

'Maatschappelijk draagvlak' als alibi: macht en tegenmacht inzake milieubeleid op het middenveld

door Stefaan WALGRAVE

Docent sociologie aan de Universiteit van Antwerpen

'Maatschappelijk draagvlak' is een modebegrip geworden. Sla er de kranten op na: ministers, journalisten, actievoerders,... allemaal spreken ze over het maatschappelijk draagvlak dat wel, niet of onvoldoende aanwezig zou zijn om een bepaald beleid of beleidsaspect te schragen. Een beleid moet aansluiten bij en gedragen worden door brede lagen van de samenleving, zo luidt het.

Inzake milieubeleid hoor je de lofzang op het onmisbare maatschappelijk draagvlak nog meer weerklinken dan op andere beleidsdomeinen. Geen wonder dat minister van Leefmilieu Theo Kelchtermans (CVP) in zijn Beleidsbrief "(...) *het tot stand brengen van een ruim maatschappelijk draagvlak inzake ecologie en economie*"¹ één van zijn prioritaire opdrachten noemde. Zijn kabinetschef Eddy Peeters stelde: "*Voor het milieubeleid is een breed maatschappelijk draagvlak van fundamenteel belang om de slaagkansen te verhogen en resultaten te boeken.*"²

In deze bijdrage nemen we eerst het concept maatschappelijk draagvlak onder de loep. We gaan na wat er met dat maatschappelijk draagvlak eigenlijk bedoeld wordt en opteren voor een organisationele eerder dan voor een individuele of institutionele invulling. Daarna focussen we op het milieu- en natuurbeleid³ in Vlaanderen en pogen we het krachtenveld rond dat beleid in kaart te brengen. Centrale stelling zal zijn dat de milieubeweging ondanks haar onmiskenbaar toenemende rol regelmatig de duimen moet leggen voor machtiger tegenspellers en dat het draagvlak dus relatief klein is.

De stelling dat de impact van de milieubeweging op het milieubeleid al bij al beperkt is, vormt één van de uitgangspunten voor een uitgebreid onderzoek over 'middenveld en beleid' dat tot eind 2000 aan het departement PSW van de UIA loopt.⁴ Het Vlaamse en federale milieubeleid zal worden vergeleken met het federale sociale zekerheidsbeleid (i.c. pensioenbeleid) en het Vlaamse mediabeleid. Telkens staat de vraag naar de impact van het betrokken middenveld centraal. Deze bijdrage moet dan ook beschouwd worden als een eerste *tour d'horizon* wat het milieubeleid betreft en bevat in hoofdzaak een aantal hypothesen die de toets van de onderzoeksempirie nog moeten doorstaan.

1 T. KELCHTERMANS, *Beleidsbrief. Het leefmilieu in Vlaanderen. Een duurzame ontwikkeling voor de generatie van morgen*. Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1995, p. 18.

2 E. PEETERS, *Toespraak op Lustrumcolloquium van de MiNa-raad over het maatschappelijk draagvlak voor het milieubeleid*, 23 oktober 1996, Gent.

3 In wat volgt wordt niet steeds een onderscheid gemaakt tussen het natuur- en het milieubeleid of tussen de natuur- en de milieubeweging. Soms gebeurt dat wel maar meestal wordt met 'het milieubeleid' zowel het beleid rond milieuhygiënische thema's bedoeld (vervuiling, hinder,...) als het beleid dat zich bezighoudt met het behoud van de natuur (biotopen, reservaten, open ruimte,...), als het beleid in verband met ruimtelijke ordening. Idem voor 'de milieubeweging'.

4 Het betreft een onderzoek met interne UA-middelen: BOF UA 1997, deel NOI.

I. Maatschappelijk draagvlak als alibi

A. *Draagvlak = macht van organisaties*

De vraag is of met de uitspraak 'dat er een breed maatschappelijk draagvlak voor het beleid is' meer wordt bedoeld dan dat het betrokken beleid in essentie uit een compromis bestaat tussen de (machtige) belangen- en drukkingsgroepen die zich rond het dossier profileren en die zich allemaal min of meer in het bereikte akkoord kunnen herkennen. Ik denk het niet.

Als de minister zegt dat zijn beleid staat of valt met de aanwezigheid van een maatschappelijk draagvlak, dan bedoelt hij dat er ofwel genoeg steun is uit de maatschappij - versta daaronder sociale organisaties, ondernemingen en politieke partijen (cfr. infra) - om ondanks tegenkanten een bepaald beleid door te voeren, ofwel dat er juist niet veel maatschappelijke steun is voor een bepaald beleid maar dat er ook weinig tegenstand is, wat op hetzelfde neer komt. De uitspraak 'dat er geen of onvoldoende maatschappelijk draagvlak is', betekent dan dat de georganiseerde tegenkrachten sterker en machtiger zijn dan de organisaties die het beleid wel genegen zijn.

Maatschappelijk draagvlak is dus synoniem met macht, met de impact en de invloed van groepen en organisaties die zich iets aan een bepaald overheidsbeleid gelegen laten en daarom op de besluitvorming en op de implementatie van dat besluit/beleid (pogen te) wegen.

Beleidsmakers hebben natuurlijk ook zelf een zekere wilsbeschikking, gelukkig maar. Ze zijn niet helemaal de speelbal van maatschappelijke krachten of tegenkrachten. Ze hebben plannen, willen heel graag of iets minder graag een bepaald beleid voeren, ze zijn heel erg of iets minder erg overtuigd van de nood bepaalde maatregelen te treffen, ze staan sterk of iets minder sterk op het voeren van een bepaald beleid ondanks tegenkanten en ze zijn volledig of maar in beperkte mate bereid voor bepaalde beleidsmaatregelen spitsroeden te lopen. Voor beleidsmakers is de verleiding natuurlijk groot om het vermeende gebrek aan maatschappelijk draagvlak van stal te halen om te verhullen dat ze eigenlijk niet bereid zijn om ondanks de tegenkanten van bepaalde machtige (bevriende?) drukking- en belangengroepen hun plannen door te voeren, dat ze met andere woorden om de één of de andere reden niet echt voor het volle pond achter de voorgestelde beleidsmaatregel staan. Maatschappelijk draagvlak als alibi dus.

Cruciaal in het al of niet aanwezig zijn van een maatschappelijk draagvlak is de organisatorische component. Het is in eerste instantie op het maatschappelijke middenveld dat een draagvlak voor een bepaald beleid al of niet aanwezig is. Dat middenveld is de vrije ruimte tussen de individuele burger en de staat waarin zich allerlei organisaties bevinden die op hun beleidsdomeinen de politieke besluitvorming of de uitvoering van het beleid pogen te beïnvloeden. Vakbonden, milieuverenigingen, kerken, socio-culturele organisaties, jeugdbewegingen, derdewereldgroepen, artsensyndicaten, ziekenfondsen, consumentenorganisaties en actiegroepen allerhande verdedigen op hun beleidsterrein de belangen - en dat zijn zeker niet alleen de materiële eigenbelangen - van hun achterban. Het zijn organisaties die mediëren tussen burgers en beleid en die daarom soms ook intermediaire organisaties genoemd worden, of gewoonweg sociale organisaties of middenveldorganisaties.

Naast organisaties op het maatschappelijke middenveld, wordt het maatschappelijk draagvlak voor een bepaald beleid, versta daar dus onder: gemobiliseerde of te mobiliseren macht, ook gestoffeerd door commerciële organisaties (ondernemingen) en door politieke organisaties (partijen). Hoewel ze niet tot het maatschappelijke middenveld *sensu stricto* behoren, zijn ook zij in staat om zich politiek sterk te maken en te drukken op een beleidsdossier. Als in het onderstaande sprake is van organisaties, dan worden dus eigenlijk zowel sociale, commerciële als politieke organisaties bedoeld. In deze bijdrage wordt alleen ingegaan op de middenveldorganisaties, meerbepaald de erkende, representatief geachte en elkaar als gesprekspartner erkennende grote organisaties.

