

# Het (Belgisch) middenveld en de Europese beleidsvorming: institutionele factoren binnen een meerlagig systeem <sup>1</sup>

door Peter BURSENS

Aspirant FWO-Vlaanderen aan het Departement Politieke en Sociale Wetenschappen van de UIA-UA

## Inleiding

Traditioneel worden in de politologie drie niveaus onderscheiden om belangengroepen te bestuderen: het micro-, meso- en het macroniveau. <sup>2</sup> Het *micro-niveau* behandelt de relaties tussen de belangengroepen en hun leden. Hier zijn themata aan de orde zoals het collectieve actieprobleem, de representativiteit van de belangengroepen en de mate van controle die belangengroepen kunnen uitoefenen over hun leden met betrekking tot de implementatie van de beleidsopties die zij met de overheden onderhandeld hebben. Het *mesoniveau* bestudeert de verhoudingen tussen de belangengroepen onderling. Aan bod komen onder andere concepten zoals hiërarchische structuren, overlappende leiderschappen en concurrentie- en monopolieposities van belangengroepen binnen bepaalde sectoren. Het *macroniveau* tenslotte analyseert de relaties tussen de belangengroepen en het overheidsniveau met betrekking tot aspecten zoals de aard, de frequentie en de inhoud van de contacten. Deze bijdrage situeert zich in de eerste plaats op de meso- en macroniveaus van de Belgische belangengroepen ten aanzien van de Europese beleidsvorming. <sup>3</sup> Hierbij rijzen direct een aantal vragen. Hoe hebben de Belgische belangengroepen zich organisatorisch aangepast aan een steeds relevanter wordend Europees beleidsniveau? Welke onderlinge verbanden hebben zij uitgebouwd met het oog op rechtstreekse belangenverdediging op het Europese niveau? Wat zijn de concrete kenmerken van de belangenbehartiging in een Europese politieke arena die wezenlijk verschilt van de nationale politieke arena? Deze vragen roepen een beeld op van de Europese Unie als een politiek systeem dat bestaat uit meerdere met elkaar verbonden niveaus waarin zowel publieke als private actoren participeren aan de beleidsvorming. Daarnaast blijkt uit de vraagstellingen dat het voorwerp van deze bijdrage in de eerste plaats kijkt naar de manier waarop de Belgische belangengroepen hebben moeten leren leven met de gewijzigde institutionele context die de uitbouw van de Europese constructie met zich mee heeft gebracht. Een theoretische kadering van het meerlagige karakter van de Europese politieke arena en van de invloed van de politieke instituties op de organisatie en op de strategieën van de Bel-

<sup>1</sup> Met dank aan Stefaan Walgrave (UIA-UA), en Jan Beyers (KULeuven) voor de nuttige suggesties.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld: DIERICKX, G., *De logica van de politiek*. Leuven, Garant, 1996.

<sup>3</sup> Vooraf moet gesteld worden dat het hier enkel gaat om de structurele en relationele componenten van het middenveld en niet om de inhoud van de standpunten die het middenveld vertegenwoordigt noch om de steun die het middenveld al of niet kan uitspreken ten aanzien van het Belgisch Europees Beleid. Voor deze laatste aspecten verwijs ik naar de bijdrage van Jan Beyers in dit volume.

gische belangengroepen vormen daarom een essentiële inleiding op de concrete Belgische situatie.

## I. *Multi-level governance* en het nieuw-institutionalisme

### A. *De Europese Unie als een multi-level governance politiek systeem*

De Europese Unie is een uniek politiek systeem in de zin dat de Europese constructie kenmerken combineert van natiestaten en van internationale organisaties maar ook in de zin dat het met geen van beide traditionele politieke entiteiten kan gelijkgesteld worden. Het unieke ligt vooral in het feit dat natiestaten in de Europese Unie samenwerken op basis van een nooit eerder vertoonde overdracht van nationale bevoegdheden naar een supranationaal niveau. Dit gegeven doet onderzoekers vaak besluiten dat de Europese Unie een *sui generis* systeem is dat met geen andere nationale of internationale constructie te vergelijken is en daardoor ook niet kan bestudeerd worden met modellen en theorieën die ontworpen zijn voor die andere constructies. Blijven steken in de vaststelling dat de Europese Unie een *sui generis* systeem is, kan echter niet volstaan. Elders werd reeds betoogd dat "(...) *to argue simply that the Union is but a sui generis political phenomenon which should thus be examined in terms of new conceptual paradigms or ad hoc theoretical interpretations, runs the danger of complying with undisciplined formulations, leaving its present wandering between the worlds of normal interstate and normal intrastate relations largely unchallenged*"<sup>4</sup>.

De *sui generis* perceptie is enkel nuttig voor zover het waarschuwt tegen het klakkeloos toepassen van modellen uit de politologie en uit de internationale betrekkingen op de eigen-aardige politieke arena van de Europese Unie. Maar tegelijk bestaat het gevaar dat een tot in het extreme aanwenden van de *sui generis* gedachte leidt tot het formuleren van volledig nieuwe modellen die interne en externe vergelijkingen nagenoeg onmogelijk maken.

Maar hoe kan de Europese Unie dan op een empirische en wetenschappelijke wijze bestudeerd worden? Het *multi-level governance* concept biedt hier een uitweg. Hoewel de onderzoeksmatige waarde van het concept beperkt is - in de zin dat het niet in staat stelt verklaringen voor configuraties van actoren te geven - is het toch mogelijk om het Europese besluitvormingssysteem ermee te beschrijven en op de complexiteit ervan vat te krijgen<sup>5</sup>. De grote analytische troef van het *multi-level governance* concept is dat het de aandacht vestigt op twee essentiële kenmerken van de Europese Unie die, volgens Kohler-Koch en Knodt, reeds vervat liggen in de twee componenten van het concept: *levels of government* en *systems of governance*<sup>6</sup>. Het eerste aspect verwijst naar het feit dat de Europese

4 CHRYSOCHOOU, D.N., New Challenges to the Study of European Integration: Implications for Theory-Building. *Journal of Common Market Studies*, 1997, nr. 4, p. 523.

5 Zie o.a. JACHTENFUCHS, M., Democracy and Governance in the European Union. *European Integration Online Papers*, 1997, nr. 2, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-002a.htm> en PIERSON, P., The Path to European Integration: a Historical Institutional Analysis. *Comparative Political Studies*, 1996, nr. 2, p. 123-163.

6 KOHLER-KOCH, B., KNOTT, M., *Multi-Level Governance: The Joy of Theorizing and the Anguish of Empirical Research*. ECPR Joint Sessions, Bern, 27 februari - 4 maart 1997.

