



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 01.02.2006
COM(2006) 35 definitief

WITBOEK

INZAKE EEN EUROPEES COMMUNICATIEBELEID

(door de Commissie ingediend)

Samen praten over Europa

INLEIDING: 'DE KLOOF DICHTEN'

De Europese Unie heeft de jongste twee decennia een gedaanteverandering ondergaan. Zij heeft zeer uiteenlopende taken op zich genomen die het leven van de burger op velerlei gebied beïnvloeden. De Europese communicatie met de burger heeft evenwel geen gelijke tred gehouden met die ontwikkeling.

De kloof tussen de Europese Unie en de burger is algemeen bekend. Vele respondenten hebben in het kader van Eurobarometerpeilingen de jongste jaren te kennen gegeven weinig over de EU te weten en weinig inspraak in de besluitvorming te hebben. Communicatie is cruciaal in een gezonde democratie. Het is een tweerichtingsproces. Democratie kan slechts gedijen als de burgers weten wat er gaande is en volwaardig kunnen participeren.

Communicatie kan nooit los worden gezien van de boodschap. De burger verwacht van Europa welvaart, solidariteit en veiligheid in het licht van de voortschrijdende mondialisering. Om het even welk communicatiebeleid is echter een leeg omhulsel als het EU-beleid geen concrete resultaten oplevert. Evenzo is de oplevering op zich niet voldoende.

De Commissie heeft vorig jaar een actieplan onthuld met een uitvoerige lijst van concrete maatregelen die zijzelf zal nemen om haar communicatie met de burger te verbeteren¹. Daartoe behoren onder andere het versterken van de vertegenwoordigingen van de Commissie in de lidstaten, een betere interne coördinatie en planning, inspanningen op het gebied van taal en presentatie en meer contactpunten voor de burger.

Daarnaast heeft de Commissie ook het 'Plan D voor democratie, dialoog en debat'² voorgesteld, dat beoogt de burger te betrekken bij een breed debat over de Europese Unie: wat is het nut van de Unie, welke richting gaat zij uit en welke concrete acties verwacht men ervan?

Deze initiatieven van de Europese Commissie kunnen echter maar slagen als er veel meer actoren bij betrokken worden. Een partnerschapsbenadering is daarbij essentieel. Bepalend voor het succes is het engagement van alle kernactoren – de andere EU-instellingen en organen; de nationale, regionale en lokale overheden in de lidstaten; de Europese politieke partijen; het maatschappelijk middenveld. Dit witboek wil in de eerste plaats een oriëntatie geven en een oproep doen aan alle voornoemde actoren om ideeën aan te dragen voor een optimale samenwerking met als doel de kloof te dichten. Het beoogde resultaat is een toekomstgerichte agenda voor een betere communicatie en een versterking van het publieke debat in Europa³.

¹ Actieplan: SEC (2005) 985 def van 20 juli 2005.

² Plan D: COM (2005) 494 def van 13 oktober 2005.

³ Bij de opstelling van dit witboek heeft de Commissie terdege rekening gehouden met de aanbevelingen van de resolutie van het Europees Parlement over de tenuitvoerlegging van de informatie- en communicatiestrategie van de Europese Unie (rapport Herrero, 2004/2238(INI)). Waardevolle input werd eveneens geleverd door diverse publieke evenementen en individuele bijdragen van verschillende deskundigen en belanghebbenden. Op 8 november 2005 organiseerde het Europees Economisch en Sociaal Comité een forum omtrent het dichten van de kloof ("Bridging the gap" - http://www.esc.eu.int/stakeholders_forum/index_en.asp). Op 25 november wijdde het Comité van de

Deze agenda zal verder gaan dan het eigen actieplan van de Commissie. Het is de bedoeling alle bestuursniveaus en organisaties in de lidstaten erbij te betrekken en de lange termijn als horizon te nemen.

Het witboek is een uitnodiging tot een levendig, open debat. In deel I wordt de visie van de Commissie op de grondslagen en de implementatie van een communicatiebeleid van de EU uit de doeken gedaan. In deel II worden de grote gebieden afgebakend waar consultatie en gezamenlijk optreden nodig zijn.

Het verloop van de consultatiewerkzaamheden

De gebieden waarvoor de Commissie ideeën en reacties verwacht en suggesties presenteert, staan in het witboek in een kader.

- Het Parlement, de Raad en de andere EU-instellingen en organen worden uitgenodigd om via de gewone institutionele kanalen op dit witboek te reageren.

De Europese burgers en andere belanghebbenden worden verzocht te reageren middels een speciaal daartoe gecreëerde meertalige website: [http://europa.eu.int/comm/communication white paper](http://europa.eu.int/comm/communication_white_paper) of op het volgende postadres: Consultatie Witboek - Europese Commissie – Directoraat-generaal Communicatie - B-1049 Brussel - België

- De Commissie zal in samenwerking met andere EU-instellingen eveneens een aantal forums organiseren waartoe specifieke belangengroepen (NGO's, groeperingen uit het bedrijfsleven e.d.) zullen worden uitgenodigd.
- In het voorjaar van 2006 zal een speciale reeks Eurobarometerpeilingen worden gehouden om de analyse op de best mogelijke gegevens te baseren.

De consultatie zal zes maanden lang lopen. Na afloop van de consultatieperiode zal de Commissie een synthese van de ontvangen reacties maken en conclusies trekken om actieplannen voor elk werkgebied op te stellen.

regio's een plenair debat aan de centrale thema's van het witboek van de Commissie. Gedetailleerde voorstellen en suggesties die tijdens de voorbereidende fase werden ontvangen, zullen worden geanalyseerd in het kader van de follow-up van het consultatieproces betreffende dit witboek.

DEEL I

COMMUNICATIE TEN DIENSTE VAN DE BURGER

1. COMMUNICATIE ALS VOLWAARDIG BELEIDSTERREIN

De 'kloof tussen de Europese Unie en de burger' is geen nieuw fenomeen. Het is in Europese kringen onderwerp van gesprek sinds de referenda die aan de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht in 1992 zijn voorafgegaan.

