de afzonderlijke Lid-Staten kan worden bereikt, is in de kiem of impliciet reeds aanwezig in sommige bepalingen van het EGKS- en het EEG-Verdrag; in de Europese Akte wordt dit beginsel geformuleerd voor het optreden op milieugebied. (Het subsidiariteitsbeginsel in de strikt juridische betekenis).

III) Het beginsel dat de door de Gemeenschap aan te wenden middelen in verhouding moeten staan tot het nagestreefde doel, vormt het onderwerp van een vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie, die evenwel slechts op een beperkt gebied betrekking heeft en ontwikkeld is zonder te steunen op een specifiek artikel in het Verdrag. (Het proportionaliteits- of intensiteitsbeginsel).

3. Deze drie beginselen worden in het Verdrag betreffende de Europese Unie in expliciete bewoordingen omschreven en krijgen een nieuwe juridische betekenis doordat

- zij in artikel 3 B zijn neergelegd als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht;
- het subsidiariteitsbeginsel als een grondbeginsel van de Europese Unie is geformuleerd*;
- de subsidiariteit naar voren komt in de redactie van verscheidene nieuwe verdragsartikelen**.

4. Bij de tenuitvoerlegging van artikel 3 B dienen de volgende basisbeginselen in acht te worden genomen:

* Zie de artikelen A en B van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

** De artikelen 118 A, 126, 127, 128, 129, 129 A, 129 B, 130 en 130 G van het EG-Verdrag, artikel 2 van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek. Ook in artikel K.3, lid 2, onder b, is het beginsel van de subsidiariteit expliciet opgenomen.

- uitvoering van het subsidiariteitsbeginsel en van artikel 3 B is voor alle instellingen van de Gemeenschap een plicht, zonder dat hun onderlinge evenwicht wordt verstoord.

Hiertoe moet in het kader van de interinstitutionele dialoog tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie naar een akkoord tussen deze instellingen worden gestreefd.

- het subsidiariteitsbeginsel heeft geen betrekking op en kan geen afbreuk doen aan de aan de Europese Gemeenschap verleende bevoegdheden zoals die door het Hof van Justitie zijn uitgelegd. Het beginsel is echter een leidraad voor de wijze waarop die bevoegdheden op communautair niveau moeten worden uitgeoefend, de toepassing van artikel 235 daaronder begrepen. Bij de toepassing van het beginsel dienen de algemene bepalingen van het Verdrag van Maastricht te worden nageleefd, inclusief de 'volledige handhaving van het acquis communautaire', en moet de voorrang van het Gemeenschapsrecht gehandhaafd blijven. Ook mag geen afbreuk worden gedaan aan het beginsel van artikel F, lid 3, namelijk dat de Unie zich voorziet van de middelen die nodig zijn om haar doelstellingen te verwezenlijken en haar beleid ten uitvoer te leggen.

- subsidiariteit is een dynamisch begrip en dient te worden toegepast in het licht van de in het Verdrag uiteengezette doelstellingen. Het maakt het mogelijk het optreden van de Gemeenschap uit te breiden waar de omstandigheden dat vereisen, dan wel dit optreden te beperken of te staken als het niet langer gerechtvaardigd is;

- wanneer de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel een optreden van de Gemeenschap uitsluit, zouden de Lid-Staten zich toch moeten houden aan de algemene bepalingen van artikel 5 van het Verdrag, en alle nodige maatregelen moeten treffen om te garanderen dat hun verplichtingen uit hoofde van het Verdrag worden vervuld; tevens zouden zij niets mogen ondernemen waardoor de doelstellingen van het Verdrag in gevaar kunnen komen;

- het subsidiariteitsbeginsel kan niet worden geacht directe gevolgen te

hebben; de interpretatie van dit beginsel en de toetsing of de Instellingen van de Gemeenschap het naleven staan echter, voor zover het gaat om zaken die onder het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap ressorteren, onder toezicht van het Hof van Justitie;

- de tweede en derde alinea van artikel 3 B gelden slechts voor zover het Verdrag de betrokken Instelling de keuze geeft om op te treden, c.q. aard en omvang van het optreden te bepalen. Hoe specifiek een Verdragsbepaling is, hoe minder ruimte er is om het subsidiariteitsbeginsel te hanteren. Het Verdrag legt de instellingen van de Gemeenschap een aantal bijzondere verplichtingen op, bijvoorbeeld inzake de toepassing en tenuitvoerlegging van het Gemeenschapsrecht, het mededingingsbeleid en de bescherming van communautaire middelen. Aan deze verplichtingen wordt niet geraakt door artikel 3 B: met name kan het subsidiariteitsbeginsel niets afdoen aan de noodzaak dat de maatregelen van de Gemeenschap aan de Commissie en de Lid-Staten voldoende ruimte moeten geven om ervoor te zorgen dat het Gemeenschapsrecht naar behoren ten uitvoer wordt gelegd en om hun verplichtingen inzake de vrijwaring van de communautaire uitgaven na te komen.