Uit het bovenstaande volgt dat een maatschappelijk draagvlak niet onontbeerlijk is voor gelijk welke beleidsmaatregel.⁵ Dikwijls wordt een beleidsmaatregel nauwelijks gedragen door maatschappelijke krachten, maar zijn er ook geen krachten die tegen de maatregel mobiliseren. De aanwezigheid van een maatschappelijk draagvlak wordt maar belangrijk als er tegenstand is, en *a fortiori* als die tegenstand van machtige sociale, commerciële of politieke organisaties komt. Alleen als beleidsmaatregelen machtige belangen raken, is de aanwezigheid van een maatschappelijk draagvlak vereist.

Wat natuur- en milieubeleid betreft, is dat echter bijna steeds het geval. Er zijn nauwelijks 'neutrale' milieumaatregelen, met uitzondering misschien van de plechtige verklaringen over biodiversiteit en soortbehoud zolang ze niet aan een territorium verbonden worden en dus geen allocatieproblemen opleveren. Vrijwel elk dossier veroorzaakt polemiek, discussie en polarisatie. Dat heeft te maken met de schaarste van het te verdelen goed. Wat het natuurbeleid betreft, bijvoorbeeld, domineren de veelvuldige claims op de schaarse ruimte (industrie, landbouw, recreatie, wonen, natuur) telkens weer elke discussie over natuurbehoud.

Kortom, maatschappelijk draagvlak is geen noodzakelijke voorwaarde voor een bepaald(e) beleid(smaatregel) en is op zich zeker geen voldoende voorwaarde.

B. En de individuele burger dan?

In tegenstelling tot onze stelling dat het maatschappelijk draagvlak organisationeel moet gedefinieerd worden en dat maatschappelijk draagvlak zo goed als synoniem is met de gemobiliseerde macht van sociale, commerciële en politieke organisaties, interpreteert Loots het maatschappelijk draagvlak voor een bepaald beleid zeer breed als alles wat dat beleid op één of andere manier kan ondersteunen.⁶ Maatschappelijk draagvlak is voor haar dus een 'bruto'-concept, waarvan ook structuren en zelfs kenmerken van het politieke systeem deel uitmaken, zoals inspraakprocedures, de aard van het milieurecht en de organisatie van AMINAL. Ik zou zulke structuren eerder het **institutionele draagvlak** willen noemen.

⁵ Zie ook: RAAD VOOR HET MILIEUBEHEER, *Advies: Draagvlak voor het Milieubeleid (RMB 95-5)*. 's-Gravenhage, 1995, p. 16.

⁶ I. LOOTS, Verbreding van het maatschappelijk draagvlak voor het natuurbehoud: (Hoe) zijn de mensen daaraan toe? In: G. KNOPS (red.), *Hof van Eden of Toren van Babel? Natuurbehoud en natuurontwikkeling in Vlaanderen*. Brussel, 1996, p. 24-39.

Recht tegenover deze structurele opvatting van draagvlak, omschreef de Nederlandse Raad voor Milieubeheer in een officieel advies het maatschappelijk draagvlak veeleer als "(...) *de acceptatie van het uitgevoerde of nog uit te voeren beleid en van de huidige en voorgestelde maatregelen met inbegrip van de consequenties van dat beleid of die maatregelen.*"⁷ Nu is louter individuele acceptatie van een bepaald beleid, in de zin van akkoord gaan of tenminste geen bezwaar hebben, politiek niet rechtstreeks relevant. Alleen de mobilisatie van macht die met de acceptatie of de niet-acceptatie van een beleid gepaard gaat, heeft politieke betekenis. De directe politieke impact van wat we het **individuele draagvlak** voor een bepaald beleid zouden willen noemen, is dus klein.

Vormen individuele burgers dan geen maatschappelijke kracht naast sociale organisaties? Sommige burgers wel, maar de meesten niet. De meeste burgers beschikken niet over de mogelijkheden om 'ten persoonlijken titel' op een beleidsdossier te wegen. Ze beschikken niet over voldoende sociaal en/of financieel kapitaal maar moeten zich verenigen en organiseren om de besluitvorming te kunnen beïnvloeden. Wat de modale burger over een bepaald beleid denkt, in welke mate hij er zich in kan herkennen of niet, in welke mate hij voor of tegen is, speelt in deze nauwelijks een rol van betekenis. De organisatorische component van het maatschappelijk draagvlak is cruciaal, niet het feit of de meerderheid van de bevolking voor of tegen een bepaalde maatregel is. De plaatsing van de kernraketten in het midden van de jaren '80 is daar een sprekend voorbeeld van.⁸

Toch hoort men dikwijls stellen dat het verbreden van het maatschappelijk draagvlak voor een bepaald beleid gebaat is met het informeren, overtuigen en sensibiliseren van de individuele burger.⁹ Alleen door de burger te sensibiliseren zou zijn gedrag gewijzigd kunnen worden. Los van de penibele kwestie of sensibiliseringsacties *überhaupt* een wijziging van opvattingen, laat staan van gedrag kunnen teweeg brengen, lijkt het ten eerste veel efficiënter om het gedrag van de individuele burger structureel te kanaliseren en in te perken (vb. Ecotax) door wettelijke of marktgerichte regulering¹⁰ zonder te rekenen om zijn goede wil. Ten tweede: als men dan toch de individuele burger wenst te sensibiliseren, lijkt het gepast die sensibilisatie eerder via organisaties te laten verlopen dan 'in het wilde weg' naar het grote publiek. Ook wat gedragsverandering van de individuele burger betreft, zijn organisaties, als ze tenminste veel leden hebben en greep hebben op hun leden, van grote betekenis. Ze kunnen ondermeer belangrijk zijn om de 'handelingscompetentie' van individuele burgers te verhogen.¹¹

De directe politieke relevantie van het individuele draagvlak voor een bepaald beleid is dus klein. Wat dan weer niet wil zeggen dat er helemaal geen verband is tussen het individuele draagvlak en het maatschappelijk draagvlak.

7 RAAD VOOR HET MILIEUBEHEER, *a.w.*, p. 18.

8 Andere voorbeelden zijn te vinden bij: RAAD VOOR HET MILIEUBEHEER, *a.w.*

9 Voor een discussie over het verband tussen draagvlak en gedragsverandering, zie: P. STRYCKERS, Maatschappelijk draagvlak voor natuur: over waterhoentjes, melkkartons en bierviltjes, In: G. KNOPS (red.), *a.w.* pp. 58-79.

10 L. VLIJM, F. DUINHOUSER, *Stgnaaladvies Natuur- en Milieu-educatie*. Utrecht, Natuurbeschermingsraad, 1992.

11 D. WILDEMEERSCH, e.a., *Het maatschappelijk milieudebat*. In: A. VERBRUGGEN (red.), *Leren om te Keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen*. Leuven/Apeldoorn, 1994, p. 368.

Individuele meningen, steun voor en verzet tegen een bepaald beleid kunnen als grondstof voor het maatschappelijk draagvlak dienstdoen. De affaire Dutroux, bijvoorbeeld, heeft ook zonder dat daar in eerste instantie organisaties bij betrokken waren ongetwijfeld het potentiële maatschappelijk draagvlak voor de herinvoering van de doodstraf verbreed. Voor organisaties die ook al tevoren voor de doodstraf gewonnen waren en voor haar herinvoering ijverden, biedt dat uitgelezen kansen om dat individueel draagvlak, dat 'kapitaal' dat daar zomaar voor het grijpen ligt, om te zetten in een maatschappelijk draagvlak, in politieke macht. Zonder die mediërende rol van organisaties - die petitieën organiseren, persconferenties houden, beleidsverantwoordelijken bestoken en parlementaire vragen laten stellen - heeft de volkswede en de roep naar de zwaarste sanctie nauwelijks politieke tanden.