Unie bestaat uit meerdere overheidsniveaus waarvan het statelijk niveau er slechts één is - en bovendien één dat zijn bevoegdheden moet delen met sub-nationale en supranationale overheidsorganen<sup>7</sup>. Het tweede aspect zegt iets over de manier waarop de verschillende Europese niveaus samen aan besluit- en beleidsvorming doen<sup>8</sup>. Inherent aan het *governance* aspect is immers de vervaging van het onderscheid tussen de publieke en de private actoren en de ontwikkeling van horizontale banden tussen de actoren die deelnemen aan de besluitvorming<sup>9</sup>. Beide aspecten leiden samen tot de definitie van *multi-level governance* als 'een politiek systeem dat bestaat uit meerdere in elkaar grijpende overheidsniveaus (sub-nationaal, nationaal, supranationaal) waarbij het beleid gevoerd wordt door middel van niet-hiërarchische configuraties die gekenmerkt worden door een vervaging van de grens tussen de publieke en de private sfeer'.

Deze conceptualisering van de Europese Unie resulteert in groot aantal potentiële relaties tussen de verschillende soorten van participerende actoren uit de verschillende niveaus. Figuur I vat deze panoplie aan relaties samen. Ten eerste zijn er de publieke actoren of besluitvormers van de Europese politieke arena. Deze situeren zich op de verschillende niveaus: de Europese Commissie op het Europese niveau, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité op het Europese en het nationale niveau, het Comité van de Regio's op het Europese en het sub-nationale niveau en tenslotte de Raad van Ministers op de drie niveaus maar uiteraard vooral op het niveau van de lidstaten. Daarnaast zijn er de belangengroepen die eveneens op de drie niveaus aanwezig zijn. De relaties tussen beide soorten van actoren vinden plaats door middel van informele contacten (het pure lobbyen) enerzijds en door middel van allerhande en in verschillende mate geïnstitutionaliseerde organen zoals adviescomités, expertencomités, consultatierondes en hearings, zowel in de vorm van mondelinge communicatie als in de vorm van schriftelijke zogenaamde *position papers*, anderzijds.

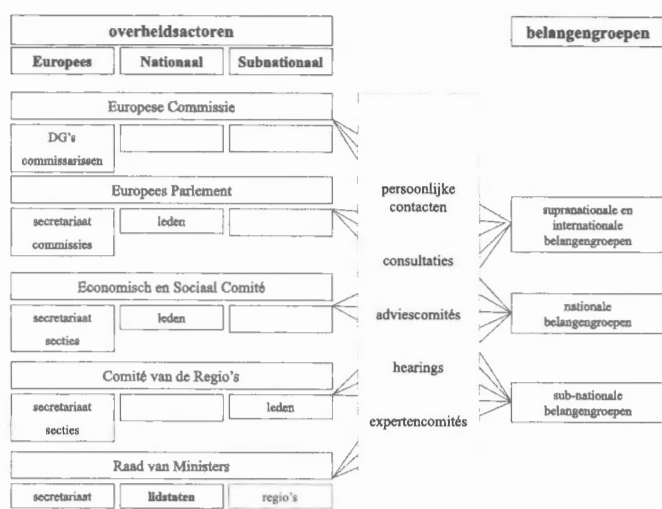
7 Zie in de eerste plaats het werk van Marks en Hooghe (HOOGHE, L. (Ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford, Oxford University Press, 1996; MARKS, G., *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*. In: CAFRUNY, A.W., ROSENTHAL, G. (Ed.), *The State of the European Community: the Maastricht Debates and Beyond*. Boulder, Lynne Rienner, 1993; MARKS, G., *An Actor Centered Approach to Multi-Level Governance*. *Journal of Regional and Federal Studies*, 1996, nr. 2, p. 20-38; MARKS, G., NIELSEN, F., RAY, L., *Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union*. In: MARKS, G., SCHARPE, F.W., SCHMITTER, Ph. (Ed.), *Governance in the European Union*. London, Sage, 1996; MARKS, G., HOOGHE, L., BLANK, K., *European Integration from the 1980's: State-centric versus Multi-level Governance*. In: *Journal of Common Market Studies*, 1996, nr. 3, p. 341-378; maar verder ook het werk van Grande (GRANDE, E., *The State and Interest Groups in a Framework of Multi-Level Decision Making: the Case of the European Union*. *Journal of European Public Policy*, 1996, nr. 3, p. 318-338) en JACHTENFUCHS, 1997, o.c.

8 JACHTENFUCHS, M., *Theoretical Perspectives on European Governance*. *European Law Journal*, 1995, nr. 2, p. 115-153 en KOHLER-KOCH, B., KNOTT, M., 1997, o.c.

9 Een derde essentieel kenmerk van het *governance* concept is het regulerende karakter van het beleid. Dat is echter minder relevant voor de organisatie en strategieën van de belangengroepen.

FIGUUR I

## Europese besluitvorming vanuit een multi-level governance perspectief



Dat de belangengroepen op die drie niveaus georganiseerd zijn, welke van de potentiële relaties ook daadwerkelijk in de realiteit voorkomen en hoe die dan concreet worden ingevuld, wordt in belangrijke mate bepaald door de institutionele context waarbinnen de belangengroepen opereren. Tenminste, dat is het uitgangspunt van de nieuw-institutionalistische theorie.

### B. De nieuw-institutionalistische theorie toegepast op de Europese besluitvorming

De herontdekking van het belang van instituties is niet uniek voor de politologie, laat staan voor de studie van de Europese Unie. Vanaf het einde van de jaren '70 - begin van de jaren '80 flakkerde in de meeste humane wetenschappen de interesse voor instituties op en groeide er iets als de nieuw-institutionalistische theorie. Vijftien jaar later zijn deze theoretische uitgangspunten gemeengoed geworden in ondermeer de (organisatie)sociologie<sup>10</sup>, de economie<sup>11</sup> en de politologie<sup>12</sup>. Het politologische nieuw-institutionalisme kan beschouwd worden als één van de stappen in het spel van actie en reactie tussen verschillende stromin-

10 Zie vooral Powell, W., DiMaggio, P., *The New-Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, University of Chicago Press, 1991.