- indien de Gemeenschap optreedt op een gebied dat onder een gedeelte bevoegdheid valt, moet over het soort toe te passen maatregelen van geval tot geval in het licht van de relevante Verdragsbepalingen* een besluit worden genomen.

*) De nieuwe artikelen 126 tot en met 129 van het EG-Verdrag betreffende onderwijs, beroepsopleiding en jeugd, cultuur en volksgezondheid zullen harmonisatie van de wetgevende en administratiefrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten expliciet uitsluiten. Daaruit volgt dat het gebruik van artikel 235 voor het treffen van harmonisatiemaatregelen met het oog op de *verwezenlijking van de specifieke doelstellingen van de artikelen 126 tot en met 129, wordt uitgesloten*. Dit betekent niet dat de verwezenlijking van andere communautaire doelstellingen door middel van andere Verdragsartikelen dan de artikelen 126 tot en met 129 geen effecten kan sorteren op deze gebieden. Volgens de Raad heeft de uitdrukking "stimuleringsmaatregelen" in de artikelen 126, 128 en 129 betrekking op communautaire maatregelen ter aanmoediging van samenwerking tussen de Lid-Staten of ter ondersteuning of aanulling van hun optreden op deze gebieden, waar nodig ook door middel van passende financiële steun voor communautaire programma's of nationale of samenwerkingsmaatregelen die gericht zijn op de verwezenlijking van de doelstellingen van deze artikelen.

II. RICHTSNOEREN

In overeenstemming met de hierboven uiteengezette grondbeginselen dienen bij het nagaan of een voorstel voor een communautaire maatregel conform de bepalingen van artikel 3 B is, de volgende -naar alinea van artikel 3 B uitgesplitste- richtsnoeren te worden gehanteerd.

Eerste alinea (Begrenzing van het optreden van de Gemeenschap)

Naleving van de in deze alinea neergelegde criteria is een voorwaarde voor elk optreden van de Gemeenschap.

Voor de correcte toepassing van deze alinea dienen de Instellingen er zich van te vergewissen dat het voorgestelde optreden binnen de door het Verdrag verleende bevoegdheden valt en gericht is op de verwezenlijking van een of meer doelstellingen van dat Verdrag. Bij de behandeling van de ontwerp-maatregel moet de te verwezenlijken doelstelling worden bepaald en moet worden nagegaan of de maatregel verantwoord is om een doelstelling van het Verdrag te bereiken en of de nodige rechtsgrondslag voor de aanneming ervan bestaat.

Tweede alinea (Moet de Gemeenschap optreden?)

I) Deze alinea geldt niet voor aangelegenheden die tot de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap behoren.

Optreden van de Gemeenschap is alleen gerechtvaardigd als de Raad ervan overtuigd is dat aan het tweeledige subsidiariteitscriterium is voldaan: de doelstellingen van het voorgestelde optreden kunnen niet voldoende door de Lid-Staten worden verwezenlijkt en de doelstellingen kunnen derhalve beter door de Gemeenschap worden bereikt.

II) Om na te gaan of aan de bovenstaande voorwaarde is voldaan, dienen de volgende richtsnoeren te worden gehanteerd:

- de betrokken kwestie behelst transnationale aspecten die door een optreden van de Lid-Staten niet bevredigend kunnen worden geregeld; en/of
- het optreden van de Lid-Staten alleen of het niet optreden van de Gemeenschap zou in strijd zijn met de voorschriften van het Verdrag

(zoals de noodzaak om concurrentievervalsing te corrigeren, verkapte handelsbeperkingen te vermijden of de economische en sociale samenhang te versterken) of zou op een andere manier de belangen van de Lid-Staten aanzienlijk schaden; en/of

- de Raad moet ervan overtuigd zijn dat een optreden op communautair niveau op grond van de schaal of de gevolgen ervan duidelijk voordelen zal opleveren boven een puur nationaal optreden.

III) De Gemeenschap mag alleen maatregelen nemen waarbij nationale wetgevingen, normen of standaarden worden geharmoniseerd, wanneer dit voor het bereiken van de doelstellingen van het Verdrag noodzakelijk is.

IV) De doelstelling om derde landen met één standpunt van de Lid-Staten tegemoet te treden, is op zich geen rechtvaardiging voor een intern optreden van de Gemeenschap op het betrokken gebied.

V) De conclusie dat een communautaire doelstelling niet voldoende door de Lid-Staten kan worden verwezenlijkt, maar beter door de Gemeenschap kan worden bereikt, moet worden gestaafd door kwalitatieve of, waar mogelijk, kwantitatieve indicatoren.

Derde alinea (Aard en omvang van het optreden van de Gemeenschap)

I) Deze alinea geldt voor elke actie van de Gemeenschap, ongeacht de vraag of het optreden al dan niet tot de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap behoort.