Toch is individueel draagvlak zeker geen noodzakelijke voorwaarde voor het (ontstaan van een) maatschappelijk draagvlak. Organisaties op het middenveld zijn onder bepaalde voorwaarden in staat om ook zonder individuele grondstof een **effectief maatschappelijk draagvlak** te creëren. Doordat ze de meningen van individuele burgers beïnvloeden en er in slagen burgers tegen of voor bepaalde maatregelen te mobiliseren, maken organisaties een effectief, op individuele meningen gesteund en dus geïntermediateerd draagvlak. Een voorbeeld: de milieu- en natuurverenigingen beschuldigden de Boerenbond ten tijde van de MAP-strijd ervan, dat ze de boeren, die niet allemaal volledig afkerig zouden gestaan hebben tegen de plannen van toenmalig milieuminister Norbert De Batse-lier (SP) of er gewoonweg geen mening over hadden, tegen het MAP opgezet hadden. In wat volgt, zal nog veelvuldig naar het MAP, een staaltje van efficiënte te-gendrukking, verwezen worden.

Organisaties kunnen naast een effectief ook een **virtueel maatschappelijk draagvlak** creëren. Doordat ze als (representatieve) sociale organisatie bepaalde stellingen innemen en de beleidsvoerders doen laten geloven dat ze de mening vertolken van een (groot) deel van de (relevante) bevolking of dat ze tenminste in staat zijn om indien nodig een (groot) deel van de (relevante) bevolking te mobiliseren, maken ze hoe dan ook een draagvlak, hoe weinig de bevolking, het betrokken deel van de bevolking of hun eigen leden van het dossier wakker liggen. Zulk maatschappelijk draagvlak is virtueel, het is niet individueel gedragen en niet het resultaat van mediatie door organisaties. Het moet echter duidelijk zijn dat zulk virtueel, puur organisationeel maatschappelijk draagvlak niet minder efficiënt hoeft te zijn dan het effectieve, individueel gedragen maatschappelijk draagvlak. Dat houdt meteen in dat een individueel draagvlak geen noodzakelijke voorwaarde is voor het maatschappelijk draagvlak. Wat moest be-
wezen worden.

Terzijde zij hier opgemerkt dat het onderscheid tussen effectief en virtueel maatschappelijk draagvlak alleen voor intermediaire organisaties geldt, minder voor de politieke organisaties en helemaal niet voor commerciële organisaties. Die laatste spreken per definitie in eigen naam en hun gecreëerd draagvlak is dus steeds effectief en nooit virtueel.

Het is vooral die actieve rol, dat zelf creëren van een (virtueel of effectief) maatschappelijk draagvlak, die organisaties spelen. Zowel politiek als in hun eigenlijke activiteiten is die rol belangrijker dan de passieve, registrerende rol waarbij de beschikbare, individuele grondstof wordt opgewerkt tot een politiek relevant maatschappelijk draagvlak. Sociale organisaties reageren niet lijdzaam op de publieke opinie, ze registreren niet gewoonweg wat de bevolking of het relevante

deel van de bevolking denkt en schieten daarna pas in actie. Nee, ze zorgen ervoor dat mensen denken wat zij willen, ze voeden de publieke opinie en pogen ze te kneden naar hun beeld, of ze dreigen er mee dat ze zullen doen.

Dat wil niet zeggen dat alle intermediaire organisaties in staat zouden zijn om een effectief of/en een virtueel maatschappelijk draagvlak te creëren. Het hangt af van de omstandigheden, de mogelijkheden verschillen van dossier tot dossier, en van de politieke context, maar ook van de kracht en de macht van de organisaties zelf. In het tweede deel van deze bijdrage kom ik daar op terug.

Waarom zijn organisaties zo belangrijk om een effectief maatschappelijk draagvlak te creëren? Vrijwel alleen via organisaties is het mogelijk om het individuele draagvlak bij de rechtstreeks getroffen en betrokkenen naar een ruimer publiek te verbreden. Vele beleidsmaatregelen brengen kosten of baten mee voor bepaalde groepen, dikwijls relatief kleine groepen. Zonder organisaties zou het individuele draagvlak voor of tegen een maatregel dan ook beperkt blijven tot die rechtstreeks betrokkenen. Alleen de mensen die effectief de TGV door hun tuin krijgen of die hun huis uit moeten, zouden zich dan tegen de komst van de snelle trein verzetten. Organisaties tillen dat geïsoleerde verzet of die geïsoleerde steun voor bepaalde maatregelen op naar een hoger niveau en pogen ruimere groepen burgers bij het dossier te betrekken. Ze creëren meningen, opinies, steun of verzet bij niet rechtstreeks 'fysiek' bij het probleem betrokken burgers of groepen van burgers. Door haar hevig verzet tegen het MAP van De Batselier trok de Boerenbond bijvoorbeeld het protest tegen het MAP open van de rechtstreeks betrokken veeboeren naar de vrijwel volledige primaire sector.

Daaruit volgt dat voor zuiver lokale dossiers waarbij lokale politieke beslissingen doorslaggevend zijn, het louter individuele draagvlak wel degelijk politiek relevant kan zijn en meer belang heeft dan voor regionale, nationale, laat staan internationale beleidsmaatregelen. Als de sprong van de rechtstreeks betrokkenen naar een ruimere groep niet moet gemaakt worden, is de rol van intermediaire organisaties in het creëren van een effectief maatschappelijk draagvlak minder onmisbaar. Een goed voorbeeld hiervan is de zoektocht van het NIRAS naar een geschikte lokatie voor het dumpen van laag-radioactief afval. Vele inwoners van de betrokken gemeenten rekenen zichzelf bij de (potentieel) rechtstreeks getroffen. De rol van gemeentelijke anti-dumpingcomités in het eigenhandig creëren van een effectief, lokaal maatschappelijk draagvlak tegen de storting, is hier waarschijnlijk dus minder groot. Als we het in het vervolg hebben over het belang van organisaties in het maatschappelijk draagvlak voor een bepaald beleid, dan gaat het dus vooral om beleidsmaatregelen op het boven-lokale niveau.

II. Het maatschappelijk draagvlak rond milieubeleid in Vlaanderen: macht en tegenmacht op het middenveld

A. Meten van draagvlak?

Bovenstaand pleidooi voor een organisationele invulling van het concept maatschappelijk draagvlak en de stelling dat maatschappelijk draagvlak geen noodzakelijke voorwaarde is voor een beleid, maakt het inschatten van het maatschappelijk draagvlak inzake milieubeleid in Vlaanderen er niet eenvoudiger op. Het volstaat niet naar de effectief genomen beleidsmaatregelen te kijken om na te gaan of er een draagvlak (geweest) is.

Er werd hierboven betoogd dat een schets van het maatschappelijk draagvlak rond milieubeleid moet uitgaan van de organisaties die zich iets aan (aspecten van) het milieubeleid gelegen laten. Dat zijn op de eerste plaats de milieuverenigingen die samen de Vlaamse milieubeweging vormen en die zich net zoals vakbonden, werkgevers en andere belangengroepen op het maatschappelijke middenveld bewegen. De eigenlijke politieke macht en kracht van zulke organisaties is echter onmogelijk objectief vast te stellen, laat staan exact te meten. Bovendien is het niet zo belangrijk om te weten over hoeveel politieke macht de milieuorganisaties op zich beschikken, maar wel hoe sterk ze staan in vergelijking met de maatschappelijke tegenkrachten (organisaties) die zich tegen het milieubeleid of tegen bepaalde beleidsmaatregelen verzetten.