11 Zie vooral NORTH, D.N., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

12 Zie vooral MARCH, J., OLSEN, J.P., *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. *American Political Science Review*, 1984, nr. 2, p. 734-748; MARCH, J., OLSEN, J.P., *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York, Free Press, 1989; MARCH, J., OLSEN, J.P., *Institutional Perspectives on Political Institu-*

gen. Zo werd de politologie tot halverwege deze eeuw gedomineerd door institutionele en juridische studies van formele politieke structuren zoals het parlement en de administratie. Deze analyses bleven echter vaak steken in beschrijvingen en kwamen nauwelijks toe aan enige theoriebouw. Daarop kwam in de jaren '60 kritiek van de behavioristen die stelden dat enkel observeerbaar gedrag van individuen kon leiden tot wetenschappelijke analyses en theorieën. Meteen werden politieke instituties gedegradeerd tot epifenomenen. De opkomst van de *rational choice* benadering in de jaren '70 beaamde de suggestie van het behaviorisme dat naar individuele gedragingen moest gekeken worden en voegde er aan toe dat die individuen moesten begrepen worden als rationele personen die streven naar de maximalisering van hun belangen. Ook de *rational choice* aanhangers waren wars van het opnemen van instituties in hun verklaringsmodellen. De exclusieve aandacht voor het gedrag van individuen zorgde dan weer voor groeiende ontevredenheid vanaf het begin van de jaren '80. Een steeds toenemend aantal auteurs begon te wijzen op de rol die institutionele factoren spelen bij het scheppen van mogelijkheden en beperkingen met betrekking tot de strategieën van politieke actoren. Dit betekende echter geenszins een terugkeer naar het 'oude' institutionalisme. Op de eerste plaats streven de nieuw-institutionalisten naar meer dan loutere beschrijving en trachten zij ook verklaringen te bieden voor het gedrag van politieke actoren en voor beleidsuitkomsten. Op de tweede plaats wordt ook de definitie van instituties uitgebreid.

Binnen de politologie wordt vaak het onderscheid gemaakt tussen de rationale en de historische variant van het nieuw-institutionalisme. Beide sub-paradigmata hebben de ambitie om antwoorden te formuleren op de vraag '*How political institutions shape political behavior and outcomes*'<sup>13</sup>. Beide vertrekken ook vanuit de vaststelling dat zuivere *rational choice* modellen niet in staat zijn om de complexe politieke realiteit voldoende te verklaren en dat zowel formele als informele instituties in verklaringsmodellen moeten opgenomen worden. Formele of harde instituties zijn ondermeer structuren, instellingen, wetten, regels en procedures. Tot de informele of zachte instituties behoren ondermeer normen, conventies, ongeschreven overeenkomsten, gewoonten en tradities. De twee sub-paradigmata vertonen echter ook verschillen in hun alternatieven voor de zuivere *rational choice* benadering. Wat hen vooral scheidt, is de ratio van rationaliteit en instituties in de verklaringen van politiek gedrag, van configuraties van politieke actoren en van beleidsuitkomsten. Rationele nieuw-institutionalisten hanteren het concept van 'dunne' instituties om aan te duiden dat rationele actoren hun exogeen gegeven preferenties maximaliseren binnen een institutionele context die aan hun strategieën mogelijkheden biedt en beperkingen oplegt. Vaak geciteerde auteurs zijn «Levi, Scharpf en Shepsle»<sup>14</sup>. Het historisch nieuw-

tions. IPSA, Berlijn, 21 - 25 Augustus 1994; THELEN, K., STEINMO, S., Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: STEINMO, S., THELEN, K., LONGSTRETH, F. (Ed.), *Structuring Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

13 KATO, J., Institutions and Rationality in Politics - Three Varieties of Neo-Institutionalists. *British Journal of Political Science*, 1996, nr. 2, p. 553-582.

14 LEVI, M., *Of Rule and Revenu*. Berkeley, University of California Press, 1988; SCHARPF, F.W., *Games Real Actors Play. Actor-oriented Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Westview Press, 1997; SHEPSLE, K.A., Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions. In: WEISBERG, H. (Ed.), *Political Science. The Science of Politics*. New York, Agathon, 1986; SHEPSLE, K.A., Studying Institutions. Some Lessons From the Rational Choice Approach. *Journal of Theoretical Politics*, 1989, nr. 2, p. 131-147.

institutionalisme verwijderd zich nog een stap verder van de oorspronkelijke *rational choice* premissen door te stellen dat niet alleen strategieën maar ook preferenties onderhevig zijn aan de invloed van de institutionele context waarbinnen politieke actoren moeten opereren. Zij spreken hierbij van zogenaamde 'dikke' instituties<sup>15</sup>. Grondleggers zijn in de eerste plaats «March en Olsen<sup>16</sup>», maar ook «Thelen, Steinmo en Longstreth».

Terwijl het nieuw-institutionalisme reeds opgang maakte in de *comparative politics* literatuur sinds het begin van de jaren '80, blijken analisten van de Europese Unie de mogelijkheden van de theorie pas in het begin van de jaren '90 ontdekt te hebben. Zowel de studie van het Europese integratieproces als het onderzoek naar de Europese besluitvorming gebeurt nu frequent vanuit het nieuw-institutionalisme. Met betrekking tot het integratieaspect wordt de institutionele aanpak vaak beschouwd als een uitweg uit het steriele debat tussen intergouvernementalisten en neo-functionalisten<sup>17</sup>. Het nieuw-institutionalisme combineert immers het intergouvernementele idee dat de preferenties van de lidstaten fundamenteel zijn voor een verklaring van het creëren en van het aanpassen van de Europese instellingen, met het neo-functionalistische inzicht dat de instellingen op hun beurt invloed kunnen uitoefenen op de (beleids)opties van de lidstaten. De integratie *problematic* wordt bovendien zowel vanuit de rationele variant<sup>18</sup> als vanuit de historische variant<sup>19</sup> bestudeerd. Ook de Europese besluitvorming wordt vanuit beide hoeken geanalyseerd. Rationele auteurs beschouwen over het algemeen de lidstaten als de belangrijkste actoren omdat zij de beslissingen nemen in de Raad van Ministers. Hun analyses nemen vaak de vorm aan van zeer formalistische speltheoretische modellen<sup>20</sup> waarin gesimuleerd wordt hoe politieke actoren hun strategieën en gedrag aanpassen aan die van hun tegenspelers en aan de institutionele context. Historische benaderingen vestigen vooral de aandacht op de capaciteiten van intergouvernementele en supranationale instellingen om de preferenties en strategieën van nationale en supranationale belangengroepen te beïnvloeden<sup>21</sup>.

15 Er moet met andere woorden een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen de categorieën formeel/hard en informeel/zacht enerzijds en 'dik' en 'dun' anderzijds. Formeel/hard en informeel/zacht verwijzen naar wat onder instituties verstaan wordt, terwijl 'dik' en 'dun' verwijzen naar hoe instituties werken, i.e. naar hun rol in het politiek spel.

16 MARCH, J. en OLSEN, J., 1984, 1989, 1994, o.c.; THELEN, STEINMO en LONGSTRETH, 1992, o.c.

17 POLLACH, M.A., *The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis*. *Governance*, 1996, nr. 4, p. 429-458.

18 SCARPF, F.W., *The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*. *Public Administration*, 1988, nr. 1, p. 239-278.

19 MSTRONG, K., BULMER, S., *The Governance of the Single European Market*. Manchester University Press, 1998; PIERSON, 1996, o.c.; SANDHOLTZ, W., *Agenda Setting Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions*. *Journal of European Market Studies*, 1996, nr. 3, p. 403-429.