II) Alle lasten, zij het financiële of administratieve, voor de Gemeenschap, nationale regeringen, lokale autoriteiten, bedrijfsleven en burgers moeten tot een minimum worden beperkt en evenredig zijn aan het te bereiken doel.

III) De maatregelen van de Gemeenschap moeten voor nationale besluiten zoveel ruimte laten als met inachtneming van het doel van de maatregel en de voorschriften van het Verdrag mogelijk is. Bij de naleving van het Gemeenschapsrecht moet erop worden toegezien dat gevestigde nationale regels en de organisatie en de werking van het rechtssysteem van de Lid-Staten worden gerespecteerd. Waar mogelijk dienen de maatregelen van de Gemeenschap de Lid-Staten alternatieven te bieden om de doelstellingen van de maatregelen te

verwezenlijken, op voorwaarde dat de maatregelen goed worden uitgevoerd.

IV) Wanneer communautaire normen noodzakelijk zijn, moet worden overwogen minimumnormen vast te stellen, waarbij de Lid-Staten de vrijheid hebben strengere nationale normen voor te schrijven, niet alleen op die gebieden waar dit uit hoofde van het Verdrag vereist is (118 A, 130 T), toch ook op andere gebieden, voor zover dit niet met de doelstellingen van de voorgestelde maatregel of met het Verdrag in strijd is.

V) De vorm van optreden dient zo eenvoudig mogelijk te zijn, zonder een bevredigende verwezenlijking van de doelstelling en van doeltreffende tenuitvoerlegging in de weg te staan. De Gemeenschap moet haar wetgevende taak tot het vereiste minimum beperken. Als dit anderszins op hetzelfde neerkomt, moet de voorkeur worden gegeven aan richtlijnen boven verordeningen en aan kaderrichtlijnen boven gedetailleerde maatregelen. Niet-bindende maatregelen zoals aanbevelingen verdienen waar mogelijk de voorkeur. Ook dient waar zulks passend is het gebruik van vrijwillige gedragscodes te worden overwogen.

VI) In de gevallen waarin dat uit hoofde van dat Verdrag passend is, moet, mits dit voldoende is om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken, bij de keuze van het optreden van de Gemeenschap de voorkeur worden gegeven aan bevordering van de samenwerking tussen de Lid-Staten, of coördinatie, aanvulling of ondersteuning van het optreden van de Lid-Staten.

VII) Wanneer moeilijkheden plaatselijk zijn en slechts bepaalde Lid-Staten aangaan, mogen eventueel noodzakelijke maatregelen van de Gemeenschap niet tot andere Lid-Staten worden uitgebreid, tenzij dit noodzakelijk is om een doelstelling van het Verdrag te verwezenlijken.

III. PROCEDURE EN WERKMETHODEN

Op grond van het Verdrag betreffende de Europese Unie zijn alle Instellingen verplicht om er zich bij de behandeling van een communautaire maatregel van te vergewissen of de bepalingen van artikel 3 B worden nagekomen. Daartoe passen zij de volgende procedures en werkmethoden toe, zulks in het kader van de in hoofdstuk II omschreven grondbeginselen en zonder vooruit te lopen op een toekomstig Interinstitutioneel Akkoord.

a) Commissie

De Commissie dient een sleutelrol te spelen bij de doeltreffende toepassing van artikel 3 B. aangezien het Verdrag haar het recht van initiatief toekent en dit recht door de toepassing van dit artikel onverlet wordt gelaten.

De Commissie heeft verklaard dat zij, voordat zij wetgeving voorstelt, uitvoeriger raadplegingen zal houden, hetgeen overleg met alle Lid-Staten kan impliceren, alsmede een systematischer gebruik van overlegdocumenten (Groenboeken). Raadpleging kan ook betrekking hebben op de subsidiariteits-aspecten van een voorstel. Ook heeft de Commissie duidelijk gesteld dat zij voortaan -volgens de procedure die zij reeds heeft vastgesteld naar aanleiding van haar toezegging tijdens de Europese Raad in Lissabon- in een overweging de conformiteit van het initiatief van de Commissie met het subsidiariteitsbeginsel zal bevestigen. Waar nodig, zal in de toelichting bij het voorstel specifiek worden ingegaan op de overwegingen van de Commissie in verband met artikel 3 B.