Ik wil hier opmerken dat politieke macht die zich verzet tégen een bepaald beleid soms makkelijker observeerbaar is dan de macht die een beleid draagt en steunt. Dat bleek bijvoorbeeld duidelijk uit de jarenlange *odyssee* rond het MAP waarin de Boerenbond en het Algemeen Boeren Syndicaat meer in de kijker liepen dan de milieuorganisaties die De Batseliers plannen steunden. Vooral de Boerenbond kwam opvallend in beeld, wat des te opmerkelijker was omdat de Boerenbond tevoren nauwelijks op de maatschappelijke scène waarneembaar was. De Boerenbond opereerde bewust in hoofdzaak achter de schermen, door deskundigheid en indirecte drukking, en hanteerde geen conflictstrategie.¹² Maar dat terzijde.

Ondanks al die beperkingen, zal ik toch een poging ondernemen om het maatschappelijk draagvlak inzake milieubeleid te schetsen. In tegenstelling tot Hooghe die in 1993 in deze kolommen een aantal van de belangrijkste, recente milieubeleidsdossiers onder de loep nam en naging welke impact de milieubeweging op de uiteindelijke uitkomst gehad heeft¹³, opteer ik voor een analyse waarbij aan de hand van een aantal machtsindicatoren de belangrijkste actoren inzake milieubeleid op het middenveld worden beoordeeld als machtig of minder machtig. Zo wordt het maatschappelijk krachtenveld inzake milieu geschetst, concrete *cases* van milieubesluitvorming doen slechts ter illustratie en niet ter bewijsvoering dienst.

Hooghe, die weliswaar niet naging in welke mate de milieubeweging een informele rol speelde en de betrokken beleidsdossiers vanuit het 'maximalistische' standpunt van de milieubeweging bestudeerde, besloot dat de milieubeweging haar slag dikwijls niet thuisaalde. Op de uitkomst van de besluitvorming inzake de hervorming van het milieurecht, de Groene Hoofdstructuur en het MAP had de milieubeweging nauwelijks impact (via de MiNa-raad). Dat kan in onze terminologie alleen maar betekenen dat er onvoldoende maatschappelijk draagvlak, lees: gemobiliseerde organisationele macht, voorhanden was. Hooghes analyse wijst er met andere woorden op dat er in Vlaanderen een vrij klein draagvlak inzake milieubeleid voorhanden is. Dat zal ook uit wat hier volgt blijken.

12 I. VANHOREN, Actiemiddelen van drukkingsgroepen in België. *Res Publica*, 1990, nr. 1, p. 110.

13 M. HOOGHE, De invloed van de milieubeweging op het milieubeleid. *Res Publica*, 1995, nr. 1, pp. 99-102; zie ook P. STRYCKERS, *a.u.*

Niet alleen de analyse van *cases* zoals Hooghe deed of het schetsen van krachtenvelden (cfr. infra) laat toe het maatschappelijk draagvlak in te schatten. De invloed van de milieubeweging speelt hoogstwaarschijnlijk voor een groot stuk indirect en niet-simultaan maar met vertraging. Kleine, incrementele beleidsmaatregelen of beleidscorrecties vormen telkens schoorvoetende stapjes die op zichzelf niet zoveel voorstellen maar alles tezamen wel een cumulatief effect sorteren. Hooghe noemt dat indirect effect de 'innovatieve' impact van de milieubeweging.¹⁴ Maar deze is nog moeilijker waar te nemen en te meten dan het krachtenveld waarop we in deze bijdrage verder zullen ingaan.

Eerst zal ik echter kort aangeven hoe de individuele burger in Vlaanderen over het milieu en het milieubeleid denkt. Zoals reeds aangetoond, is de mening en het standpunt van de individuele burger niet determinerend voor het maatschappelijk draagvlak, maar het geeft wel een kader waarbinnen de mobilisatie en tegenmobilisatie door organisaties plaatsvindt.

B. Vooraf: het individuele draagvlak inzake milieubeleid in Vlaanderen

Het individuele draagvlak wordt niet alleen bepaald door het standpunt dat (de meerderheid van) de burger(s) heeft over hoe een bepaalde kwestie moet aangepakt worden, maar minstens evenzeer door het belang dat door de burger aan zijn standpunt terzake wordt toegekend.¹⁵ Is het voor hem een cruciale kwestie, of heeft hij wel een standpunt maar zonder consequenties voor zijn politiek gedrag?

Wat milieubeleid betreft, is dit onderscheid cruciaal. Dikwijls is er sprake van een 'lauwe' of zelfs 'koude' meerderheid, tegenover een 'warme' minderheid. In grote groepen van de bevolking kan het milieubeleid op nominale steun rekenen, maar die zwakke stem van de meerderheid wordt overstemd door de harde roep van een relatief kleine groep sterk gemotiveerde tegenstanders, die sterk betrokken zijn bij de problematiek - hun broodwinning hangt er soms rechtstreeks van af - en die zich via de organisaties die hun belangen verdedigen met hand en tand en deskundig tegen dat beleidsplan verzetten. Waarschijnlijk kon het MAP van De Batselier op de steun van de meerderheid van de bevolking rekenen, opiniepeilingen wezen alvast in die richting, maar het felle verzet van de boeren en hun organisaties heeft er anders over beslist.

Enkele empirische gegevens kunnen deze stelling staven. 'Milieu' wordt steevast vernoemd door de Vlaamse burger als hij gevraagd wordt naar de belangrijkste politieke problemen: in de ISPO-enquête van 1991-1992 gaven 42% van de Vlamingen aan dat de milieuproblematiek daar voor hun part bij hoorde. Alleen de sociaal-economische (70%) en de migrantenkwestie (48%) scoorden hoger.¹⁶ Als de Vlaamse burger echter hét belangrijkste probleem moet uitkiezen, vindt 'slechts' 15% van de burgers dat dat milieu is en groeit de relatieve kloof

14 M. HOOGHE, *a.w.*

15 B. MADDENS, Het kiesgedrag en de opvattingen over politieke kwesties. In: M. SWYNGEDOUW, J. BILLIET, A. CARTON, R. BEERTEN, *Kiezen is verliezen. Onderzoek naar de politieke opvattingen van de Vlamingen*. Leuven, 1993, pp. 43-44.

16 B. MADDENS, *Kiesgedrag en partijstrategie. De samenhang tussen de beleidsmatige profilering van de partijen en het kiesgedrag van de Vlamingen op 24 november 1991*. Leuven, Afdeling Politologie K.U.Leuven, 1994.

met de sociaal-economische problematiek (40%) sterk, hoewel milieu nog steeds op de derde plaats uitkomt, na de migrantenproblematiek (16%) die de tweede plaats bezet. Iedereen vindt milieu belangrijk, maar als puntje bij paaltje komt, weegt de sociaal-economische problematiek sterker door.