De voorbije jaren hebben alle EU-instellingen bijzondere aandacht geschonken aan communicatie. Over het algemeen leeft echter de opvatting dat er meer moet worden gedaan. Communicatie is nog te veel een zaak voor "Brussel". De klemtoon lag overwegend op het informeren over de activiteiten van de EU: er is te weinig geluisterd naar wat de mensen dachten. Consultaties en dergelijke zijn weliswaar gemeengoed geworden, maar blijven beperkt tot welbepaalde beleidsinitiatieven en de burgers hebben vaak de indruk dat er te weinig kanalen zijn waarlangs zij aan het debat kunnen deelnemen en dat deze moeilijk toegankelijk zijn. De communicatie van de instellingen, hoe essentieel en gestadig beter zij ook is, is duidelijk ontoereikend geweest om de kloof te dichten.

De Europese Commissie stelt daarom een fundamenteel andere aanpak voor - een radicale omschakeling van eenrichtingscommunicatie op meer dialoog, van communicatie waarbij de instellingen centraal staan op communicatie waarbij de burger centraal staat, van een "Brusselcentrische" benadering op een meer gedecentraliseerde benadering. Communicatie moet een volwaardig beleidsterrein van de EU worden, ten dienste van de burgers. Het vertrekpunt moet een echte dialoog tussen de burgers en de beleidsmakers zijn, en een levendig politiek debat tussen de burgers onderling. Mensen uit alle geledingen van de samenleving hebben het recht op eerlijke en volledige informatie over de Europese Unie, en moeten erop kunnen vertrouwen dat hun meningen en bekommernissen door de Europese instellingen worden gehoord. Het Europees Parlement, de lidstaten en de vertegenwoordigende organen van de Europese burgers spelen hierbij een bijzondere rol, want het is in eenieders belang dat het Europese project door de bevolking wordt gedragen.

2. MEER DEBAT EN DIALOOG – EEN EUROPESE PUBLIEKE RUIMTE

De burgers oefenen hun politieke rechten vandaag in Europa voornamelijk op nationaal en lokaal niveau uit. Er zijn politieke rechten in verband met de Europese dimensie, zoals het recht om deel te nemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement. De burger krijgt zijn informatie over politieke aangelegenheden evenwel overwegend via het onderwijs en via de nationale, regionale en lokale media. Hij/zij ontvangt publicaties van politieke partijen over nationale, regionale en lokale items en bespreekt deze meestal binnen de eigen gemeenschap.

De "publieke ruimte" waarbinnen het politieke leven in Europa zich afspeelt is grotendeels nationaal. Voor zover er al Europese onderwerpen op de agenda staan, worden zij door de meeste burgers vanuit een nationaal oogpunt bekeken. De media blijven eveneens overwegend nationaal getint, ten dele als gevolg van taalbarrières; er zijn weinig plaatsen waar Europeanen uit verschillende lidstaten elkaar kunnen ontmoeten en gemeenschappelijke aangelegenheden kunnen bespreken.

Toch worden heel wat politieke beslissingen die het dagelijkse leven van de EU-burgers beïnvloeden op Europees niveau genomen. Bij de burgers leeft het gevoel dat deze beslissingen, het besluitvormingsproces en de EU-instellingen ver van hen af staan. Er is een gevoel van vervreemding van "Brussel", dat gedeeltelijk het ongenoegen over de politiek in het algemeen weerspiegelt. Eén van de redenen daarvoor is dat er zich nog geen volwaardige "Europese publieke ruimte" heeft ontwikkeld waar het Europese debat zich kan voltrekken. Niettegenstaande zij het recht hebben om de leden van het Europees Parlement te verkiezen, hebben de burgers toch vaak het gevoel onvoldoende gelegenheid te hebben om zelf hun stem inzake Europese aangelegenheden te laten horen; er is geen vanzelfsprekend forum waar over die aangelegenheden kan worden gediscussieerd. Een pan-Europese politieke cultuur – met pan-Europese politieke groeperingen en bewegingen – verkeert nog in de ontwikkelingsfase.

Europa heeft behoefte aan een plaats in de bestaande nationale, regionale en lokale "publieke ruimtes" en het grensoverschrijdende publieke debat moet worden aangezwengeld. Dat is in de allereerste plaats een verantwoordelijkheid van de overheid in de lidstaten. Het is de taak van de nationale, regionale en lokale instanties om de burgers de raadplegen en te informeren over het beleid – inclusief het Europese – en de gevolgen ervan voor het leven van alledag, en de nodige fora te creëren waar het debat kan plaatsvinden.

Het is van wezenlijk belang om voor de Europese dimensie plaats in te ruimen in het nationale debat. Een nationaal debat waarin aspecten van het beleid met directe consequenties voor de burgers niet aan bod komen, wordt als onvolledig ervaren. Meer aandacht voor de Europese dimensie in de nationale politiek mag niet worden gezien als concurrentie, maar integendeel als een versterking van de algemene geloofwaardigheid.

Daarom moeten de overheid in de lidstaten, de civiele samenleving en de instellingen van de Europese Unie samenwerken om de positie van Europa in de publieke ruimte te bevorderen.

DEEL II

DE SCHOUDERS ONDER HET WERK ZETTEN

Een agenda

De Commissie heeft vijf gebieden afgebakend voor gezamenlijk optreden met de andere EU-instellingen, de lidstaten en de civiele samenleving. De lijst is niet onaantastbaar: naarmate de samenleving en de technologie veranderen, zal zij evolueren.

Elk van deze gebieden gaat gepaard met een aantal mogelijke actiepunten waarover tijdens de consultatieronde gediscussieerd kan worden.

1. VASTSTELLING VAN GEMEENSCHAPPELIJKE BEGINSELEN

Het **recht op informatie en de vrijheid van meningsuiting** maken de kern uit van de democratie in Europa. Deze grondbeginselen zijn verankerd in het EU-Verdrag en in het Europees handvest van de grondrechten⁴. Zij moeten het uitgangspunt vormen van het proces

⁴ Artikel II van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt:

tot vaststelling van gemeenschappelijke beginselen en een gemeenschappelijke visie voor het communicatiebeleid van de EU.