Het is van essentieel belang dat de Commissie steeds waakt over de naleving van artikel 3 B in alle aspecten van haar optreden en de Commissie heeft daartoe maatregelen genomen. De Commissie zal via de Raad Algemene Zaken jaarlijks aan de Europese Raad en het Europees Parlement verslag uitbrengen over de toepassing van het Verdrag op dit gebied. Dit verslag zal dienstig zijn bij de besprekingen van het door de Europese Raad aan het Europees Parlement voor te leggen jaarverslag betreffende de vorderingen die de Unie heeft gemaakt (zie artikel D van het Verdrag betreffende de Europese Unie).

b) Raad

Vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag zal de Raad de onderstaande procedure toepassen. In de tussentijd zal de Raad zich bij zijn werkzaamheden hierdoor laten leiden. Er moet systematisch worden nagegaan of een maatregel aan artikel 3 B voldoet; dit onderzoek vormt een wezenlijk deel van de algemene behandeling van alle Commissievoorstellen en richt zich op de inhoud van het voorstel. De relevante regels in de Raad zijn op dit onderzoek van toepassing, ook die welke betrekking hebben op het stemmen*. Tijdens deze behandeling moet de Raad zelf beoordelen of het Commissievoorstel geheel of gedeeltelijk in overeenstemming is met artikel 3 B (uitgaande van de

bestudering van de preambule en de toelichting van de Commissie) en of door de Raad overwogen wijzigingen van het voorstel zich met dat artikel verdragen. Het besluit van de raad betreffende de subsidiariteitsaspecten wordt genomen tegelijkertijd met het besluit betreffende de inhoud en overeenkomstig de in het Verdrag neergelegde regels inzake de stemming. Er dient op te worden toegezien dat de besluitvorming in de raad niet in het gedrang komt, en dat een stelsel van voorafgaande of parallelle besluitvorming wordt vermeden.

Het onderzoek van artikel 3 B en een discussie daarover vinden plaats in de Raad die over het behandelde onderwerp gaat. De Raad Algemene Zaken is bevoegd voor algemene kwesties met betrekking tot de toepassing van artikel 3 B. In dit verband voegt de Raad Algemene Zaken zijn relevante opmerkingen over de toepassing van dit artikel door de Raad toe aan het jaarverslag van de Commissie (zie punt 2 a).

*] In de loop van dit onderzoek hebben de Lid-Staten het recht te verzoeken dat een voorstel naar aanleiding waarvan aspecten van artikel 3 B aan de orden komen, overeenkomstig artikel 2 van het Reglement van Orde van de Raad op de voorlopige agenda van een Raadszitting wordt geplaatst. Indien uit het Commissievoorstel, blijkt dat de voor aanmerking van het besluit vereiste meerderheid niet wordt bereikt, kan de Commissie het voorstel wijzigen, of kan de Raad de behandeling voortzetten om het voorstel in overeenstemming te brengen met artikel 3 B, dan wel besluiten de bespreking van het voorstel op te schorten. dit doet geen afbreuk aan de rechten van de Lid-Staten en de Commissie uit hoofde van artikel 2 van het Reglement van Orde van de Raad, noch aan de verplichting van de Raad om het advies van het Europees Parlement in overweging te nemen.

Concreet worden met het oog op een doeltreffend onderzoek van artikel 3 B onder meer de volgende stappen in de procedure genomen:

- in de verslagen van de Groepen en het Comité van Permanente Vertegenwoordigers over een voorstel wordt, waar zulks relevant is, uiteengezet op welke wijze toepassing is gegeven aan artikel 3 B;
- wanneer de procedure van artikel 189 B en artikel 189 C wordt gevolgd, stelt de Raad in de toelichting die hij overeenkomstig het Verdrag moet geven, het Parlement ten volle in kennis van het standpunt van de Raad t.a.v. de implementering van artikel 3 B. Op dezelfde wijze stelt de Raad het Parlement in kennis indien hij een Commissievoorstel geheel of gedeeltelijk verwerpt omdat hij het strijdig acht met het beginsel van artikel 3 B.

Subsidiariteit

Voorbeelden van hernieuwd onderzoek van hangende voorstellen en geldende wetgeving

De Europese Raad te Birmingham heeft zich teneinde inhoud te geven aan het subsidiariteitsbeginsel, voorgenomen om op zijn vergadering te Edinburgh de eerste resultaten te bestuderen van het hernieuwd onderzoek door de Commissie van de voorafgaande communautaire wetgeving, vergezeld van voorbeelden.

Met het oog hierop heeft de Commissie drie gedragslijnen gevolgd:

- reeds in oktober heeft zij de andere instellingen de resultaten van haar overleg aan de hand van een politieke, technische en juridische analyse van het subsidiariteitsbeginsel voorgelegd;
- zij heeft de hoofdzaken voorgesteld van een interinstitutioneel akkoord, dat in grote lijnen is overgenomen door het Europees Parlement en gunstig is ontvangen door de lidstaten. Het subsidiariteitsbeginsel betreft immers de drie instellingen, die op verschillende wijze deelnemen aan het proces van besluitvorming en wetgeving;
- harerzijds is de Commissie overgegaan tot een hernieuwd onderzoek van haar lopende voorstellen en tot een eerste analyse van de bestaande wetgeving en zij heeft haar overleg ten aanzien van bepaalde initiatieven die zij had overwogen verdiept; overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van Lissabon zal deze eerste bezinning worden aangevuld door het verslag dat de Commissie ten behoeve van de Europese Raad van december 1993 zal indienen over de resultaten van het hernieuwde onderzoek van bepaalde communautaire voorschriften met het oog op de aanpassing daarvan aan het subsidiariteitsbeginsel.