20 S, G., *The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda-Setting Mechanism*. *Journal of Political Research*, 1994, nr. 1, p. 128-142; TSEBELIS, G., GARRETT, G., *Power, Power Indices and Decision Making in the European Union*. *Journal of Economic Surveys*, 1996, nr. 3, p. 345-361.

21 *The Governance of the European Union: A New Institutional Approach*. *Journal of European Market Studies*, 1994, nr. 4, p. 351-380.

Het is binnen de laatste traditie dat deze bijdrage moet gesitueerd worden. De illustraties uit de volgende paragraaf behandelen de organisatie en de strategieën van het Belgische middenveld in functie van de Europese institutionele arena waarin de Belgische belangengroepen moeten meespelen indien zij invloed willen uitoefenen op Europese beleidsaspecten. Dit wordt duidelijk aan de hand van figuur II.

FIGUUR II

Het Europese politieke spel vanuit het perspectief van belangengroepen



Middenveldorganisaties stappen de politieke arena in als actoren met preferenties ten aanzien van het beleid. Hun doel is om deze preferenties, die een uiting zijn van hun belangen, te verwezenlijken, d.w.z. om de besluitvormers zodanig te beïnvloeden dat in het beleid rekening gehouden wordt met hun belangen. Zij worden hierbij echter geconfronteerd met een context die bestaat uit zachte en harde instituties en die aan hun optreden in de politieke arena mogelijkheden biedt maar ook beperkingen oplegt. Deze instituties kunnen de beleidskeuzes van de belangengroepen beïnvloeden, en hun strategieën en organisatiestructuren wijzigen. Dit vertaalt zich uiteindelijk in interactiepatronen en actor-configuraties die op hun beurt weer bepalend zijn voor de uiteindelijke beleidsuitkomsten.

De nu volgende illustraties gaan dieper in op één specifiek onderdeel van het bovenstaande schema door te beschrijven hoe de gewijzigde institutionele context de Belgische belangengroepen heeft verplicht om zich op een andere manier te organiseren en om aanvullende strategieën om te werken. Dit betekent met andere woorden dat bevestiging gezocht wordt van het uitgangspunt dat omwille van de creatie van een *multi-level governance* politiek systeem de Belgische belangengroepen zich hebben moeten aanpassen aan de groeiende rol die hen wordt toegekend op de steeds belangrijker wordende sub-nationale en supranationale niveaus. België is inderdaad vanuit het *multi-level governance* perspectief een zeer interessante casus omdat het geconfronteerd wordt met een federaliseringsproces in twee richtingen. Vanuit de nieuw-institutionele invalshoek valt immers naast een aanpassing aan het Europese niveau ook een aanpassing aan het niveau van gewesten en gemeenschappen te verwachten.



## II. Illustraties

### A. Globale organisatie van het Belgische middenveld ten aanzien van de Europese beleidsvorming

Het Europese beleidsniveau is in de loop der jaren steeds belangrijker geworden voor tal van beleidssectoren. Daar waar in de beginjaren van het integratieproject slechts zuivere economische sectoren zoals handel, industrie, energie en landbouw rekening moesten houden met Europese regelgeving, zijn over de jaren steeds minder beleidsdomeinen overgebleven die volledig zijn blijven toebehoren aan het niveau van de lidstaten. Eerst werd het Europese niveau ook nog (gedeeltelijk) bevoegd voor sectoren zoals sociaal beleid en milieubeleid, later kwamen er zelfs zogenaamde zachte sectoren zoals cultuur en onderwijs bij. Kortom, indien effectieve belangenverdediging gedefinieerd wordt als een poging tot het beïnvloeden van de bevoegde actoren, dan kunnen nog maar weinig sectoren zich veroorloven om het Europese niveau te verwaarlozen.

Deze institutionele veronderstelling wordt bevestigd door de resultaten van een *survey* onder de Belgische middenveldorganisaties<sup>22</sup>. Van de 127 respondenten verklaarde driekwart dat het Europese beleidsniveau relevant was voor de sector waarin zij werkzaam zijn en slechts 1 op 5 van de belangengroepen had nog nooit een standpunt geformuleerd met betrekking tot een aspect van het Europees beleid. Deze interesse voor en de inschatting van het belang van de Europese beleidsvorming vertaalt zich echter niet in een evenredig niveau van daadwerkelijke inspanningen. Dat blijkt uit de cijfers van de enquête: 3 op 5 belangengroepen houdt zich niet of nauwelijks met 'Europa' bezig. Dit betekent dat ze zich naar eigen zeggen slechts sporadisch en fragmentair met Europese materies inlaten. 2 op 5 belangengroepen zijn wel intensief 'Europees' bezig. Wanneer dan gepeild wordt naar de Europese activiteitsgraad en een uitsplitsing gemaakt wordt naar sociaal-economische en politiek-culturele belangengroepen vallen enkele verschillen op.

---

22 In de loop van 1997 voerden Jan Beyers en Kristof Decoster (UIA-UA) onder leiding van Guido Dierickx (UA), en onder begeleiding van een interuniversitaire stuurgroep (Bart Kerremans, KULeuven, Christian Franck, UCL, Eric Phillipart, ULB en Peter Bursens, UIA-UA), een onderzoek uit naar de opinie van het Belgische middenveld over het Belgisch Europees beleid. Dit gebeurde in opdracht van het Belgische Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hoewel de studie in essentie peilde naar de standpunten van het middenveld omtrent het Europese integratieproject en omtrent enkele hete Europese politieke hangijzers (de Economische en Monetaire Unie, het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, het sociaal beleid en het politieel beleid), werd ook een aantal vragen opgenomen over de organisatie en de strategieën van de Belgische belangengroepen. Het is naar die laatste data dat in deze paragraaf zal verwezen worden. De data zijn gebaseerd op de ingevulde enquêtes van 127 organisaties-respondenten. Deze respondenten behoren tot alle onderdelen van bovenstaande classificatie met uitzondering van de commerciële lobbyisten en de geografisch-publieke belangengroepen. Onder hen zijn 31 sociaal-economische belangengroepen en 96 politiek-culturele belangengroepen.