In dezelfde enquête werd de respondent een schaal voorgelegd waarbij hij/zij zichzelf moest positioneren tussen 'milieubehoud' en 'werkgelegenheid'. Gezien het voorgaande zal het de lezer niet verwonderen dat een meerderheid van 45% zich aan de werkgelegenheidskant schaarde, terwijl 26% het milieubehoud verkoos en 29% voor de veiligheid van het centrum opteerde.¹⁷ Milieu is dus een consensuswaarde. Niemand is er tegen, iedereen vindt het belangrijk. Zodra er echter tegengestelde maatschappelijke claims opduiken, smelt de steun voor 'het milieu', en dus vermoedelijk ook voor het milieubeleid, als sneeuw voor de zon. Gelijkwaardige gegevens over andere EU-landen suggereren dat de meeste andere EU-burgers geen krimp geven en blijven kiezen voor het milieu als het milieubelang wordt geconfronteerd met economische eisen en als er aan het milieubeleid dus een prijskaartje wordt gehangen (hogere consumptieprijzen, tragere economische groei,...).¹⁸

De groepen en organisaties die het milieubeleid of, beter, aspecten van het milieubeleid bestrijden, spelen op die (vermeende?) tegenstelling milieu-werkgelegenheid in. Bijna steeds worden vooral sociaal-economische argumenten aangehaald om milieubeleidsplannen te bevechten. Vooral de (bedreiging van de) werkgelegenheid fungeert als een krachtig argument waarvoor de burger en de publieke opinie zeer gevoelig zijn. De fameuze studie van de Administratie voor Land- en Tuinbouw (ALT) die ten tijde van de MAP-strijd bekend raakte en waarin werd gesteld dat de uitvoering van dat plan duizenden jobs zou kosten, is er een mooi voorbeeld van. De ironie van het lot wil bovendien dat milieubeleid en werkgelegenheid op dit moment bij dezelfde Vlaamse excellentie zijn ondergebracht, die dus dagelijks met die tegengestelde claims geconfronteerd wordt.

C. *Het maatschappelijk draagvlak inzake milieubeleid: krachtenveld op het middenveld*

In deze paragraaf zal de stelling verkondigd en onderbouwd worden dat de milieuorganisaties wat hun objectieve machtsindicatoren betreft relatief zwak staan in vergelijking met de georganiseerde tegenkrachten op het middenveld. Conclusie zal zijn dat het maatschappelijk draagvlak inzake milieubeleid in Vlaanderen relatief klein is, ondanks het feit dat het de laatste jaren gegroeid is.

Het is duidelijk dat er op het maatschappelijke middenveld in Vlaanderen grote meningsverschillen zijn over de milieuproblematiek en over het (wenselijke) milieubeleid. Een systematische bevraging in 1993 door Wildemeersch c.s. van milieuorganisaties, vakbonden, werkgevers, boerenorganisaties en andere sociale organisaties, wees dat uit.¹⁹ De perceptie van 'de' milieuproblematiek en van

17 M. SWYNGEDOUW, *Nieuwe breuklijnen in de Vlaamse politiek? De politieke ruimte van de 18- tot 65-jarige Vlaamse kiezer na de verkiezingen van 24 november 1991*. In: M. SWYNGEDOUW, J. BILLIET, A. CARTON, R. BEERTEN, a.w.

18 R.J. DALTON, *The Green Rainbow: environmental groups in Western Europe*. New Haven, 1994, pp. 51-73.

19 D. WILDEMEERSCH, e.a., a.w., pp. 769-772.

de meest prioritair aan te pakken milieuproblemen verschilt sterk van organisatie tot organisatie, naargelang hun positie en naargelang de belangen van hun leden. De intermediaire organisaties hebben dus andere milieugendas.

Waar kan dat beter blijken dan in de MiNa-raad, het milieubeleidsadviesorgaan van de Vlaamse regering waarin de grote, inzake milieubeleid representatief geachte sociale organisaties zijn opgenomen? Het gaat om de Bond Beter Leefmilieu (BBL), Natuurreservaten vzw., het Centrum voor Natuureducatie (CVN) en de Wielewaal voor de milieubeweging; het Vlaams Economisch Verbond (VEV) en het Nationaal Christelijk Middenstandverbond (NCMV) voor de werkgevers; de Boerenbond voor de Boeren; het Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV) en het Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) voor de werknemers. Toen minister van Leefmilieu Kelchtermans de MiNa-raad in 1991 boven het doopvont hield, was het zijn expliciete bedoeling om op die manier het maatschappelijk draagvlak inzake milieubeleid te vergroten.²⁰

In de periode 1993-1994 werd er in de MiNa-raad weliswaar opvallend frequent consensus bereikt over adviezen aan de Vlaamse regering - we komen daar straks op terug - maar in regel gebeurde dat na harde onderhandelingen en was de uiteindelijk tekst een compromis.²¹ In de MiNa-Raad stond de milieubeweging zeker niet steeds tegenover dezelfde tegenkrachten. Er bestonden in de onderzochte periode verschillende strijdperken of theaters met wisselende coalities naargelang de aard van het dossier. In milieuhygiënische dossiers, bijvoorbeeld, gingen milieubeweging en Boerenbond soms een verbond aan, en dat was ook soms het geval als het advies handelde over het behoud van de open ruimte. Soms stonden werkgevers en milieubeweging aan dezelfde zijde. Dat deze coalitie niet uitgesloten is, bewijst het hoogst merkwaardige verbond, *bien etonnés de se trouver ensemble*, tussen de milieubeweging en het NCMV in hun strijd tegen het Fenix-project in Limburg. Toch gingen de natuur- milieuoorganisaties in de MiNa-raad in de meerderheid van de gevallen in de clinch met de Boerenbond, met het NCMV, met het VEV en veel minder met de vakbonden ACV en ABVV.

Boeren en werkgevers zijn in Vlaanderen, naargelang het dossier, dus de geodoverfde 'tegenstanders' van de milieubeweging op het middenveld en de vakbonden zijn haar trouwste coalitiepartners. In geheel West-Europa doet zich trouwens een gelijkaardige verschijnsel voor. Vakbonden worden door milieuoorganisaties positiever beoordeeld dan instellingen die de belangen van de landbouwers of van de industrie verdedigden, wat niet wil zeggen dat de vakbonden over het algemeen positief geëvalueerd worden.²²

In Vlaanderen vindt men vooral de christelijke arbeidersbeweging en meer bepaald haar socio-culturele organisaties KAV en KWB, dikwijls aan de zijde van de milieuoorganisaties terug. Toen bijvoorbeeld het MAP van De Batselier mede door het verzet van de Boerenbond gekelderd werd, was de KWB een van de eersten om scherp tegen de Boerenbond van leer te trekken, hoewel ze beide tot dezelfde zuil behoren. In hun activiteiten en hun interne vorming besteden KWB en KAV al jarenlang ruime aandacht aan de milieuproblematiek. Reeds verschillen-

20 T. KELCHTERMANS, *a.w.*, p. 21.

21 S. WALGRAVE, De MiNa-raad, een beschaafd gesprek tussen tegenspelers. *Vlaanderen Morgen*, 1995, pp. 21-30.

22 R.J. DALTON., Alliance Patterns of the European Environmental Movement. In: W. RÜDIG (red.), *Green Politics Two*. Edinburgh, 1992, p. 69 en p. 76.

de keren werd milieu tot jaarthema uitgeroepen. Ook lokaal wordt menige milieugroep sterk gesteund of zelfs gepatroeerd door de plaatselijke KWB- of KAV-afdeling.²³ Binnen het ACW, de koepel van de christelijke arbeidersbeweging, spelen de socio-culturele organisaties echter niet de eerste viool, maar wel de christelijke vakbond ACV. Voor het ACV is milieu niet prioritair maar wel werkgelegenheid. De arbeidersbeweging is dus een bondgenoot zolang het thema's betreft die haar niet rechtstreeks (be)treffen, zoals het MAP. Als dat wel het geval is, is de coalitie milieubeweging-arbeidersbeweging erg broos. Het Fenix-project waar de vakbonden tegen de milieubeweging voor de werkgelegenheid van dat project opteren, is er een voorbeeld van. Daarbij komt nog dat de nationale koepel van de vakbond soms wel te vinden is voor bepaalde milieumaatregelen, maar dat de centrales die veel dichtter bij de belangen van de onmiddellijk betrokkenen aansluiten, daar helemaal niet zo mee opgezet zijn. Net zoals elders in Europa, zit de arbeidersbeweging in verband met het milieubeleid ook in Vlaanderen met een dilemma opgescheept.²⁴