1. De Commissie heeft zich eerst tot taak gesteld om in het licht van het begrip subsidiariteit de aan het Parlement en de Raad ter goedkeuring voorgelegde voorstellen de revue te laten passeren.

Zij heeft een tweevoudig onderzoek gewijd aan het beginsel van het Gemeenschapsoptreden zelf in verband met het criterium van de noodzaak, maar ook met het criterium van de intensiteit waarmee wordt opgetreden, dat wil zeggen de mate waarin de middelen in verhouding staan tot de nagestreefde doelen.

a. De Commissie is tot de conclusie gekomen dat sommige van haar voorstellen niet voldoende waren gerechtvaardigd vanuit het oogpunt van hetzij de communautaire meerwaarde, hetzij de doelmatigheid in vergelijking met de actiemogelijkheden op nationaal of internationaal niveau.

In deze geest is de Commissie in de laatste tijd overgegaan tot intrekking van drie richtlijnvoorstellen:

- verplichte opgave van de voedingswaarde voor levensmiddelen;
- radiofrequenties voor de Terrestrial Flight Telephone Service (TFTS);
- radiofrequenties voor de telematicasystemen die bestemd zijn voor het wegvervoer (RTI).

Zij is voornemens om na de desbetreffende contacten, met name met het Europees Parlement, eveneens over te gaan tot intrekking van de volgende voorstellen:

- tijdens de Golfcrisis voorgestelde maatregelen in geval van moeilijkheden met de bevoorrading van de Gemeenschap met aardolie en in verband met de olievorraden;
- het houden van dieren in dierentuinen (over dit dossier zal later een voorstel voor een aanbeveling worden gedaan);
- radiofrequenties voor de gecoördineerde invoering van de digitale kortesafstandradiocommunicatie;
- indirecte belastingen op effectentransacties;
- indirecte belastingen op het bijeenbrengen van kapitaal;
- wijziging van de zesde BTW-richtlijn;
- verhoging van de vrijstelling voor motorbrandstof in de reservoirs van gebruiksvoertuigen;
- BTW op bevoorradingsproducten;
- regeling voor de tijdelijke invoer van bepaalde vervoermiddelen;
- classificatie van de documenten van de instellingen van de Gemeenschap;

- netwerk van informatiecentra betreffende de landbouwmarkten en de kwaliteitsnormen.

b. De Commissie heeft eveneens, met name naar aanleiding van debatten van het Europees Parlement of de Raad, geconstateerd dat bepaalde voorstellen die in onderzoek zijn soms te gedetailleerd zijn in verhouding tot het nagestreefde doel.

Zij is dan ook voornemens over te gaan tot een herziening van bepaalde voorstellen in verband met algemene beginselen die de lidstaten zouden kunnen aanvullen;

- openbaar bod op aandelen;
- gemeenschappelijke definitie van het begrip communautair reder;
- vergelijkende reclame;
- etikettering van schoeisel;
- aansprakelijkheid van dienstverleners;
- bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van de gegevens in digitale netwerken voor geïntegreerde diensten.

2. De Commissie heeft voorts verschillende voorbeelden aangegeven van categorieën van gelden regelingen waarvoor zij in haar werkprogramma voor 1993 voornemens is een hernieuwd onderzoek voor te stellen.

Op het gebied van de technische voorschriften dient te worden overgegaan tot een rationalisering van een reeks richtlijnen waarvan de technische specificaties te gedetailleerd zijn en die, in de lijn van het nieuwe streven naar harmonisering, zouden kunnen worden vervangen door alleen de wezenlijke eisen waaraan deze produkten moeten beantwoorden om vrij in de Gemeenschap in het handelsverkeer te kunnen worden gebracht. Bedoeld worden hier met name harmoniseringsrichtlijnen op het gebied van de levensmiddelen (jam, natuurlijke mineraalwater, honing, koffie-extract, vruchtensappen). De Commissie zal eveneens voorstellen duidelijkheid te scheppen ten aanzien van de respectieve gebieden van toepassing van bepaalde richtlijnen die, ook al vallen zij onder de nieuwe aanpak met het oog op harmonisatie, problemen opleveren in verband met overlapping (bijvoorbeeld richtlijnen inzake laagspanning, machines).

Op het gebied van de beroepskwalificaties zal de Commissie de betreffende oude richtlijnen inzake bepaalde gezelementeerde beroepen opnieuw onderzoeken om de werking ervan te vereenvoudigen en de onderlinge erkenning op een steviger basis te plaatsen.