Andere belangrijke beginselen die centraal staan, zijn:

- **Inclusiviteit.** Alle burgers moeten in hun eigen taal toegang hebben tot informatie over openbare aangelegenheden. Informatie moet daarom op ruime schaal ter beschikking worden gesteld via zeer diverse kanalen, o.a. de massamedia en het internet. Dat betekent dat mensen uit alle geledingen van de samenleving in alle EU-lidstaten moeten worden geholpen de vaardigheden te verwerven die nodig zijn om die informatie te raadplegen en te gebruiken. Daarbij moet in het bijzonder worden gedacht aan minderheden, burgers met een handicap en andere groepen die systematisch moeilijkheden ondervinden om aan het publieke gebeuren deel te nemen.
- **Diversiteit.** De Europese burgers hebben een zeer diverse sociale en culturele achtergrond en zijn zeer verscheiden wat hun politieke opvattingen betreft. Het communicatiebeleid van de EU moet het hele scala van meningen in het publieke debat respecteren.
- **Participatie.** De burger heeft het recht om zijn mening te uiten, gehoord te worden en moet de gelegenheid krijgen om met de beleidsmakers in dialoog te gaan. Dit beginsel is met name belangrijk op Europees niveau, waar de afstand tussen de instellingen en de burgers voor een bijkomend probleem kan zorgen.

Vaststelling van gemeenschappelijke beginselen: welke aanpak?

De gemeenschappelijke beginselen en normen voor de informatie- en communicatieactiviteiten over Europese aangelegenheden kunnen bijvoorbeeld worden vastgelegd in een basisdocument, zoals een *Europees communicatiecharter* of een *gedragscode*. Bedoeling is dat alle actoren (EU-instellingen, nationale, regionale en lokale overheden, niet-gouvernementele organisaties) zich zouden verbinden tot het naleven van die beginselen en het waarborgen van de belangen van de burgers in het kader van het EU-communicatiebeleid. Deze verbintenis zou op vrijwillige basis worden aangegaan.

De Commissie zal op *internet* een speciaal *burgerforum* creëren om te peilen naar de wenselijkheid, het doel en de inhoud van een dergelijk basisdocument. De raadpleging zal zes maanden duren en worden ondersteund door ontmoetingen met de belanghebbenden. Daarnaast worden er publieke debatten georganiseerd, en aan de EU-lidstaten zal worden gevraagd promotie te maken voor nationale debatten en consultatierondes. De website zal regelmatig worden geactualiseerd om verslag uit te brengen over de gebeurtenissen op Europees, nationaal en regionaal niveau.

Na afloop van de consultatieperiode zal de Commissie te resultaten bekendmaken en zich bezinnen over de keuze van een charter, een gedragscode of een ander instrument.

(1) Eenieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te hebben en de vrijheid kennis te nemen en te geven van informatie of ideeën, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen.

(2) De vrijheid en de pluriformiteit van de media worden geëerbiedigd.

2. INSpraak VOOR DE BURGER

Het communicatiebeleid van de EU kan maar succesvol zijn als de behoeften van de burgers centraal staan. Daarom moet worden gefocust op de instrumenten en de faciliteiten - de gespreksfora en de openbare communicatiekanalen - waarmee zoveel mogelijk mensen toegang kunnen verwerven tot de informatie en de gelegenheid krijgen om hun stem te laten horen.

De toekomstige werkzaamheden op dit gebied zouden gericht kunnen zijn op **drie hoofddoelen**:

- **Verbetering van burgereducatie.** Burgereducatie – een bevoegdheid van de lidstaten – is essentieel om de burgers in staat te stellen hun politieke en burgerrechten uit te oefenen en actief aan het openbaar leven deel te nemen. Burgereducatie mag niet beperkt blijven tot het bijbrengen van kennis over de EU-instellingen en het Europees beleid aan scholieren en studenten. Het moet de bedoeling zijn alle leeftijdscategorieën te helpen gebruik te maken van instrumenten zoals het internet om zich te informeren over het beleid en aan het debat deel te nemen. Daarbij moet in het bijzonder worden gedacht aan minderheden, burgers met een handicap en andere groepen die systematisch moeilijkheden ondervinden om aan het publieke gebeuren deel te nemen.

Directe ondersteuning voor de bevordering van de Europese dimensie kan door de EU-programma's worden geleverd. Programma's zoals Leonardo da Vinci, Socrates, Erasmus, Youth in Action e.d. bieden duizenden studenten en jongeren in geheel Europa kansen op het gebied van onderwijs en opleiding. Met IT-programma's wordt ernaar gestreefd de digitale kloof te verkleinen en uitsluiting te voorkomen.

- **Burgers met elkaar verbinden.** Nieuwe publieke fora voor discussie over Europese aangelegenheden zijn essentieel voor het tot stand brengen van wederzijds vertrouwen, respect en de bereidheid om samen aan de realisatie van gemeenschappelijke doelen te werken. Communicatietechnologie is weliswaar belangrijk, maar persoonlijke ontmoetingen blijven het belangrijkste. Bestaande initiatieven zoals *Plan D*, *Youth in Action* en *Culture* hebben aangetoond dat de EU nieuwe ontmoetingsplaatsen voor het publieke debat kan creëren.
- De goedkeuring van het voorgestelde "*Burgers voor Europa*"-programma zou een nieuw pad effenen om de *burgers met elkaar te verbinden* en hen meer inspraak te geven in het bestuur van Europa. Het programma is er eveneens op gericht organisaties uit het maatschappelijk middenveld overal in Europa te helpen transnationale projecten op te zetten ter bevordering van actief burgerschap en openbare debatten over Europa.

Er kan ook meer worden gedaan om het potentieel te benutten van verschillende, bestaande en geplande, programma's van de EU om de Europese burgers met elkaar te verbinden en ze te activeren. De Commissie zou een inventaris kunnen opmaken van de bestaande initiatieven om de beste werkmethoden te selecteren en te verspreiden. Er kunnen bijvoorbeeld lessen worden getrokken uit de geslaagde ervaringen van Erasmus-studenten. Mettertijd hebben deze op eigen initiatief een netwerk uitgebouwd dat 150 000 studenten uit alle lidstaten met elkaar verbindt. Op hun websites worden activiteiten aangekondigd, kunnen persoonlijke ontmoetingen worden georganiseerd en worden zeer uiteenlopende discussies over Europese aangelegenheden gevoerd.

- **Burgers en overheidsinstellingen met elkaar verbinden.** Een goed functionerende tweerichtingscommunicatie tussen de burgers en de overheidsinstellingen is essentieel voor een gezonde democratie. De huidige animo om de instellingen van de EU **bereikbaarder, opener, toegankelijker** te maken, moet nog sterker worden. Dit is ook een zaak van de nationale, regionale en lokale instellingen. De kloof tussen Europa en de burgers dichtent betekent dat over de gehele linie - van het lokale tot het Europese echelon – contacten tussen de burgers en de overheid worden gelegd en onderhouden.