Door de strijdperken en coalities vanuit het standpunt van de milieubeweging te schetsen, wil ik niet suggereren dat de milieubeweging onverkort voor het algemeen en objectief milieubelang staat terwijl haar zogenaamde 'tegenstanders' vijanden van natuur en milieu zijn. Net als andere drukkingsgroepen hebben milieuorganisaties immers bepaalde organisatiebelangen die hen van het zuiver verdedigen van het objectieve milieubelang kunnen afhouden. Organisaties hebben de neiging om kost wat kost te willen blijven voortbestaan en zo groot mogelijk te willen worden. Het zou best wel eens kunnen dat die tendens, inherent aan elke organisatie, de milieuorganisaties van hun ware roeping weglukt. De milieubeweging dient in deze bijdrage alleen als referentie voor het inschatten van de andere relevante sociale organisaties op het middenveld, wat voor de hand ligt als er sprake is van het draagvlak inzake milieubeleid. Dat is een eerste relativerende opmerking.

Ten tweede fungeren soms niet zozeer sociale organisaties maar dikwijls de (lokale) overheid als tegenstander van de milieubeweging. Als een overheid een bouwvergunning aflevert, als ze over een bepaald infrastructuurproject positief adviseert of als ze zelf bepaalde beleidsmaatregelen neemt of nalaat te nemen, is zij voor de milieubeweging de kop van jut en niet zozeer de middenveldorganisaties die tegengestelde belangen verdedigen.

Dat krachtenveld op het middenveld waarop de milieubeweging ondermeer via de MiNa-raad met een aantal andere organisaties geconfronteerd wordt, zal in de rest van deze paragraaf uitgebreid geschetst worden. Aan de hand van een aantal machtsparameters wordt nagegaan welke macht de milieubeweging kan mobiliseren tegenover haar tegenspelers in de MiNa-raad.²⁵ We hebben het achtereenvolgens over het aantal leden van de organisatie, de representativiteit van die leden, de mobiliseerbaarheid van de leden, het stoorvermogen van acties van

23 S. WALGRAVE, *Nieuwe sociale bewegingen in Vlaanderen. Een sociologische verkenning*. Leuven, SOI, 1994.

24 R.J. DALTON., *Alliance Patterns of the European Environmental Movement*. In: W. RÜDIG (red.), *Green Politics Two*. Edinburgh, 1992, p. 75.

25 Niet alleen de MiNa-raad-organisaties maar ook het VBO en het Algemeen Boerensyndicaat worden in onderstaande analyse betrokken. Hun betekenis voor het maatschappelijk draagvlak inzake milieubeleid in Vlaanderen is niet te onderschatten.

de organisatie, de mate van professionalisering van de organisatie, de financiële mogelijkheden van de organisatie en tenslotte over de formele en informele toegang tot de beleidsmakers.

De sterkte of de zwakte van de milieuoorganisaties, en dus hun impact op het beleid, wordt dus beperkt tot de kenmerken van de milieuoorganisaties zelf. Het spreekt voor zich dat hun impact ook gedetermineerd wordt door factoren als hun strategie, de aard van de politieke besluitvorming en de ruimere politieke context.²⁶ Bovendien geven de gegevens over de objectieve machtsattributen slechts een oppervlakkig beeld en zijn ze niet steeds onderling vergelijkbaar. Een voorbeeld: de budgetten en het aantal werknemers van de vakbonden zijn, wat politiek gewicht betreft, niet vergelijkbaar met deze van pakweg de werkgeversorganisaties of de milieuoorganisaties. Het grootste deel van het vakbondswerk, in mensen en middelen, bestaat uit het verdedigen van individuele werknemersbelangen (ontslag, vakantie,...) en niet uit politieke drukking. Waarschijnlijk is het relatieve aandeel van politieke drukking en studiewerk in de totale activiteiten veel groter bij milieu- en werkgeversorganisaties. Toch speelt de grootte van het gehele organisatieapparaat op de achtergrond mee bij de politieke drukking en de collectieve belangenverdediging.

In tabel I zijn de scores van de verschillende organisaties op de verschillende machtsattributen opgenomen.

TABEL I

De score van verschillende middenveldorganisaties op acht machtsattributen

	Milieubeweging	NCMV	VEV	VBO	Boerenbond	ABS	ACV	ABVV
# leden ²⁷	± 150.000 ²⁸ (individueen)	76.000 (bedrijven)	5.000 (bedrijven)	17.000 ²⁹ (bedrijven)	71.000 ³⁰ (individueen)	± 10.000 ³¹ (individueen)	1.146.000 (individueen)	± 500.000 (individueen)
Representativiteit leden	-	+	+	+	+	+	+	+
Mobiliseerbaarheid leden	-	±	±	±	+	+	+	+
Stoorvermogen	-	-	-	-	+	+	+	+
# werknemers ³²	± 90 ³³	948	30	90 ³⁴	210 ³⁵	10	± 1.800	± 1.400
Budget (in miljoen BEF)	270 ³⁶	> 1.500	> 50	> 150	> 300	20	> 4.100	> 1.500
Formele toegang tot beleidsmakers	±	+	+	+	+	-	+	+
Informele toegang tot beleidsmakers	-	+	±	±	+	-	+	+

26 P. LEROY, Milieubeweging en milieubeleid. In: P. GLASBERGEN (red.), *Milieubeleid. Theorie en praktijk*. 's Gravenhage, VUGA, 1989, p. 73.

27 Tenzij anders vermeld, zijn de gegevens over het aantal leden afkomstig uit rechtstreekse, recente contacten met de betrokken organisaties zelf. Als het om een nationale organisatie gaat, zijn in de tabel alleen de Vlaamse leden opgenomen.

Wat het louter aantal leden betreft, kan de Vlaamse milieubeweging³⁷ de vergelijking met de meeste andere middenveldorganisaties relatief goed doorstaan. De Boerenbond heeft heel wat minder leden en zeker het Algemeen Boerensyn-dicaat valt in tabel I wat uit de toon. Het NCMV telt 76.000 leden, het gaat om kleine bedrijven. Het VEV heeft 5.000, vooral grote ondernemingen (+50 en +500 werknemers) als lid. Het VBO, de nationale koepel van de werkgeversorganisa-

28 Vooral de grote ledenaantallen van de relatief grote organisaties Natuurreservaten (± 27.000), Velt (± 13.000), KBVBV (± 10.000), De Wielewaal (± 8000) en JNM (± 2000) spelen hierbij een rol, aangevuld door de leden van de honderden lokale milieuactiegroepen in ons land. De koepel van de milieubeweging, de Bond Beter Leefmilieu, aanvaardt geen individuele leden. Bij de leden van de milieubeweging zijn ook de donateurs van Greenpeace geteld (± 60.000), hoewel deze niet echt als leden functioneren. Voor de exacte cijfers zie: S. WALGRAVE, *Nieuwe sociale bewegingen in Vlaanderen. Een sociologische verkenning*. Leuven, SOI, 1994.

29 W. BEIRNAERT, *Inspraak van het lid in het VBO*. *Res Publica*, 1995, nr. 1, p. 31.

30 Waarvan een goede 15.000 landbouwers.

31 Bijna allemaal landbouwers.

32 Tenzij anders vermeld, zijn de gegevens over het aantal professionelen afkomstig uit rechtstreekse, recente contacten met de organisaties zelf.