Op het gebied van het milieu, met name in de sectoren lucht en water, is de Commissie voornemens de bestaande teksten te vereenvoudigen, te consolideren en bij te werken naar gelang van de ontwikkeling van de kennis en de technische vooruitgang.

Op het gebied van de landbouw, en meer in het bijzonder ten aanzien van de goedkeuring van de rekeningen, is de Commissie voornemens de nationale autoriteiten in grotere mate verantwoordelijk te doen zijn voor de toepassing van de communautaire wetgeving door hun, onder bepaalde voorwaarden, mogelijkheden toe te kennen om transacties met particulieren te verrichten.

Op het gebied van de bescherming van dieren op veehouderijbedrijven maakt de toetreding van alle lidstaten van de Gemeenschap tot het Europees Verdrag inzake de bescherming van dieren op veehouderijbedrijven de handhaving van richtlijnen van de Raad waarbij, op verzoek van het Parlement, zeer strenge normen worden vastgesteld voor de bescherming van varkens, kalveren en legkippen overbodig. Dit neemt niet weg dat een communautaire wetgeving waarbij minimale bepalingen worden vastgesteld ter bescherming van dieren noodzakelijk is om billijke concurrentievoorwaarden te scheppen en het vrije verkeer te waarborgen.

Op het gebied van het sociaal beleid is de Commissie van oordeel dat alle richtlijnen die gebaseerd zijn op artikel 118 A van het Verdrag te recent zijn om opnieuw te worden onderzocht; er zou daarentegen voorrang moeten worden gegeven aan aanvulling ervan door de tenuitvoerlegging van alle bepalingen van het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten. Evenwel zou zo spoedig mogelijk moeten worden overgegaan tot een vereenvoudiging en een codificatie van de talrijke en oude verordeningen inzake het vrije verkeer van werknemers.

3. Tenslotte kan de Commissie, naar

aanleiding van overleg met de betrokken kringen, verklaren dat zij niet voornemens is gevolg te geven aan bepaalde eerder overwogen initiatieven.

Zo heeft zij ervan afgezien om de harmonisatie voor te stellen van de kentekenplaten van automobielen en de reglementering van kansspelen.

Evenzo is de Commissie van mening dat het niet nodig is de voorbereiding voort te zetten van bepaalde plannen tot harmonisering van technische voorschriften (bijvoorbeeld inzake diëetvoeding, tweedehandsmachines, verplaatsbare structuren en materieel voor beurzen en lunaparken, mechanische bevestigingsonderdelen, in het bijzonder bouten).

Meer in het algemeen is de Commissie voornemens gebruik te maken van haar monopolie inzake het recht van initiatief door te weigeren richtlijnen voor te stellen waardoor de Raad van Ministers tijdens zijn informele vergaderingen wordt verzocht. In dezelfde geest zal zij een strengere houding aannemen en de Raad en het Parlement amendementen weigeren die in strijd zouden zijn met het evenredigheidsbeginsel of die de vanuit het oogpunt van het noodzakelijkheidsbeginsel onontbeerlijke richtlijnen en aanbevelingen onnodig zouden compliceren.

EVP BULLETIN · PPE BULLETIN · EPP BULLETIN

Voor een ecologisch georiënteerde sociale Markteconomie

239. Dankzij markteconomische structuren en sociale waarborgen heeft het communautaire Europa een beter evenwicht bereikt in de verhoudingen tussen de sociale partners dan andere economische en maatschappelijke systemen: sociale rechtvaardigheid, sociale vooruitgang en persoonlijke sociale waarborgen zijn er concrete realiteit. Wij, christen-democraten, willen het principe van de markteconomie behouden en het sociaal evenwicht in Europa versterken.

240. Zich baserend op de structuren van de Markteconomie, moeten onze nationale economieën productief zijn en terzelfdertijd ook oog hebben voor de sociale dimensie en het leefmilieu.

241. Europa heeft slechts zin als het tegelijk economisch sterk en sociaal rechtvaardig is. In deze bestaat er echter nu nog een onevenwicht. Het sociaal deficit moet dus worden weggewerkt en de interne cohesie versterkt in de mate dat de Interne Markt voltooid wordt en de Economische en Monetaire Unie wordt aangevat.

242. Sedert de oprichting van de EGKS (1951) en van de EEG (1957) heeft de "feitelijke solidariteit" rond de vitale economische belangen de basis gelegd voor "een steeds hechter wordende unie tussen de Europese volkeren". De huidige stand van de economische en monetaire unie berust op de economische convergentie van de Twaalf en de definitie van een eenvormig monetair beleid. Hun inflatieritmes, overheidstekorten, fiscaal beleid, enz. moeten voldoende convergeren opdat onze landen op natuurlijke wijze kunnen één worden, met de uiteindelijke invoering van één munt. Data en verplichte maatregelen moeten strikt worden vastgelegd en eerbiedigd om de weg te effenen.