De instellingen van de EU ondernemen in dat verband belangrijke stappen. Het Europees Parlement voert een beleid van transparantie en de Europese Raad van Sevilla is overeengekomen dat de beraadslagingen van de Raad voor het publiek toegankelijk moeten zijn wanneer hij samen met het Europees Parlement Europese wetgeving aanneemt. Het actieplan van de Commissie "on Communicating Europe"⁵ beklemtoont het belang van **luisteren naar de burger** en geeft aan hoe Commissie zelf het goede voorbeeld wil geven. De Commissie heeft inzake grote beleidsinitiatieven reeds belangrijke stappen gezet in de aangegeven richting en minimumnormen voor consultatie en overleg aangenomen. Zij heeft eveneens haar eigen *European Transparency Initiative*⁶ genomen. Daarnaast krijgt de implementatie van het recht van de burger om in zijn eigen taal met de instellingen te communiceren, vernieuwde aandacht. Meertaligheid is een integrerend deel van de legitimiteit en de transparantie van het Europees project en van democratie.

Hoe de burger te bereiken?

- Burgereducatie is een nationale of regionale bevoegdheid. De EU kan echter de uitwisseling van goede methoden en de ontwikkeling van gemeenschappelijke educatieve hulpmiddelen helpen tot stand komen, zodat de Europese dimensie effectiever tot uiting komt. De lidstaten kunnen worden uitgenodigd te verkennen op welke manier betrokken leraren in Europa het best samen kunnen worden gebracht, bijvoorbeeld via een netwerk, een speciaal programma binnen bestaande structuren zoals het Europacollege, of binnen een nieuwe structuur waar ideeën over innovatieve benaderingen van burgereducatie kunnen worden uitgewisseld en nieuwe vaardigheden kunnen worden aangeleerd.
- Een ander belangrijk project voor de lidstaten bestaat in de transformatie van klassieke bibliotheken tot *digitaal met elkaar verbonden Europese bibliotheken*, die kunnen fungeren als informatie- en leercentra, aldus garanderend dat alle burgers kosteloos toegang zouden hebben tot informatietechnologie en tot de passende informatie.
- De lidstaten zouden gezamenlijk initiatieven kunnen nemen om nieuwe trefpunten voor Europeanen te creëren, toegankelijk voor burgers van alle generaties en achtergronden, waar culturele en politieke evenementen in verband met Europa zouden worden georganiseerd.
- De instellingen en organen van de EU zouden kunnen samenwerken om hun bezoekersprogramma's op elkaar af te stemmen, te verbeteren en te verruimen.
- De instellingen van de EU zouden de mogelijkheid moeten onderzoeken om in de EU-

⁵ Actieplan: SEC (2005) 985 def van 20 juli 2005.

⁶ *European Transparency Initiative*, SEC (2005)1300/6 van 9 november 2005.

websites on-line fora – "virtuele ontmoetingsruimten" – op te nemen, met links naar externe informatiebronnen.

- De EU-instellingen moeten hun inspanningen voortzetten om meer voeling te houden met de burgers. De *minimumnormen voor raadpleging* van de Commissie zouden kunnen worden herzien om voor een evenwichtigere vertegenwoordiging van belangengroepen en een betere follow-up te zorgen.
- De drie grootste instellingen zouden kunnen overwegen om ter aanvulling van de debatten in het Parlement gezamenlijk open debatten te organiseren waarop het publiek of journalisten vragen zouden kunnen stellen.

3. WERKEN MET DE MEDIA EN NIEUWE TECHNOLOGIEËN

De media spelen in elk geval een sleutelrol in het Europees communicatiebeleid.

Alle Europese instellingen hebben de jongste jaren aanzienlijke inspanningen geleverd om hun interactie met de media te verbeteren. Er is veel energie besteed aan real-time informatieverstrekking over belangrijke beslissingen aan de ruim duizend geaccrediteerde journalisten in Brussel. *Europe by Satellite* levert namens de drie grootste EU-instellingen video- en geluidsmateriaal en foto's aan de media, en het Europees Parlement heeft plannen om zichzelf via web-TV open te stellen voor het publiek. "Europa" is de grootste website ter wereld.

Ondanks al deze inspanningen en de bekwaamheid van de Brusselse correspondenten is en blijft de **berichtgeving over Europese aangelegenheden beperkt** en fragmentarisch. Terugkerende grote evenementen zoals de bijeenkomsten van de Europese Raad worden gecoverd in de landelijke dagbladen, maar in de tussenliggende perioden krijgen Europese aangelegenheden te weinig aandacht. Regionale en lokale bladen, die een groot publiek bereiken, ruimen doorgaans weinig plaats in voor Europese onderwerpen. Door de veranderende programmering van radio en televisie komen politieke informatie en Europese items nog meer in de verdrukking en neemt de concurrentie om de zendtijd nog toe.

De informatierevolutie heeft de toegankelijkheid van de informatie fundamenteel doen toenemen en de wereld van de "interactieve" media ontsloten. Grote aantallen mensen kunnen zoals nooit voorheen met elkaar in verbinding komen en deel uitmaken van ontelbare netwerken. Er is evenwel nog veel te doen om het potentieel van de informatietechnologie ten volle te benutten om de informatiekloof te dichten.

Het optreden op dit gebied moet op de volgende doelstellingen worden geconcentreerd:

- **Europa een menselijk gelaat geven.** De Europese Unie wordt vaak als "gezichtloos" ervaren: er is geen duidelijke publieke identiteit. De burger moet worden geholpen om zich met Europa verbonden te voelen; politieke informatie heeft een grotere impact wanneer zij

wordt ingepast in een "human interest"-context die de burger helpt te begrijpen waarom iets voor hem/haar persoonlijk van belang is. De instellingen van de EU en de overheden op alle niveaus kunnen meer doen om hun informatieverstrekking "een menselijk gelaat te geven".