33 Natuurreservaten telde in 1994 35 vrijgestelden, De Wielewaal 8, JNM 4, CVN 3, Velt 8, Greenpeace 19 en de BBL 12 (S. WALGRAVE, *Nieuwe sociale bewegingen in Vlaanderen. Een sociologische verkenning*. Leuven, SOI, 1994.). Ook in niet specifieke milieuorganisaties zoals NCOs en Elcker-Ik zijn er nog wat *professionals* vanuit milieubewegingsperspectief met natuur en milieu bezig.

34 Het gaat voor het VBO om de nationale gegevens en niet om de Vlaamse. Eén derde van de 90 VBO-*professionals* zijn universitair geschoolde kaderleden.

35 Drie vierde van die Boerenbond-werknemers zijn beleidsmedewerkers: directie, staf, kader of provinciale consultants. Iets meer dan de helft van de Boerenbondmedewerkers werkt in het hoofdkwartier in Leuven. In de zogenaamde VVAD's van de Boerenbond (Vennootschappen, Verenigingen, Afdelingen en Diensten) zijn 7000 mensen rechtstreeks tewerkgesteld, dat is zonder de lokale kantoorhouders van bijvoorbeeld CERA of ABB of zonder de zaakvoerders van lokale AVEVE-vestigingen.

36 Het gaat hier om de grote nationale milieuorganisaties. Opgesplitst naar organisatie was dat 20 miljoen BEF voor de BBL, 70 miljoen voor De Wielewaal, 60 miljoen voor Natuurreservaten, 4 miljoen voor CVN, 20 miljoen voor Velt en 94 miljoen voor Greenpeace (S. WALGRAVE, *Nieuwe sociale bewegingen in Vlaanderen. Een sociologische verkenning*. Leuven, SOI, 1994).

37 Wat al deze objectieve parameters betreft, moet eigenlijk het onderscheid gemaakt worden tussen natuurbeleid en milieubeleid en tussen de natuurbehoudsbeweging en de milieubeweging. *In globo* komt het er op neer dat de natuurbehoudsbeweging sterker staat dan de milieuhygiënische beweging zowel wat haar eigen objectieve sterkte betreft (leden, financiën, professionele staf,...) als wat haar erkenning door de overheid aangaat (zie daarvoor: S. WALGRAVE, *Nieuwe sociale bewegingen in Vlaanderen. Een sociologische verkenning*. Leuven, SOI, 1994). Dat heeft te maken met de verdergaande ideologische kritiek van de milieuhygiënische beweging op het politieke en economische systeem, met haar alliantiepartners en met de aard van haar tegenstanders. Dalton, bijvoorbeeld, stelt in zijn onderzoek naar natuur- en milieuorganisaties in West-Europa dat de natuurorganisaties stevast positiever oordelen over andere politieke actoren zoals partijen, parlementairen, bedrijven en ministeries en dus meer heil zien in samenwerking met hen, dan de milieuhygiënische groepen (R.J. DALTON., *Alliance Patterns of the European Environmental Movement*. In: W. RÜDIG (red.), *Green Politics Two*. Edinburgh, 1992, p. 75.) In de tekst zal ik dit onderscheid tussen natuur- en milieuorganisaties echter niet aanhouden, het zou te ver leiden.

ties, heeft geen individuele leden maar via de bij haar aangesloten federaties telt ze indirect zowat 17.000 Vlaamse leden, waarvan het grootste deel kleine ondernemingen (tussen 10 en 50 werknemers). De milieubeweging verbleekt wel bij de enorme ledenaantallen van de vakbonden in ons land. België kent één van de hoogste syndicalisatiegraden van Europa ³⁸ en de Belgische vakbonden zijn ondermeer door hun onderaannemingstaken tot semi-officiële instellingen uitgegroeid.

Naast het aantal leden, speelt ten tweede ook de **representativiteit** van de organisatie ten opzichte van de door haar vertegenwoordigde groepen een rol. Het gaat om de verhouding tussen het aantal leden en het aantal potentiële leden. ³⁹ In principe verdedigt de milieubeweging het algemeen belang, met name 'de' milieubelangen van 'de' Vlaamse bevolking. Tegenover 6 miljoen Vlamingen is 150.000 leden niet echt veel te noemen. Alle andere genoemde drukkingsgroeperingen zijn meer representatief: het Algemeen Boerensyndicaat en de Boerenbond tellen vrijwel alle Vlaamse landbouwers onder hun leden en 'dekken' de landbouwersbelangen veel vollediger. Het VBO stelt zelf dat 85% van de bedrijven met meer dan 50 werknemers bij één van haar federaties zijn aangesloten. ⁴⁰ Het VEV beweert dat het alle middelgrote (tussen 50 en 500 werknemers) en alle grote (+500 werknemers) Vlaamse ondernemingen onder zijn leden telt. Deze organisaties domineren dus hun sector. Dat versterkt hun legitimiteit bij de beleidsvoerders en hun positie bij onderhandelingen. Tot voor ze in de MiNa-raad werden opgenomen, moesten de milieuorganisaties ondanks hun vrij groot ledenaantal constant hun legitimiteit opnieuw bewijzen: ze moesten vooral aantonen dat ze representatief waren en gerechtvaardigde belangen verdedigden.

Van Horen toonde aan dat de Boerenbond in de periode 1982-1983 veel meer gebruik maakte van haar ledenaantal als drukkingsmiddel dan de Bond Beter Leefmilieu (BBL), de koepel van de Vlaamse milieubeweging. ⁴¹ Boerenbond en BBL telden in die periode ongeveer evenveel leden, de BBL weliswaar indirect via de aangesloten milieuorganisaties, maar het grote verschil zat hem waarschijnlijk in hun representativiteit. Organisaties zoals Natuurreservaten zijn de laatste jaren niet toevallig intensief bezig leden te werven. Ze willen zich als representatieve gesprekspartner van de natuursector tegenover de overheid opwerpen, erkenning krijgen en zich maatschappelijk verankeren. Een sociale beweging zoals de milieubeweging probeert steeds een mythe over de massaliteit van haar achterban te creëren door zich op te werpen als representant van een veel ruimere achterban dan alleen haar eigen leden. ⁴² Als zulke beweging echter geconfronteerd wordt met tegenstanders die aantoonbaar over veel leden beschikken én die representatief zijn, volstaat zulk 'vermoeden' van massaliteit niet.

Er is ten derde een groot verschil in **mobiliseerbaarheid en militantisme** van de leden. De 60.000 donateurs van Greenpeace zijn heel wat minder militant en mobiliseerbaar dan de 10.000 leden van het Algemeen Boerensyndicaat.

38 A. VAN DEN BRANDE, Algemene inleiding: machtige en onmachtige drukkingsgroepen. *Res Publica*, 1995, nr. 1, p. 6.

39 I. VANHOREN, *a.w.*, p. 98.

40 W. BEIRNAERT, *a.w.*, p. 31.

41 I. VANHOREN, *a.w.*, p. 104.

42 S. WALGRAVE, *Nieuwe sociale bewegingen in Vlaanderen. Een sociologische verkenning*. Leuven, SOI, 1994.

Bijvoorbeeld om het MAP te steunen, kwam nauwelijks volk op straat, tégen het MAP des te meer en des te heviger. De mobiliseerbaarheid van de achterban is een functie van zijn betrokkenheid. In de strijd rond een bepaald milieudossier staat de milieubeweging dikwijls tegenover sterk betrokken en geëngageerde tegenstanders die makkelijk te mobiliseren zijn omdat (ze menen dat) ze in hun economisch voortbestaan bedreigd worden. Ook de milieubeweging kan sterk mobiliseren, op voorwaarde dat het om concrete, voelbare problemen gaat die de mensen rechtstreeks aanbelangen en die de kwaliteit van hun leven aantasten. Bijna altijd gaat het dan om lokale overlast door projecten of geplande projecten. Voor algemene milieuhygiënische of natuurbehoudsthema's, zoals het MAP en de Groene Hoofdstructuur, is de mobilisatiekracht van de milieubeweging zeer beperkt. Het NIMBY-syndroom blijft de milieubeweging parten spelen.