243. Hoe dan ook is de economie geen doel op zich: ze is een middel ten dienste van een maatschappijbeeld gebaseerd op de menselijke persoon, d.w.z. op de vrijheden en de noodzakelijke solidariteiten. Europa maken is dus meer dan een economisch project.

244. Het actieterrein van de Gemeenschap is geleidelijk uitgebreid tot niet-strikt economische materies. De EVP is er voorstander van en steunt dit proces.

245. Het Europees politiek beleid van de EVP is gebaseerd op een coherent maatschappijbeeld waarvan alle aspecten moeten worden geïnte-

greerd in een evenwichtige ontwikkeling naar de Europese Unie. Deze maatschappijkeuze is gebaseerd op de christendemocratische principes van vrijheid, solidariteit - met inbegrip van de vermindering van regionale onevenwichten -, van sociaal overleg, van eerbied voor culturele verschillen, sociale markteconomie, bescherming van het leefmilieu en openheid naar de wereld.

246. De EVP ijvert ervoor dat de marktordening niet alleen economisch efficiënt is, maar tevens beantwoordt aan de vereisten van sociale rechtvaardigheid en ecologie.

247. Conform aan dit typisch christendemocratisch concept van een solidaire samenleving, moet de economische en monetaire unie ondergeschikt zijn aan de normen van het algemeen belang en de sociale rechtvaardigheid.

248. Het gaat erom een economisch en sociaal evenwichtige voltooiing van de eenheidsmarkt te verzekeren, evenals een harmonische ontwikkeling van de sociale en ecologische dimensie van de Economische en Monetaire Unie.

Daarenboven moet er voor gezorgd worden dat het eenmakingsproces zich baseert op solidariteit - m.a.w. economische en sociale cohesie - tussen de verschillende Europese lidstaten en regio's evenals op het subsidiariteitsbeginsel.

249. Doelstelling van de sociale markteconomie moet zijn de economische, monetaire en sociale cohesie nog meer te versterken om de Europese burger gelijke kansen, grotere welvaart, betere milieubescherming en sociale vooruitgang te waarborgen.

250. Wij, christen-democraten, engageren ons, wat het leefmilieu betreft, om de levensvoorwaarden in Europa en de rest van de wereld te vrijwaren en gezond te maken. Wij engageren ons uitdrukkelijk de Aarde te vrijwaren voor ons en onze kinderen.

251. De EVP beschouwt de bescherming van het leefmilieu als één van de grootste uitdagingen van de jaren '90, samen met de vrijwaring en de ontwikkeling van het Europees sociaal systeem. Men kan niet langer aanvaarden dat de stijgende kosten door uitputting en beschadiging van het leefmilieu door de overheid - ledereen dus - gedragen worden en dat de vervuilers uit hun sociaal schadelijke houding bovendien nog winst puren.

1. Terwijl anderen spreken over een onoplosbaar conflict tussen economische belangen en belangen van het milieu, willen wij de bescherming en het herstel van het milieu integreren in het economisch marktsysteem.

2. Terwijl anderen blijf geven van pessimisme en vijandigheid tegenover de vooruitgang, beschouwen wij de uitdaging van de bescherming van het leefmilieu als een boeiende opdracht.

EVP BULLETIN · PPE BULLETIN · EPP BULLETIN

3. Terwijl anderen zich opsluiten in een agressieve vijandigheid tegen economische groei en in feite ons systeem van vrije samenleving verwerpen, willen wij de dynamiek van een kwalitatieve groei benutten ten gunste van de milieubescherming.

4. Terwijl anderen zich tevreden stellen met spectaculaire schijnoplossingen of een verhoging vragen van het overheidsoptreden, een versterkt bureaucratisch dirigisme of meer rechtstreekse staatsinterventie, rekenen wij op de markteconomische oplossingen evenals op de intelligentie en leergierigheid van de mens.

252. De basiselementen van een Europees sociaal beleid zijn volgens de EVP:

1. verbetering van de leef- en werkomstandigheden door toekenning van een behoorlijk inkomen en het streven aan iedere werkwillige een baan te verschaffen, scheppen van nieuwe banen en strijd tegen de werkloosheid, *erkenning van het recht op samenwerking en medeverantwoordelijkheid in de economie;*

2. de bevordering en ontwikkeling van de beroepsopleiding en -vervolmaking en herscholing om diegenen die uit de arbeidsmarkt gesloten zijn te reintegreren en opdat de werknemers het hoofd zouden kunnen bieden aan de nieuwe uitdagingen van een moderne tewerkstelling;

3. gelijkheid van kansen en rechten tussen mannen en vrouwen: ieder beleid op dit vlak moet alle rechtstreekse en onrechtstreekse discriminaties bestrijden, die nog te vaak op diverse vlakken voortbestaan. De concretisering van dit beginsel kan slechts bereikt worden in een socio-economische context die de verzoening tussen het familiaal en professioneel leven begunstigt;