TABEL I

'Europese' activiteitsgraad van het Belgisch middenveld  
(percentages, N = 127)

|  | Opvolging van<br>Europees beleid | 'Europese'<br>onderdelen of<br>werkgroepen | 'Europese'<br>personeelsleden |
|--|----------------------------------|--|-------------------------------|
| sociaal-economische<br>belangengroepen | 100                              | 68   | 77                            |
| politiek-culturele<br>belangengroepen  | 81                               | 48   | 53                            |

De sociaal-economische belangengroepen verklaren allemaal dat zij het Europees beleid opvolgen. Meer dan driekwart van hen heeft personeel in dienst dat zich hier speciaal op toelegt en bij tweederde gebeurt dit zelfs binnen speciaal daartoe opgerichte eenheden, afdelingen of werkgroepen. Van deze sociaal-economische organisaties heeft 1 op 4 tussen 2 en 10 personeelsleden voor Europese dossiers vrijgesteld en 1 op 10 zelfs meer dan 10 personeelsleden. De politiek-culturele organisaties vertonen een minder intensieve Europese activiteit: 4 op 5 volgt nog wel het Europees beleid maar slechts de helft heeft er specifiek personeel voor in dienst. Een voor de hand liggende hypothese is dan dat politiek-culturele organisaties over minder financiële middelen kunnen beschikken, dus kleiner in omvang zijn en dus ook minder mensen kunnen vrijmaken. De data verwerpen echter deze hypothese: er kon geen significant verband vastgesteld worden tussen de omvang van de belangengroepen en hun 'Europese' activiteit. De reden moet daarom vooral gezocht worden in de parallelle agenda's van de sociaal-economische belangengroepen en van de Europese Unie. Ondanks het feit dat nu een groot aantal beleidsdomeinen bestreken wordt, blijft de Europese regelgeving in hoofdzaak van toepassing op het economische domein en aanverwante sectoren.

'Bezigt zijn met Europa' betekent in het geval van belangengroepen het verdedigen van belangen door het formuleren van standpunten en het overmaken van die standpunten aan de politieke actoren die beslissingsbevoegdheid hebben in het Europese politiek spel. Welke kanalen en strategieën volgen de Belgische belangengroepen? Welke politieke actoren worden door de Belgische belangengroepen gecontacteerd? Zeer ruw onderverdeeld komen drie categorieën van actoren in aanmerking als doelwit voor sub-nationale en nationale belangengroepen: Belgische politieke overheden, supranationale Europese politieke overheden en Europese koepelorganisaties van belangengroepen. Globaal genomen heeft minder dan de helft (43%) van de middenveldorganisaties directe contacten met de Europese besluitvormers. Uitgesplitst naar categorieën is het zo dat 62% van de sociaal-economische en 36% van de politiek-culturele organisaties rechtstreekse 'Europese' contacten onderhouden. Van de Europese instellingen is het Europees Parlement het populairste doelwit, gevolgd door de Europese Commissie en in veel mindere mate de raadgevende comités (het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's). Ook de Belgische besluitvormers worden niet echt intensief gefrequentieerd door de Belgische belangengroepen. Het valt ook op dat federale en regionale parlementsleden meer gecontacteerd worden dan de 'Belgische' componenten van de Europese structuren zo-

als het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie. Dit mag verbazen gezien de geringe formele betrokkenheid van de nationale en regionale volksvertegenwoordigingen en de toch nog steeds relatief zwakke machtspositie van het Europees Parlement. Het vermoeden rijst dan ook dat het hier vooral om persoonlijke contacten gaat met parlementsleden die zelf in tweede instantie op persoonlijke en informele manier de belangen verder behartigen bij andere actoren. In elk geval blijkt de drempel naar de volksvertegenwoordigers lager te zijn dan die naar de administraties en naar de kabinetten. De geringe contacten met de Belgische formeel betrokken deelnemers aan de Europese besluitvorming worden gecompenseerd door de contacten van de Belgische belangengroepen met hun respectieve Europese koepelorganisaties. 72% zegt contacten te hebben met Europese (con-)federaties. Er zijn hier bovendien maar weinig verschillen op te merken tussen sociaal-economische en politiek-culturele belangengroepen.

Met betrekking tot het Europese niveau verbazen vooral de geringe contacten van de belangengroepen met cruciale besluitvormers zoals de Europese Commissie en het Belgische Raadsniveau (het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de 'vakministeries' en de Permanente Vertegenwoordiging). In de lobbyliteratuur worden zij immers, samen met het Europees Parlement, aanzien als de belangrijkste doelwitten<sup>23</sup>: de Europese Commissie omwille van haar *agenda-setting* rol en de Raad van Ministers, waaronder dus ook de Belgische vertegenwoordiging, omwille van het uiteindelijk aannemen van de Europese wetgeving. Tot de factoren die kunnen meespelen met betrekking tot de geringe interesse in de Belgische component van de Raad van Ministers behoren het kleine stemmenaantal van België (5 op 87) in combinatie met het steeds meer gebruik maken van gekwalificeerde meerderheid en de vaak kleine en gesloten *policy communities* die aan de voorbereiding van het Belgische standpunt voorafgaan<sup>24</sup>. Beide factoren zijn niet van aard om een groot aantal belangengroepen te stimuleren hun Europese belangen te verdedigen via de Belgische besluitvormers. Belangengroepen die uitgesloten zijn van de voorbereidende *policy communities* zoeken hun heil daarom in de samenwerking met geestesgenoten uit andere lidstaten en hopen op die manier op het Europese niveau recht te trekken wat voor hen op de nationale niveaus werd kromgetrokken.

Het grote belang dat gehecht wordt aan samenwerking binnen Europese koepelorganisaties kan verder begrepen worden door de sterk uitgebouwde structuur van deze Europese belangengroepen, door het belang om als 'Europese' belangengroep beschouwd en erkend te worden en door de geografische nabijheid van de Europese (con-)federaties. In alle sectoren hebben de nationale belangengroepen zich verenigd in Europese (con-)federaties zodat in alle categorieën ook Europese belangengroepen teruggevonden kunnen worden. Het totale aantal Europese belangengroepen in Brussel wordt door de Commissie zelf geschat op ongeveer 3000. Samen stellen zij zo'n 10.000 mensen te werk, wat ongeveer 1 lobbyist betekent voor elke ambtenaar in de Europese Commissie (exclusief

23 GREENWOOD, J., *Representing Interests in the European Union*. London, Macmillan, 1997.

24 BURSENS, P., KERREMANS, B., *Loose and Tight Policy Networks EU decision-making*. PSW-Papers 97/3, Antwerpen, Departement Politieke en Sociale Wetenschappen / UIA-UA.

secretariaten en vertaaldiensten)<sup>25</sup>. De Europese (con-)federaties huizen bovendien vaak in dezelfde gebouwen als de Belgische leden. Heel wat Belgen spelen trouwens een prominente rol in de Europese koepelorganisaties. Een van de belangrijkste factoren voor de aantrekkingskracht is evenwel de uitgesproken voorkeur van de Europese Commissie om in dialoog te treden met Europees gestructureerde in plaats van met nationale belangengroepen. Dit is zowel omwille van pragmatische als omwille van politieke overwegingen. Het is immers praktisch niet haalbaar om open te staan voor of om advies te vragen aan telkens 15 belangengroepen. Daarnaast verschaffen de Europese belangengroepen de Commissie een extra Europese legitimiteit<sup>26</sup>. Commissievoorstellen die gesteund worden door 'de Europese samenleving' maken immers meer kans om het volledige wetgevingsproces ongeschonden door te komen. De Commissie heeft zelfs financiële stimuli over voor het creëren en functioneren van Europese federaties van bijvoorbeeld consumenten- en milieubewegingen en preferert Europese boven nationale groepen op te nemen in haar adviesraden en expertencomités.