- **De nationale, regionale en lokale dimensie.** Om de Europese dimensie van alledaagse dingen in te zien, moet de Europese bevolking constant daarover worden geïnformeerd. In dat verband is een belangrijke rol weggelegd voor pan-Europese media en de gespecialiseerde pers. Daarnaast moeten Europese onderwerpen ook op nationaal en lokaal niveau worden behandeld. Dat zou voor een stuk spontaan kunnen gebeuren door een sterker engagement van landelijke en lokale politici en instanties; er is echter ook een proactief optreden van de EU-instellingen nodig, vooral om de lokale implicaties van het Europese beleid te verduidelijken.
- **Het potentieel van nieuwe technologie exploiteren.** Digitale technologie, zoals het internet, opent nieuwe kanalen om over Europese zaken te communiceren, nieuwe fora voor publiek debat en nieuwe instrumenten om democratie grensoverschrijdend te maken. Er is echter politiek leiderschap nodig om het internetpotentieel volledig te benutten en ervoor te zorgen dat er geen nieuwe breuklijnen in de samenleving ontstaan. Met het initiatief "*i2010*", waarbij vraagstukken zoals gelijke kansen, ICT-vaardigheden en ongelijkheid tussen de Europese regio's inzake internettoegang worden aangepakt, wordt reeds gewerkt aan het verkleinen van de kloof tussen de "haves" en de "have-nots" van de informatiemaatschappij.

Het effectiever betrekken van de media bij de communicatie over Europa

- Van een **Europees communicatiebeleid** moeten prikkels naar de publieke instanties op Europees, nationaal en regionaal niveau uitgaan om:
 - hoogwaardige bijdragen en materiaal over courante zaken aan de media te leveren;
 - nauwer samen te werken met omroepen en mediapartners;
 - nieuwe relaties aan te knopen met regionale en lokale communicatiesystemen;
 - proactief gebruik te maken van nieuwe technologie.
- De **instellingen van de EU moeten op het gebied van communicatie over meer hulpmiddelen en een grotere capaciteit kunnen beschikken**. Twee mogelijkheden zijn:
 - een upgrade van *Europe by Satellite*, met het accent op de productie van hoogwaardig audiovisueel materiaal dat gebruiksvriendelijk is voor de media en relevant voor de burger, en een studie van de wenselijkheid van een interinstitutionele, op professionele leest geschoeide dienst.
 - een Europees opleidingsprogramma "communiceren met het publiek", dat functionarissen van Europese en nationale instellingen training op het gebied van communicatie en mediatechnologie zou verstrekken.
- De **EU-instellingen moeten met een breed scala van mediapartners** (pan-Europese, nationale en lokale) **experimenteren** om na te gaan welke informatie voor hen al dan niet relevant is en in welke vorm, met het oog op het afstemmen van de informatie op de behoeften van de verschillende landen en segmenten van de bevolking.
- Naast de bestaande initiatieven om de digitale kloof te dichten, zou – zoals in *Plan D* wordt gesuggereerd – aan een *Europese rondetafel voor democratie* kunnen worden

gevraagd om een rapport op te stellen over informatietechnologie en democratie in Europa.

4. KENNIS VAN DE EUROPESE PUBLIEKE OPINIE

In de moderne democratische samenleving besteden de beleidsmakers heel wat aandacht aan het analyseren van de publieke opinie middels opiniepeilingen en mediamonitoring. Het belang van die instrumenten is gegroeid naarmate de burger zich heeft vervreemd van de traditionele politiek (lidmaatschap van politieke partijen, deelneming aan verkiezingen, enz.).

De Europese publieke opinie is complex en zeer verscheiden, en weerspiegelt de verschillende nationale invalshoeken. Het duiden ervan is dan ook een speciale uitdaging.

De Europese Commissie heeft een voortrekkersrol vervuld op het gebied van de ontwikkeling van moderne hulpmiddelen - zoals de Eurobarometerpeilingen - om de Europese publieke opinie te analyseren.

- Eurobarometer is uitgegroeid tot een belangrijke Europese gegevensbank, die op geregelde tijdstippen de publieke opinie in alle EU-lidstaten en in de kandidaat-lidstaten aftast, via ondervraging van duizenden mensen. Alle peilingen worden aan onafhankelijk onderzoek onderworpen en de resultaten bekendgemaakt aan het grote publiek en aan wetenschappers.
- Het onafhankelijk sociologisch onderzoek inzake Europese aangelegenheden bloeit, met de steun van de onderzoeksfondsen van de EU; sedert 1994 zijn ruim 350 multinationale projecten gerealiseerd. Daarbij is met behulp van onafhankelijke analysehulpmiddelen een schat aan informatie verkregen over de sterke en de zwakke punten van de interactie tussen de Europese beleidsmakers en de burgers.
- Er wordt constant naar gestreefd de kwaliteit en de relevantie van de Eurobarometer te verbeteren. Momenteel wordt de gebruikte methodologie aan een evaluatie onderworpen om tegemoet te komen aan de urgente vraag naar een breder en dieper inzicht in de trends in de Europese publieke opinie.

Wat kan er nog meer gebeuren om de Europese publieke opinie te peilen?

EU-instellingen zouden nauwer kunnen samenwerken bij het opzetten en plannen van **Eurobarometerpeilingen** en bij het verspreiden van de resultaten. Elke nieuwe Eurobarometerpeiling zou gepaard kunnen gaan met een publiek debat tussen de EU-instellingen en organisaties uit het maatschappelijk middenveld. Dat zou voor het eerst kunnen gebeuren naar aanleiding van een bijzondere reeks Eurobarometerpeilingen en – studies over EU-communicatie in het voorjaar van 2006.

Voor een betere anticipatie op en een beter begrip van trends in de publieke opinie over cruciale aangelegenheden voor de toekomst van Europa zouden nieuwe wegen inzake samenwerking tussen de Europese instellingen en de lidstaten kunnen worden verkend. Twee mogelijke ideeën:

- een nieuw **netwerk van nationale deskundigen** op het gebied van opinieonderzoek, om de uitwisseling van goede werkmethoden te vergemakkelijken en synergieën tussen onderzoekers op alle niveaus te ontwikkelen.
- De EU-instellingen en de lidstaten zouden de beschikbare middelen kunnen poolen in een onafhankelijk **Centrum voor de studie van de Europese publieke opinie**, dat trends in de publieke opinie zou opsporen en uitvoerig zou analyseren.