4. *efficiënte bescherming tegen rassendiscriminatie;*

5. vrij verkeer en vrije dienstverlening van werknemers en burgers;

6. sociale en culturele reintegratie van gehandicapten en slachtoffers van extreme armoede;

7. de mogelijkheid kracht van wet te geven aan Europese collectieve arbeidsovereenkomsten;

8. verkleining van de verschillen op vlak van sociale zekerheid tussen de verschillende landen van de Gemeenschap;

9. een werktijdregeling die mannen en vrouwen de mogelijkheid biedt hun familiaal leven te verzoenen met hun professioneel en sociaal leven;

10. bevorderen van een kind- en gezinsvriendelijke samenleving;

11. integratie en participatie van bejaarden in een solidaire samenleving;

12. ontwikkeling van rurale gebieden.

253. De toekomstige grondwet van de Unie zal tevens de domeinen van het sociaal beleid moeten omvatten, die wegens het subsidiariteitsbeginsel niet door de individuele lidstaten kunnen verzekerd worden. De toepassing en uitbreiding van het Sociaal Handvest, enkel door de unanimiteitsregel geblokkeerd, moeten worden verzekerd. Daarenboven moet de dialoog tussen de sociale partners worden bevorderd en een "conventierecht" naast of in de plaats van het klassieke recht worden gesteld.

2528 / 93

Eerdere publikaties van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA:

Over Vredesbeleid, januari 1981
Massa- of kassacommunicatie? (mediabeleid), april 1981
Herziene belastingwetgeving, juni 1981
De ruimte en wij, wij en de ruimte, (ruimtelijke ordening), november 1981
Pastor of politie (beleidsadvies Wet Gelijke Behandeling), februari 1982
De toekomst van de NCO (beleidsadvies), mei 1982
Themabundel Emancipatiebeleid, oktober 1982
Vernieuwing om behoud (sociale zekerheid), december 1982
Gewetensbezwaren vragen aandacht, mei 1983
Samen verder (onderwijs), oktober 1983
Pluriformiteit (beleidsadvies pers en omroep), oktober 1983
Hoeksteen of sluitpost (beleidsadvies kosten onderwijs), november 1983
Themabundel Drugs, het einde?, december 1983
Werkloosheid en de crisis in onze samenleving, januari 1984
Vernieuwend energiebeheer, januari 1984
Christen-democratie, kunst, politiek (i.s.m. de Boekmanstichting), augustus 1984
Dorpsdespoten onttrenen (uitg. T. Wever, Franeker), september 1985
Wereldeconomie en ontwikkeling, maart 1986
1 + 1 = Samen (samenlevingsvormen), maart 1986
Vrede wegen (veiligheidsbeleid), juni 1986
Welk uitzicht biedt eenvoud (beleidsadvies inzake het belastingrapport 'Zicht op eenvoud'), november 1985
Zorgvernieuwing door structuurverandering, januari 1987
Technologie in een verantwoordelijke samenleving, oktober 1987
Zinvol leven (voortplantingstechnieken), september 1988
Economische groei, april 1989
Zuid Afrika, mei 1989
Ruimte voor kwaliteit (onderwijs), september 1989
Armoede en participatie, mei 1990
Publieke gerechtigheid, oktober 1990
Groot-stedelijk besturen, januari 1991
Genen en grenzen (gentechnologie), mei 1992
Wij zijn het volk (nationale kwestie in Midden en Oost Europa), augustus 1992
De komende kabinetsperiode (enkele financieel-economische kanttekeningen), maart 1993

De Europese integratie staat doorgaans in het teken van economische eenwording. Daarnaast wordt gezocht naar een duidelijker positie van de Europese instellingen: Raad, Commissie en Europees Parlement. Dit rapport vraagt aandacht voor een onderbelicht thema in het debat over de Europese integratie: de plaats en taak van maatschappelijke organisaties zoals sociale partners, consumentenorganisaties, de milieubeweging, branche-organisaties en organisaties die werkzaam zijn op het gebied van cultuur, volkshuisvesting en maatschappelijke zorg. Een betekenisvoller positie van deze organisaties kan ertoe leiden dat het accent minder eenzijdig komt te liggen bij de economische aspecten van de Europese integratie en bij de rol van de Europese instellingen. Erkenning van het maatschappelijk initiatief kan de Europese integratie versterken en verdiepen.

'Europa en maatschappelijke organisaties' bevat een overzicht van de huidige stand van zaken van het Europese maatschappelijk middenveld in relatie tot de Europese Gemeenschap, een christen-democratische visie op de sociaal-economische orde van de EG en de plaats van organisaties daarbinnen, een verkenning van diverse beleidssectoren en conclusies en aanbevelingen. Ook wordt aandacht besteed aan het Nederlandse debat over het maatschappelijk middenveld tegen de achtergrond van de Europese integratie.

ISBN 90-744 93-03-3