Enkele voorbeelden van Belgische betrokkenheid in Europese koepels illustreren de panoplie aan Europese actoren die in Brussel actief is. De meest gekende Europese samenwerkingsverbanden zijn die van de respectieve sociale partners. Zo is het VBO lid van de Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe (UNICE) - de overkoepelende werkgeversorganisatie - het ABVV en het ACV van de Confédération des Syndicats (CES), het ACLVB van de Confédération des Syndicats Indépendants (CESI) - de overkoepelende werknemersorganisaties - en de belangengroepen van de Belgisch kaders, zoals de Nationale Vereniging van het Kaderpersoneel, van de Confédération Européenne des Cadres (CEC). UNICE en CES zijn samen met het CEEP (de koepel van de overheidsbedrijven) de erkende representatieve gesprekspartners van de Europese Commissie, ondermeer voor de Europese sociale dialoog en voor de consultaties in het kader van het Sociaal Protocol. Daarnaast zijn er enkele honderden sectorale organisaties, zowel aan werkgeverszijde als aan werknemerszijde. Dit gaat van zeer grote federaties van producenten zoals de European Council of Chemical Industry Federations (CEFIC) tot zeer specialistische federaties als de Federation of European Food Additives and Food Enzymes Industries (FEFAFE). Andere voorbeelden zijn de mutualiteiten die verenigd zijn in de Association Internationale de la Mutualité (AIM) en het NCMV dat lid is van het Secretariat Européen des Professions Libérales (SEPLIS), van Eurocommerce (de Europese Koepel van handelsassociaties) en van de Union Européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises (UEAPME). De Boerenbond is ook lid van een hele reeks Europese landbouworganisaties: ondermeer van COPA-COGECA (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de l'Union Européenne - Comité Général de la Coopération Agricole de l'Union Européenne), een samenwerking tussen de gewone nationale landbouworganisaties en de nationale federaties van landbouwcoöperatieven, van CEJA (de koepel van jonge Europese land- en tuinbouwers) en van GEOPIA (de koepel van de Europese werkgevers in de land- en tuinbouwsector). Ook alle beroepsverenigingen hebben hun Europese samenwerkingsverbanden. Voorbeelden zijn de Fédération des Experts Comptables Eu-

25 GRANT, W., *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*. Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1995.

26 MAZEY, S., RICHARDSON, J.J., *Promiscuous Policymaking: The European Policy Style?*. In: RHODES, C., MAZEY, S. (Ed.), *The State of the European Union: Building a European Polity*. Boulder, Lynne Rienner, 1995.

ropéens waar ondermeer het Belgische Institut des Réviseurs d'Entreprises lid van is en de Confédération des Notariats de l'Union Européenne dat ook de Fédération Nationale des Notaires de Belgique onder zijn leden telt.

Hetzelfde beeld komt terug bij de politiek-culturele belangengroepen. Slechts enkele voorbeelden. De Nederlandstalige Vrouwenraad en het Comité des Femmes Francophones zijn lid van de Lobby Européen des Femmes en van het Europees Centrum van Vrouwenraden, de Vlaamse Confederatie van Ouders en Ouderverenigingen van de European Parents Organisation (EPA), de Bond van Grote en Jonge Gezinnen en de Ligue des Familles en van COFACE (Confederation of Family Organisations), Oxfam Wereldwinkels van EFTA (European Fair Trade Association) en van NEWS (Network of European Worldshops), de Liga voor de Mensenrechten van de Fédération Internationale des Droits de l'Homme en Testaankoop van BEUC (Bureau Européen des Unions des Consommateurs).

### B. De Belgische en Europese milieubewegingen en het Europese milieubeleid

Het Belgisch landschap van de milieubewegingen heeft een complex uitzicht. Walgrave schatte het aantal federale, sub-nationale en lokale milieubewegingen enkele jaren geleden op zo'n 400<sup>27</sup>. Het precieze aantal is moeilijk vast te stellen omdat het voor een aanzienlijk deel tijdelijke en ad hoc groepen betreft die vaak even snel weer verdwijnen als ze de kop op steken. De drie gewesten hebben ieder hun eigen milieu *peak associations*: Bond Beter Leefmilieu (BBL) in Vlaanderen, Inter Environnement Wallonie (IEW) in Wallonië, en in Brussel de Brusselse Raad voor het Leefmilieu (BRAL) voor de Nederlandstalige verenigingen en Inter Environnement Bruxelles (IEB) voor de Franstalige verenigingen. De opdeling in sub-nationale afdelingen is net zoals het samenwerken in Europese federaties ingegeven vanuit institutionele factoren. Ten eerste zijn vele milieubevoegdheden overgeheveld naar de gewesten. Dit betekent dat gewesten verschillend kunnen omgaan met milieureglementering wat meteen ook een verschillende aanpak van belangenbehartiging veronderstelt. Bovendien krijgen alvast in Vlaanderen milieubewegingen enkel overheidssubsidies indien ze exclusief Vlaams gestructureerd zijn. Een woordvoerder van het WWF noemde de opdeling van de Belgische sectie dan ook een administratieve noodzaak<sup>28</sup>. Greenpeace is de uitzondering, maar hun federale structuur kan ook begrepen worden vanuit de institutionele context. Greenpeace houdt zich immers vooral bezig met federale materies zoals nucleaire energie. Bovendien is de financiële *incentive* van de Vlaamse regering voor hen van geen tel omdat zij omwille van hun onafhankelijkheid elke subsidie weigeren. De regionale koepels hebben wel regelmatige bijeenkomsten waarop bijvoorbeeld overleg gepleegd wordt over de implementatie van Europese richtlijnen die hen allemaal aanbelangen. Alle milieuorganisaties hebben dus één van de gewesten als werkterrein, met uitzondering van Greenpeace (cf. infra). Zelfs de afdelingen van internationale ngo's zijn opgesplitst. Zo heeft het WWF niet alleen een Belgische overkoepelende sectie maar bestaan er ook WWF-Vlaanderen en WWF-Communauté française.

27 WALGRAVE, S., *Nieuwe sociale bewegingen in Vlaanderen*. Leuven, Garant, 1994, p. 68.

28 Deze uitspraak werd opgetekend in het kader van een interviewreeks met Belgische en Europese milieubewegingen over hun organisatie en structuren. Voor meer details zie Bursens, P., Environmental Interest Representation in Belgium and the EU: Professionalisation and Division of Labour within a Multi-level Governance Setting. *Environmental Politics*, 1997, nr. 4, p. 51-75.