5. SAMENWERKING

Een functionerende Europese "publieke ruimte" kan niet worden vormgegeven in Brussel. Zij kan slechts tot stand komen als alle sleutelactoren achter het doel staan en er op elk niveau de nodige impulsen worden gegeven. Het nationale niveau blijft de eerste en belangrijkste plaats om aan het politieke debat deel te nemen, en de regeringen van de lidstaten en de andere nationale actoren dragen de verantwoordelijkheid om via de nationale kanalen voor een stevig Europees debat te zorgen.

Dat moet gebeuren in een partnerschapsbenadering waarbij alle sleutelactoren betrokken zijn:

- De **lidstaten** hebben een langetermijnengagement om met de Europese instellingen samen te werken op het gebied van de informatieverstrekking aan het publiek over Europa en de totstandbrenging van contacten op landelijk vlak met Brussel. Sommige lidstaten hebben het publieke debat – bijvoorbeeld over de voorgestelde Europese grondwet – actief aangemoedigd, maar er kan veel meer worden gedaan⁷.
- Het optreden van de **EU-instellingen** moet beter worden gesynchroniseerd voor een betere communicatie. De EU-instellingen en –organen die deelnemen aan de Interinstitutionele Groep voorlichting, moeten meewerken aan de decentralisatie van de communicatie over de EU ("lokaal gaan") en de lidstaten stimuleren om de burgers actiever te informeren over EU-aangelegenheden.
- Heel wat Europese beleidsmaatregelen en programma's worden concreet gerealiseerd op **het regionale en lokale niveau**. Lokale en regionale overheden zijn dan ook goed geplaatst

⁷ Naar analogie bijvoorbeeld van het Ierse "National Forum" over EU-aangelegenheden.

om in dialoog te gaan met de burgers en de lokale gemeenschappen actief te betrekken bij de EU. Er zijn voorbeelden van geslaagde partnerschapsverbanden. Zo werken de Commissie en de Scottish Executive samen aan een concreet project om de beslissingen dichter bij de bevolking te brengen via een aantal tweerichtingsinitiatieven van burgers en instellingen.

- De politieke partijen spelen een belangrijke rol bij de vormgeving van de publieke opinie over Europese aangelegenheden, alsook bij het aanzwengelen van het debat en de totstandbrenging van de Europese publieke ruimte.
- Ook de *organisaties uit het maatschappelijk middenveld*, onder andere de beroepsverenigingen en brancheorganisaties, zijn sleutelactoren waar het gaat om het aanwakken van de publieke belangstelling voor Europese aangelegenheden en het politieke debat, en het stimuleren van mensen om daaraan actief deel te nemen.

Hoe gaat het partnerschap in zijn werk?

- De **samenwerking tussen de lidstaten en Europa** zou kunnen worden uitgebreid met nieuwe initiatieven op nationaal niveau: publieke en parlementaire debatten over de jaarlijkse strategische prioriteiten van de Commissie; persoonlijke debatten tussen ministers van de lidstaten en leden van de Europese Commissie, uitgezonden op de nationale media, enz.

Daarbij zou in het bijzonder nadruk kunnen worden gelegd op de gebieden waar de EU en de lidstaten reeds gezamenlijk optreden. De samenwerkingsinstrumenten zouden **van financiële aard** kunnen zijn, naar het voorbeeld van de *managementpartnerschappen* die de Commissie en de Duitse overheid hebben gesloten, of **van operationele aard** – o.a. samenwerking met bijvoorbeeld het nieuwe *Europe Direct* netwerk.

- Er moeten nieuwe, gestructureerde vormen van samenwerking worden opgezet tussen nationale instanties die voor voorlichting van het publiek verantwoordelijk zijn, met het oog op uitwisseling van ervaringen over de Europese communicatie en ontwikkeling van gezamenlijke initiatieven.
- Het streven naar nauwere samenwerking is met name van belang waar het gaat om de externe relaties. Communiceren over de rol van de EU in de wereld is een doeltreffende manier om de Europese burgers erbij te betrekken en meer steun en begrip te kweken voor de EU in de rest van de wereld. Er kunnen op dit gebied diverse wegen worden verkend, o.a. versterking van de diplomatieke capaciteit.
- De aanpak van de **EU-instellingen moet beter gecoördineerd worden en de burger centraler stellen**. In het bijzonder zouden het terrein waarop de Commissie en het **Europees Parlement** samenwerken, kunnen worden verruimd en de huidige werkafspraken in het kader van de Interinstitutionele Groep voorlichting (IGV) worden opgewaardeerd. Hiervoor zouden de huidige initiatieven van het begrotingsonderdeel "PRINCE"⁸ worden herzien.

⁸ PRINCE is in 1995 gecreëerd om prioritaire informatie-onderwerpen waarvoor de EU-begroting een financiering verstrekt, te groeperen. In 2006 worden vijf thema's gefinancierd (Economische en

- Het **Europees Economisch en Sociaal Comité** en het **Comité van de Regio's** moedigen reeds actief op regionaal en lokaal vlak de discussie over Europese aangelegenheden aan, met participatie van het maatschappelijk middenveld. De recentelijk aangenomen samenwerkingsprotocollen tussen de Commissie en beide Comités effenen het pad voor grotere gemeenschappelijke inspanningen op dit gebied.
- De **politieke partijen** zouden hun leden meer bij Europese politieke thema's kunnen betrekken en een bijdrage aan het debat kunnen leveren via transnationale Europese denkcellen. Zij moeten worden aangemoedigd om in hun partijprogramma's een Europese component op te nemen.
- De **organisaties uit het maatschappelijk middenveld** zijn belangrijke spelers in het Europees debat. Hun rol kan worden versterkt door middel van doelgerichte samenwerkingsprojecten op het gebied van publieke communicatie.

6. CONCLUSIE

De Europese Unie is een gemeenschappelijk project dat wordt gedragen door alle bestuurlijke niveaus, zeer uiteenlopende organisaties en alle geledingen van de bevolking. De burgers hebben het recht geïnformeerd te worden over Europa en de gerealiseerde projecten, het recht om hun mening kenbaar te maken en het recht om gehoord te worden. Dit is waar het bij communicatie om draait: die wisselwerking, het leerproces, de dialoog mogelijk te maken en te vergemakkelijken.

Opdat Europa die uitdaging kan aannemen, moeten alle betrokken actoren het eens zijn over de einddoelstellingen en over de gemeenschappelijke instrumenten die daarvoor ter beschikking staan. Dit behelst samenwerking op een innoverende manier.

