

Waarom nationale belangengroepen aan 'multi-level venue-shopping' doen

Jan Beyers en Bart Kerremans

SAMENVATTING VAN

Beyers, Jan and Bart Kerremans (2011). Domestic Embeddedness and the Dynamics of Multi-level Venue-shopping in Four EU Member States. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, forthcoming.

Nationale belangengroepen opereren vandaag in een context waarin vele beleidsissues hun oorsprong en beslag vinden op andere niveaus – Europees of internationaal – dan het nationale niveau. Vandaar dat het aannemelijk is dat ze strategieën ontwikkelen om beleidsvormers op elk van deze niveaus te beïnvloeden. Beïnvloedingstrategieën die zich uitspreiden over diverse beleidsniveaus noemen we multi-level venue-shopping (MLVS). De vraag is echter in hoeverre nationale belangengroepen daadwerkelijk aan dergelijk venue-shopping doen en in welke mate de neiging tot MLVS kan voorspeld worden aan de hand van diverse kenmerken van nationale belangengroepen en/of de politieke omgeving waarin ze actief zijn. In dit artikel onderzoeken we dit voor nationale belangengroepen uit vier EU-lidstaten: België, Nederland, Frankrijk en Duitsland.

Onze hypothese is dat de mate van MLVS varieert naar gelang van het nationale systeem van belangenvertegenwoordiging (neocorporatisme versus statisme), de aard van de beleidssector waarop de belangenbehartiging betrek-

king heeft, het type belangenorganisatie en de middelen waarover een organisatie kan beschikken. De meeste literatuur over belangengroepen kijkt naar dit laatste en veronderstelt dat naarmate de hoeveelheid en de kwaliteit van de hulpbronnen toeneemt een belangenorganisatie meer op het bovenstatelijk niveau – Europees of internationaal – actief zal zijn. Belangengroepen die het met minder moeten stellen zullen minder aan MLVS doen. Dit is een belangrijke hypothese omdat het betekent dat een meerlagige institutionele context tot gevolg heeft dat groepen die sterk uitgerust zijn meer op verschillende beleidsniveaus tegelijkertijd actief kunnen zijn, vooral wanneer zaken in het geding zijn die voor hen of hun leden belangrijk zijn. Ongelijkheden op nationaal niveau worden derhalve op de andere niveaus gereproduceerd. Deze ongelijkheden hebben niet noodzakelijk met geld of andere materiële zaken alleen te maken. Ook een geprivilegieerde toegang op het nationale niveau kan een nationale groep immers de nodige kennis en kunde opleveren die nodig zijn om op de andere niveaus snel toegang te verwerven. Indien een toegang

tot deze verschillende niveaus noodzakelijk wordt, zal deze dan ook snel verworven kunnen worden. Vanuit dat oogpunt zouden vooral belangengroepen uit neo-corporatistische stelsels zoals – België, Duitsland en Nederland – meer Europees actief moeten zijn.

Een alternatieve benadering die we onderzoeken legt minder de nadruk op de financiële mogelijkheden of de ervaring van een belangengroep, maar wel op de drijfveren die een belangengroep aanzet om te lobbyen op andere beleidsniveaus. Zo kunnen belangengroepen die in eigen land moeilijk toegang verwerven, toegang zoeken op de andere niveaus. Met andere woorden: belangengroepen zoeken op het Europese of internationale niveau compensatie voor structurele tekortkomingen op het nationale niveau. Een andere vorm van compensatie heeft betrekking op preferentieafstanden. Vooral belangengroepen die qua politieke voorkeuren ver van de nationale beleidsvormers staan, zoeken op de andere niveaus compenserende vormen van toegang en zijn dan actiever met MLVS bezig dan diegenen die dicht bij de binnenlandse beleidsvormers staan. We meten deze variabelen door te kijken naar de politieke afstand tussen nationale belangengroepen en de politieke partijen die gedurende de periode van het onderzoek deel uitmaakten van de nationale regering. Hoe groter deze afstand, hoe meer MLVS. Deze hypothese is van belang omdat, indien correct, MLSV niet enkel wordt verklaard door verschillen tussen landen of sectoren, maar door de verschillen in de preferentieafstanden tussen belangengroepen en de beleidsmakers binnen een land. En deze kunnen doorheen de tijd

variëren, gezien verkiezingen voor nieuwe beleidsmakers kunnen zorgen. Met andere woorden: de mate van MLSV is niet uitsluitend een structureel gegeven.

Aan de hand van een unieke dataset met gegevens over de netwerken en de kenmerken van 473 belangengroepen die actief zijn op het terrein van de Europese handelspolitiek ten aanzien van de WTO, worden deze hypotheses getest. Uit onze analyses blijkt allereerst dat er heel wat variatie bestaat in de mate waarin nationale belangengroepen zich met MLVS bezighouden. MLVS volgt bovendien een cumulatief patroon waarbij belangengroepen het meest afstandelijke beleidsniveau (bijvoorbeeld het WTO-secretariaat in Genève) pas gaan benaderen wanneer ze eerst meer nabijgelegen beleidsniveaus – instanties op het nationale en het EU-niveau – benaderd hebben. Op Europees niveau worden actoren met de eigen nationaliteit benaderd (zoals een Europees parlamentslid van de eigen nationaliteit) alvorens men actoren met een andere nationaliteit in het vizier neemt. Dit cumulatief patroon kan mooi worden aangetoond door middel van een Guttman-schaalanalyse. Belangengroepen die een grote reeks beleidsinstanties op meerdere niveaus in het vizier nemen vertonen het meest uitgebreide patroon van MLVS; diegenen die zich beperken tot het nationale niveau zijn het minst uitgebreid inzake MLSV.

Omdat we werken met teldata (aantal instanties die men tracht te beïnvloeden), omdat de variantie veel groter is dan het gemiddelde en omwille van het grote aantal nullen, toetsen we onze hypothesen aan de hand van een reeks negatieve-binoominale regressiemodellen. Deze analyses

leveren een aantal bijzonder verrassende resultaten op. Zo blijkt dat de hoeveelheid middelen van een belangengroep geen enkel effect heeft op de uitgebreidheid van MLVS. Anderzijds blijkt wel dat een grote binnenlandse toegang gepaard gaat met meer MLSV, wat aangeeft dat een grote mate van binnenlandse betrokkenheid activiteiten op meerdere niveaus stimuleert. Het is echter niet zo dat dit in eerste orde gedreven wordt door een neo-corporatistisch systeem in eigen land. Integendeel, in plaats van neocorporatisme lijkt het Franse etatistische model MLVS in de hand te werken. Kennelijk zijn belangengroepen uit landen waar echt moet worden gevochten om toegang te krijgen beter toegerust om zich met succes aan MLVS te wagen. Hoewel compensatie niet de belangrijkste drijfveer is, stellen

we vast dat de aard van het belang van een kwestie waarbij een belangengroep is betrokken een zeer belangrijke drijfveer tot MLVS vormt. Hoe hoger de gevreesde kosten van het Europees beleid, hoe meer MLVS. Deze bevinding inzake mogelijke kosten is heel interessant in combinatie met onze vaststellingen betreffende preferentieafstanden. Bij belangengroepen met een kleine preferentieafstand ten opzichte van de nationale besluitvormers stellen we minder MLSV vast dan bij belangengroepen met een grote preferentieafstand, en dit gecontroleerd voor de mate van binnenlandse toegang. Aldus vormt voor belangengroepen met een grote preferentieafstand ten aanzien van de nationale besluitvormers het bovenstatelijke niveau een aantrekkelijk alternatief.