Op het Europese niveau zijn zeven grote milieuorganisaties actief. Deze zogenaamde *Group of Seven* bestaat uit het European Environmental Bureau (EEB), het World Wide Fund for Nature (WWF), Transport and Environment (T&E), Birdlife International, Greenpeace, Friends of the Earth (FoE) en Climate Network Europe. Er bestaat een ongeschreven taakverdeling tussen deze zeven. Het EEB neemt bovendien een speciale plaats in omdat het fungeert als een Europese *peak association* voor tegelijk nationale en Europese milieubewegingen en omdat het van de Commissie de status van geïnstitutionaliseerde gesprekspartner heeft gekregen<sup>29</sup>. Met betrekking tot de relaties tussen de Belgische en de Europese milieubewegingen moet daarom een onderscheid gemaakt worden tussen de Belgische afdelingen van internationale ngo's die buiten in België en in de andere lidstaten ook nog eens een Europees bureau hebben dan de Europese activiteiten van de afdelingen in de lidstaten coördineert en de milieubewegingen die zuiver Belgisch van oorsprong zijn en die ofwel rechtstreeks ofwel via de BBL lid zijn van Europese milieukoepels. Tot de eerste categorie behoren bijvoorbeeld de Belgische federale en regionale afdelingen van het WWF en van Greenpeace, tot de tweede categorie de BBL zelf die lid is van het EEB, van T&E en van de Europese Federatie van Educatieve Milieuverenigingen en daarnaast ook de vzw Natuurreservaten die lid is van Birdlife International. Ook qua stijl moet een onderscheid gemaakt worden tussen de Europese organisaties. Greenpeace en Friends of the Earth worden vaak omschreven als 'donkergroen': dit slaat niet alleen op hun harde standpunten maar ook op hun manier om ze te verdedigen. Zij hebben ook heel wat zogenaamd directe acties in hun arsenaal zitten. Het EEB en vooral het WWF hebben daarentegen eerder een 'lichtgroen' imago omdat ze meer werken via persoonlijke contacten en via lidmaatschap van allerhande adviesraden en expertencomités<sup>30</sup>.

Hebben de Belgische milieuverenigingen zich nu aangepast aan het meerlagige aspect van de Europese politieke arena? Hebben zij met andere woorden organisatiestructuren en strategieën uitgebouwd die beantwoorden aan het Belgische federaliseringsproces en aan het Europese integratieproces? Wanneer hun evolutie bekeken wordt vanaf halverwege de jaren '80, kan rekening gehouden worden met de Belgische staatshervormingen en met de Europese verdragswijzigingen uit die periode die beide steeds meer milieubevoegdheden hebben getransfereerd naar respectievelijk de sub-nationale en de supranationale niveaus. Een aantal elementen vallen op<sup>31</sup>.

Ten eerste speelt hier de institutionele stimulus van de Europese instellingen waarvan ook reeds in de vorige paragraaf sprake was. De relatief kleine milieuadministratie van de Europese Commissie heeft behoefte aan de expertise van milieubewegingen om op een strategische manier voorstellen uit te werken. Om redenen die boven reeds vermeld werden, prefereert de Commissie daarbij Europese contacten. Zes van de 7 grote milieukoepels zijn dan ook opgericht tussen 1988 en 1992, als antwoord op de veranderingen van de Europese Eenheidsakte (1987) en in anticipatie van de wijzigingen van het Verdrag van Maastricht. Alleen het EEB dateert van vroeger (1974). Bovendien worden alle 7 behalve Greenpeace voor een aanzienlijk deel van hun werkingsmiddelen gefinancierd

29 GREENWOOD, J., 1997, *o.c.*, p. 187.

30 GREENWOOD, J., 1997, *o.c.*; BURSENS, P., 1997, *o.c.*

31 Voor meer details zie BURSENS, P., 1997, *o.c.*

door de Europese Commissie en krijgen ze daarbovenop nog regelmatig subsidies om Europese, vaak educatieve, projecten uit te voeren<sup>32</sup>.

Ten tweede bestaat er niet alleen een taakverdeling tussen de Europese koepels onderling maar ook tussen de koepelorganisaties en hun ledenorganisaties. De lobbystrategieën van de Europese federaties zijn vooral gericht naar de supranationale componenten van de Europese instellingen (de Europese Commissie en de secretariaten-generaal van de Raad van Ministers en van het Europees Parlement), terwijl de nationale milieubewegingen zich concentreren op de nationale componenten (Europarlementsleden en nationale ministeries). Europese lobbycampagnes worden meestal uitgewerkt en gecoördineerd door de Europese (con-)federaties maar vinden een onontbeerlijk verlengstuk in de nationale belangengroepen. Tony Long illustreert deze taakverdeling wanneer hij beschrijft hoe het er in het WWF aan toe ging met betrekking tot de hervorming van de structuurfondsen in 1992-1993. *'It is not enough to clamouring for legislative change in Brussels; the support from the member-states and regions is crucial. Almost half the EEB's member organisations signed up to the campaign document representing all twelve member states. Special stationery was produced listing all the organisations involved. The most important documents were translated in up to seven Community languages. (...) Financial support was given to some national conservation groups by WWF to help them. (...) The strategy involved letter-writing campaigns to Members of Parliament and senior government officials in member states, especially before crucial meetings of the Council. The timing of letter-writing from the member states was co-ordinated from the Brussels office using knowledge about the timetable of the official decision making process not normally available to environmental groups in the national capitals.'*<sup>33</sup>.

Ten derde is er ook sprake van een toenemende professionalisering bij de Belgische milieubewegingen<sup>34</sup>. Niet zozeer het aantal milieubewegingen is toegenomen dan wel het aantal personeelsleden van de bestaande milieubewegingen. Deze evolutie wordt echter door de belangengroepen zelf in grotere mate aan de Belgische staatshervormingen toegewezen dan aan de Europese structurele aanpassingen. Maar ook hier is een duidelijke Europese component aanwezig. Heel wat milieuorganisaties hebben personeel in dienst om de implementatie van de Europese milieuwetgeving op te volgen en mistoestanden aan te klagen. De onduidelijke bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende Belgische niveaus die zich met milieubeleid bezig houden is hier niet vreemd aan<sup>35</sup>.

Ten vierde heeft het ontstaan van het Europese milieubeleidsniveau volgens de Belgische milieuverenigingen weinig of geen invloed gehad op hun strategieën in het 'binnenlandse' systeem van belangenvertegenwoordiging. De weinige stijlveranderingen zijn bovendien onderhevig aan de ingebakken binnenlandse structuren. Voor België geldt op dit vlak dan ook dezelfde institutionele verklaring als diegene die Aguilar Fernandez voor Duitsland en Spanje heeft vastge-

32 GREENWOOD, J., 1997, o.c., p. 187.

33 LONG, T., Shaping Public policy in the European Union: a Case-Study. *Journal of European Public Policy*, 1995, nr. 4, p. 672-679.