In dit witboek wordt de inzet van het proces geschetst en wordt aangegeven hoe een en ander kan worden gerealiseerd. Het is nu aan de Europese instellingen, de lidstaten, de lokale en regionale overheden, de niet-gouvernementele organisaties, andere belanghebbenden en de burgers van Europa om hun mening te geven over de beste manier om de burger te bereiken en te communiceren.

FINANCIEEL MEMORANDUM

1. BENAMING VAN HET VOORSTEL:

WITBOEK INZAKE EEN EUROPEES COMMUNICATIEBELEID

2. ABM/ABB-KADER

Betrokken beleidsterrein:

16 – PERS EN COMMUNICATIE

Activiteiten:

16.03 – Analyse van de trends binnen de publieke opinie en ontwikkeling van algemene voorlichting voor de burgers

16.04 – Geïntegreerd beheer van communicatiemiddelen

3. BEGROTINGSONDERDELEN

3.1. Begrotingsonderdelen (beleidsuitgaven en bijbehorende uitgaven voor technische en administratieve bijstand (vroegere BA-onderdelen)), inclusief omschrijving:

16 03 01 – Analyse van de publieke opinie en lokaal gerichte acties

16 03 02 – Communicatieacties

16 04 03 – Communicatie-instrumenten

3.2. Duur van de actie en van de financiële gevolgen:

De publicatie van het witboek inzake een Europees communicatiebeleid beoogt een raadplegingsproces op gang te brengen dat naar verwachting 6 maanden zal duren, van februari tot juni-juli 2006. De financiële gevolgen van het witboek blijven dus beperkt tot acties die nodig zijn om dit raadplegingsproces goed te laten verlopen.

3.3. Begrotingskenmerken:

Begrotingsonderdeel	Soort uitgave		Nieuw	Bijdrage EVA	Bijdragen kandidaat-lidstaten	Rubriek financiële vooruit-zichten
16 03 01	niet-verplicht	GK	NEE	NEE	NEE	nr. 3
16 03 02	niet-verplicht	GK	NEE	NEE	NEE	nr. 3
16 04 03	niet-verplicht	GK	NEE	NEE	NEE	nr. 3

4. OVERZICHT VAN DE MIDDELEN

4.1. Financiële middelen

4.1.1. Overzicht van de vastleggingskredieten (VK) en betalingskredieten (BK)

in miljoen euro (tot op 3 decimalen)

Soort uitgave	Punt nr.		2006	Volgende jaren	Totaal
Beleidsuitgaven					
VK	8.1	a	0,875	---	0,875
BK		b	0,875	---	0,875
TOTAAL REFERENTIEBEDRAG					
VK		a	0,875	---	0,875
BK		b	0,875	---	0,875
Administratieve uitgaven die <u>niet</u> in het referentiebedrag zijn begrepen					
Personeelsuitgaven en aanverwante uitgaven (NGK)	8.2.5	d	0,405	---	0,405

Totale indicatieve kosten van de maatregel

TOTAAL VK inclusief personeelsuitgaven		a+d	1,280	---	1,280
TOTAAL BK inclusief personeelsuitgaven		b+d	1,280	---	1,280

4.1.2. Verenigbaarheid met de financiële programmering

De financiële gevolgen van dit voorstel blijven beperkt tot het begrotingsjaar 2006. Voor de begroting is dit voorstel verenigbaar met de bestaande financiële programmering.

De uitvoering van de voorgenomen acties zal worden gedekt door middel van eenerschikking van bestaande kredieten binnen titel 16.

4.2. Personele middelen in voltijdequivalenten (VTE; ambtenaren, tijdelijk en extern personeel) – zie punt 8.2.1.

Jaarlijkse behoeften	2006
Totale personele middelen	5

5. KENMERKEN EN DOELSTELLINGEN

Het witboek inzake een Europees communicatiebeleid heeft als hoofddoel een uitgebreid raadplegingsproces op gang te brengen over het Europese communicatiebeleid in het algemeen en over de in dit witboek gedane voorstellen. Deze voorstellen hebben in dit stadium dus nog niet het karakter van echte voorstellen voor maatregelen, en er wordt in dit financieel memorandum dan ook geen rekening mee gehouden.

Voor het raadplegingsproces wordt een periode van 6 maanden uitgetrokken, namelijk van februari tot juni-juli 2006.

Na afloop van dit raadplegingsproces zullen deze voorstellen eventueel uitmonden in formele voorstellen van de Commissie met bijbehorende financiële memoranda.

5.1. Behoeftte waarin moet worden voorzien

Voor dit raadplegingsproces moeten twee websites worden gecreëerd, de ene voor de raadpleging over het Europees handvest voor voorlichting en communicatie en de andere voor de raadpleging over de gehele inhoud van het witboek.

Er zou — door middel van een herschikking tussen directoraten-generaal binnen de Commissie — een taskforce moeten worden opgericht om het raadplegingsproces te kunnen volgen en de resultaten ervan te kunnen benutten.

Voorts zullen in de periode februari – juni/juli 2006 in Brussel vijf specifieke conferenties worden georganiseerd (zo mogelijk in samenwerking met de andere instellingen) met de betrokken partners.

In het voorjaar van 2006 zal een speciale serie Eurobarometer-peilingen worden georganiseerd om zo goed mogelijke analysegegevens te verkrijgen.

5.2. Meerwaarde van het communautaire optreden, samenhang van het voorstel met andere financiële instrumenten en mogelijke synergie

Het witboek, dat berust op de institutionele prerogatieven van de instelling, heeft als doel de meerwaarde van de communautaire betrokkenheid bij de problematiek van de communicatie over Europa te ontwikkelen. Zoals de Europese Raad in zijn conclusies van juni 2005 nog heeft benadrukt, is de communicatie over Europa een verantwoordelijkheid die wordt gedeeld door de communautaire instellingen, met name de Commissie, en de nationale en regionale autoriteiten van de lidstaten. Zoals de Europese Raad benadrukte, is het de specifieke rol van de Commissie om de grote lijnen van de maatregel uit te zetten en de door alle partners ondernomen activiteiten te coördineren.

5.3. Doelstellingen, verwachte resultaten en bijbehorende indicatoren van het voorstel in de context van het ABM

Het witboek heeft als doel om op termijn in concrete voorstellen uit te monden op de vijf geselecteerde werkgebieden. Daartoe zal het raadplegingsproces, naast de twee websites die worden gecreëerd en de Eurobarometer-peilingen, de organisatie van

vijf conferenties in Brussel omvatten met alle al dan niet institutionele partners (maatschappelijke organisaties) van de Commissie op het gebied van communicatie.