34 BURSENS, P., 1997, o.c.

35 Voor meer details in verband met de Belgische implementatie van Europese wetgeving, verwijs ik naar de bijdrage van Herman Merckx in dit volume.



steld. *'It is one thing if a country decides to change its substantive policy due to a discussion at the EU level. It is another if it changes its traditional consultation procedures with private interests. National institutional designs will continue to exist inside the EU'* <sup>36</sup>.

Het *governance* aspect van het Europese *multi-level governance* systeem heeft de connotatie van het besturen door middel van netwerken en van allerhande adviesraden (cf. infra). Ook daarvan zijn heel wat elementen terug te vinden in de sector van het milieubeleid. Op het Vlaamse niveau bestaat bijvoorbeeld de Minaraad die samengesteld is uit milieuverenigingen, vakbonden, werkgeversorganisaties en landbouworganisaties. Dit adviesorgaan wordt inzake milieudossiers geconsulteerd door de Vlaamse overheid en mag ook op eigen initiatief opinies geven.

Een zeer belangrijk voorbeeld van een adviesorgaan op het Europese niveau is het General Consultative Forum. Dit orgaan geeft advies over algemene beleidsoriëntaties en situeert zich dus zelfs in de fase voor dat de administratie concrete voorstellen formuleert. Tijdens de eerste 'zittingsperiode' van het forum (1993-1997) kwamen de 31 leden uit alle lidstaten plus Noorwegen. Het ging om onafhankelijke experts (9) en om vertegenwoordigers van de industrie (12), van regionale actoren (4), van milieu- en consumentenbelangen (4) en van vakbonden (2). De leden worden aangeduid door de Europese Commissie na een consultatieronde bij het Europese middenveld en bij de lidstaten. Het Forum werd gecreëerd door de Europese Commissie in het kader van de in het 5<sup>de</sup> Milieu Actie Programma gedebiteerde gedeelde verantwoordelijkheid en van integratie van milieubeleid in andere sectoren. Maar de creatie werd ook nog door andere motieven ingegeven dan door de uitvoering van het actieprogramma <sup>37</sup>. Tegen de achtergrond van een machtsstrijd tussen supranationale en intergouvernementele Europese instellingen, heeft ook de Europese Commissie behoefte aan het verwerven van legitimiteit. Mazey en Richardson spreken van *'a tendency to justify increasingly its own sphere of competence'* <sup>38</sup>. Het voorstellen van wetgeving die gedragen wordt door een zo breed mogelijke sociale basis is hierbij een belangrijke troef en het rekening houden met adviezen van een breed forum een belangrijke hefboom. Het opnemen van andere dan milieubelangen kan bovendien gezien worden als een antwoord op de kritiek als zou DG XI te eenzijdig zijn oor te luisteren leggen bij de milieubewegingen. De Europese Commissie kan wel zeer selectief omgaan met de adviezen van het Forum: aangezien ze niet bindend zijn kunnen 'gunstige' adviezen uitgespeeld en 'ongunstige' doodgezwegen worden. De Commissie gebruikt het Forum verder om in contact te treden en om contact te houden met de actoren die betrokken zijn bij de implementatie van het beleid. Het opbouwen van een vertrouwensrelatie wordt door de Commissie als één van de belangrijkste aspecten van het Forum beschouwd.

36 AGUILAR FERNANDEZ, S., Convergence in Environmental Policy? The Resilience of National Institutional Designs in Spain and Germany. *Journal of Public Policy*, 1994, nr. 1, p. 39-56.

37 BURSENS, P., BEYERS, J., KERREMANS, B., Policy-Oriented and Process-Oriented Impact of Environmental Committees. The Environmental Policy Review Group and the General Consultative Forum. In: VAN SCHENDELEN, M.P.C.M., PEDLER, R., *EU-Committees as Influential Policy-makers*. Dartmouth, Aldershot, 1998.

38 MAZEY, S., RICHARDSON, J.J., 1995, o.c., p. 250.



Maar ook de belangengroepen hebben zich aan het institutionele gegeven van het Forum aangepast. Voor hen telt op de eerste plaats de informele agenda en het 'netwerken'. Zij zijn niet zozeer geïnteresseerd in de algemene oriënterende opinies, die op korte termijn toch maar weinig concreet resultaat kunnen opleveren, dan wel in de contacten die nuttig kunnen worden wanneer concrete voorstellen op de agenda staan. Deze redenering past ook binnen het institutionele denken: belangengroepen passen hun strategieën aan, in de vorm van het streven naar het lidmaatschap van het Forum, omwille van de veranderingen van de institutionele structuur, hier in de vorm van de creatie van het Forum.

### III. Besluit

Het Belgische middenveldlandschap wordt gekenmerkt door heel wat complexiteit met betrekking tot het aantal actoren, het aantal soorten actoren en hun organisatorische en strategisch-politieke kenmerken. Dit beeld wordt nog complexer wanneer rekening gehouden wordt met het *multi-level governance* gegeven dat het Belgische niveau omringt. Vooral door het groeiende belang van het Europese beleidsniveau, maar ook van de regionale beleidsniveaus, moeten Belgische belangengroepen zich aanpassen aan nieuwe institutionele *constraints* die hun organisatie en strategie mogelijkheden biedt en beperkingen oplegt. Dit uitgangspunt wordt bevestigd door drie illustraties.

In de eerste plaats wordt getoond in welke mate het Belgische middenveld zich inspant om het Europees beleid op te volgen en te beïnvloeden, hoe het zich samen met de belangengroepen op het Europese niveau heeft georganiseerd en wat hun Europese strategieën inhouden. Hierbij valt vooral het intensieve gebruik van Europese koepelorganisaties op naast de geringe aandacht die besteed wordt aan contacten met de Belgische componenten van de Raad van Ministers. Verder worden de milieubewegingen onder de loep genomen. Hierbij wordt vastgesteld dat zowel Belgische milieubewegingen als hun Europese koepelorganisaties zich hebben geplooid naar de institutionele politieke arena's waarbinnen zij moeten werken. Vooral een doorgedreven professionalisering en taakverdeling tussen de nationale en de Europese componenten zijn opmerkelijk.

#### **Summary: (Belgian) Interest Groups and European Policy-Making. Institutional Opportunities and Constraints within a Multi-level Governance Setting**

*This article examines the organisation and strategies of Belgian interest groups and their European peak-organisations with respect to the EU policy-making arena. It conceptualises the European Union as a of multi-level governance political system that consists of multiple interlocking government levels (sub-national, national and supranational), governed by means of non-hierarchical actor configurations with a blurred boundary between the public and the private sphere. It further argues that the European policy-making can best be studied from a (historical) new-institutionalist perspective which emphasises that the preferences and the behaviour of political actors are shaped by the institutional context which provides opportunities and constraints. Evidence of the institutional factors within a multi-level governance setting is then given from the organisational structure and strategies of Belgian interest groups in general and from the environmental policy sector in particular.*