Als indicatoren voor het goede verloop van de raadpleging zouden de participatiegraad van de partners aan de bovengenoemde conferenties en het aantal naar de twee websites gezonden bijdragen kunnen gelden.

Na afloop van dit raadplegingsproces (juli 2006) zullen voor elk geselecteerd werkgebied specifieke gemengde werkgroepen (Commissie – partners) worden opgericht om het opstellen van concrete voorstellen voor te bereiden.

5.4. Wijze van uitvoering

Gecentraliseerd beheer, direct door de commissie

6. TOEZICHT EN EVALUATIE

6.1. Toezicht

Na afloop van het raadplegingsproces zal worden nagegaan in hoeverre de resultaten van de raadpleging hebben geleid tot een consensus die het mogelijk maakt alle in het witboek gedane voorstellen ten uitvoer te leggen.

6.2. Evaluatie

6.2.1. Evaluatie vooraf

Gezien de aard van het voorstel is een effectevaluatie gemaakt. De in het kader van het raadplegingsproces voorgenomen acties sluiten aan bij de activiteiten die traditioneel door DG COMM worden beheerd.

6.2.2. Naar aanleiding van een tussentijdse evaluatie of evaluatie achteraf genomen maatregelen

Er zal een verslag worden opgesteld om de resultaten van de raadpleging bekend te maken.

6.2.3. Vorm en frequentie van toekomstige evaluaties

Deze worden verricht voor de concrete voorstellen die uit het raadplegingsproces voortvloeien, afhankelijk van het aantal en de aard ervan.

7. FRAUDEBESTRIJDINGSMAATREGELEN

Voor de tijdens het raadplegingsproces geplande acties zullen de financiële voorschriften met betrekking tot de uitvoering van de begroting en met name de controlemaatregelen worden toegepast.

8. MIDDELEN

8.1. Financiële kosten van de doelstellingen van het voorstel

De in de volgende tabel opgenomen kosten stemmen overeen met de behoeften voor de in punt 5.1 beschreven acties.

Vastleggingskredieten in miljoen euro (tot op 3 decimalen)

	Soort output	Gem. kosten	2006		TOTAAL	
			Aantal	Totale kosten	Aantal	Totale kosten
- Eurobarometer (16 03 01)	Peilingen	0,300	2	0,600	2	0,600
- Conferenties (16 03 02)	Organisatie van conferenties	0,025	5	0,125	5	0,125
- Websites (16 04 03)	Creëren en beheren van de sites	0,075	2	0,150	2	0,150
TOTALE KOSTEN						0,875

8.2. Administrative uitgaven

8.2.1. Aantal en soort personeelsleden

Deze tabel vermeldt hoeveel personeelsleden nodig zijn om een tijdelijke taskforce op te richten die de taak krijgt toezicht op het raadplegingsproces te houden en de ontvangen bijdragen te analyseren en te gebruiken om de opstelling van concrete voorstellen op de vijf geselecteerde werkgebieden voor te bereiden. Deze taskforce zal worden gevormd door ambtenaren van DG COMM. Twee ambtenaren worden hiervoor ingezet via een door DG COMM goedgekeurde herindeling (naast de reeds uitgevoerde herindelingen in het kader van de interne reorganisatie in verband met het nieuwe organisatieschema) en voor de drie andere ambtenaren wordt een beroep gedaan op posten die aan DG COMM zijn toegewezen uit de middelen 2006 die voor de acties in verband met het witboek worden ingezet terwijl zij oorspronkelijk voor de versterking van de vertegenwoordigingen bestemd waren.

Soort post		Huidig personeel dat zal worden ingezet voor het beheer van de actie (aantal posten/VTE)
		2006
Ambtenaren of tijdelijk personeel (16 01 01)	A*/AD	5
TOTAAL		5

8.2.2. Omschrijving van de taken die uit de actie voortvloeien

De betrokken A-ambtenaren van DG COMM zullen worden ondergebracht in een taskforce die de taak krijgt het raadplegingsproces en de tenuitvoerlegging van de concrete voorstellen voor acties die uit de in het kader van het witboek ontvangen suggesties voortvloeien, te beheren.

8.2.3. Herkomst van het (statutaire) personeel

- ☐ Posten die momenteel zijn toegewezen aan het beheer van het te vervangen of te verlengen programma
- ☐ Posten die al zijn toegewezen in het kader van de JBS/VOB-procedure voor het jaar
- ☐ Posten waarom in het kader van de volgende JBS/VOB-procedure zal worden gevraagd
- ☒ Bestaande posten binnen DG COMM die worden heringedeeld (2 posten) + herindeling van 3 posten in het kader van de middelen 2006.
- ☐ Posten die voor jaar n nodig zijn maar die in het kader van de JBS/VOB-procedure voor dat jaar nog niet zijn toegewezen.

8.2.4. Andere administratieve uitgaven binnen het referentiebedrag (XX 01 04/05 – Uitgaven voor administratief beheer)

N.v.t.

8.2.5. Personeelsuitgaven en aanverwante uitgaven die niet in het referentiebedrag zijn begrepen

in miljoen euro (tot op 3 decimalen)

Soort personeel	2006
Ambtenaren en tijdelijk personeel (16 01 01)	0,405
Totaal Personeelsuitgaven en aanverwante uitgaven die NIET in het referentiebedrag zijn begrepen	0,405

Berekening – *Ambtenaren en tijdelijke functionarissen*

Rekening houdend met de selectieprocedure, 5 ambtenaren van april tot december 2006:

5 ambtenaren x 108.000 euro / jaar, voor 9 maanden = **405.000 euro**

8.2.6. *Andere administratieve uitgaven die niet in het referentiebedrag zijn begrepen*

in miljoen euro (tot op 3 decimalen)

	2006	TOTAAL
16 01 02 11 05 – Informatiesystemen	p.m.	p.m.
2. Totaal andere beheersuitgaven (16 01 02 11)	p.m.	p.m.
3. Andere uitgaven van administratieve aard		
Totaal Andere administratieve uitgaven die NIET in het referentiebedrag zijn begrepen	p.m.	p.m.