Dat blijkt zijdelings uit onderzoek over de collectieve actie van de milieubeweging in vergelijking met de acties van de andere nieuwe sociale bewegingen (derde-wereldbeweging, vredesbeweging en vrouwenbeweging) in de periode 1970-1992. De milieubeweging mobiliseerde in die periode relatief veel - bijna de helft van de mobilisaties van de nieuwe sociale bewegingen kwam op haar naam te staan - maar het ging in overgrote mate om kleine, lokale acties die zich verzetten tegen de plaatselijke inplanting van een project (vb. bedrijf, stortplaats, autoweg, spoorlijn, industriezone,...). Zelden was er sprake van nationale/regionale milieufacties waarbij aspecten van het nationale milieubeleid op de korrel genomen werden. De meest opvallende uitzondering waren de antikernenergiestrijd en de anti-TGV-acties. Bovendien kende de milieubeweging, wat het aantal acties betreft, al in het begin van de jaren '70 haar hoogtepunt.⁴³ Meer algemeen is het zo dat alle nieuwe sociale bewegingen wel relatief veel op straat komen, maar dat het doorgaans om kleinere acties gaat dan wanneer de traditionele sociaal-economische belangengroepen de straten onveilig maken.⁴⁴ Nu is het belang van de mobiliseerbaarheid van de achterban niet altijd even groot. Gevestigde drukkingsgroepen zoals de Boerenbond beschouwen het 'op straat komen' niet als een efficiënt drukkingsmiddel⁴⁵ en de werkgeversorganisaties komen al helemaal niet of nauwelijks op straat.

Naast het aantal leden, hun representativiteit en hun mobiliseerbaarheid, is ten vierde wat Hooghe het **stoorvermogen** van sociale organisaties noemt niet van enig belang gespeend⁴⁶. De Vlaamse milieuorganisaties zijn niet of nauwelijks in staat om het maatschappelijke leven te verstoren of de implementatie van beleidsbeslissingen te belemmeren. Alleen Greenpeace 'verstoort' wel eens iets, maar zorgt er goed voor dat alleen privé-ondernemingen en niet het publiek daar het slachtoffer van zijn. Dat boerenorganisaties stoorvermogen hebben, of toch tenminste hun tractors, bleek duidelijk uit de strijd rond het MAP. Andere voorbeelden van stoorvermogen zijn de recente stakingen van de geldkoeriers in ons land en de blokkade-acties van de truckers in Frankrijk en Spanje.

Stoorvermogen heeft niet alleen te maken met het afdwingen van bepaalde beleidsbeslissingen of met het protesteren tegen een (gepland) beleid, en dus met drukking op de besluitvorming en op de politieke agenda, maar ook en mis-

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ J. SMITS, *Democratie op straat, Een analyse van de betogingen in België*. Leuven/Apeldoorn, 1984.

⁴⁵ I. VANHOREN, *a.w.*

⁴⁶ M. HOOGHE, *a.w.*, p. 104.

schien zelfs vooral met de mogelijkheid om de uitvoering van een bepaald beleid, eens de besluiten genomen zijn, te bemoeilijken, te vertragen of helemaal te beletten. Politieke macht situeert zich immers zowel in de inputfase als in de outputfase. In de inputfase wil het af en toe nog wel eens lukken voor de milieubeweging, in de outputfase staat ze meestal met lege handen, een sporadische blokkade van een nucleair transport of van een cargo met genetisch gemanipuleerde soja niet te na gesproken. Andere drukingsgroeperingen slagen er wel in om de uitvoering van bepaalde beslissingen onmogelijk te maken. Dat heeft te maken met hun stoorvermogen maar ook met de typische Belgische onderaanneming waarbij belangengroepen betrokken worden bij de uitvoering van het beleid, dat dus staat of valt met hun medewerking.

De **professionalisering** en dus de deskundigheid van sociale organisaties is een vijfde machtsattribuut. Vooral dankzij de MiNa-subsidies heeft de milieubeweging op enkele jaren tijd een sprong gemaakt: van een personeelsbestand met een overwegend precair statuut dat van jaar tot jaar op de tocht stond, konden de grotere milieuorganisaties geleidelijk een vrij stabiele professionele staf van beleidsmedewerkers uitbouwen. In 1994 telde de gehele Vlaamse milieubeweging samen een 90-tal vrijgestelden in een 7-tal verschillende organisaties. Toch beschikken sommige van haar concurrenten over meer vrijgestelden. Hoewel de absolute gegevens zoals gezegd niet onderling vergelijkbaar zijn - in sommige organisaties behoren heel wat diensten wel tot de moederorganisatie (vb. NCMV) en in andere niet (vb. Boerenbond) - vindt men de naakte cijfers in tabel I. Opvallend zijn de relatief lage cijfers van het VEV en de hoge van de Boerenbond (alleen de kernorganisatie) en vooral van het NCMV (met diensten). Tegen de vakbonden valt wat professionalisering betreft helemaal niet op te tornen: het Vlaamse ABVV heeft ongeveer 1400 mensen in dienst, het ACV ⁴⁷ zelfs 1800. Organisaties als de Boerenbond weten die grote expertise en deskundigheid in eigen huis naar waarde te schatten: uit een bevraging blijkt dat vertegenwoordigers van de Boerenbond aan hun 'aantal vaste werkkrachten' de hoogste score toekennen wat het belang in de drukking van de Boerenbond betreft. ⁴⁸

Misschien nog belangrijker dan bovenstaande objectieve gegevens over de professionalisering van de middenveldorganisaties, is het feit dat ook de gewone leden van beroepsorganisaties zoals Boerenbond, Algemeen Boerensyndicaat, NCMV en VEV in zekere zin *professionals* te noemen zijn. Ze zijn beroepsmatig in de sector werkzaam en bezitten alleen daardoor al heel wat deskundigheid en expertise. Ook wat het milieuaspect van hun onderneming betreft, zijn het minstens ervaringsdeskundigen: ze hebben een idee van de eventuele milieuoverlast die hun economische activiteit teweegbrengt, van de (technische) oplossingen die mogelijk zijn en ze weten wat haalbaar en niet haalbaar is. Als gevolg daarvan moeten de milieuorganisaties meestal 'op vreemd terrein' spelen en wordt hun deskundigheid constant onder vuur genomen door *professionals* uit het veld. De eigenlijke deskundigheid van de milieubeweging situeert zich immers meestal op natuur- of milieuvlak - de 'waarde' van bepaalde biotopen, de nefaste gevolgen van bepaalde vormen van vervuiling, ... - maar veelal wordt de discussie in

47 Het ACW-conglomeraat als geheel telt met 54 KWB-*professionals*, 103 KAV-vrijgestelden, 50 KBG-werknemers en ongeveer 180 ACW-medewerkers nog heel wat meer professionelen.

48 I. VANHOREN, *a.w.*, p. 106.

sociaal-economische termen gevoerd (tewerkstelling, concurrentiekracht, schaalvoordelen,...).

Een zesde machtsattribuut van sociale organisaties zijn hun **financiële mogelijkheden**. Het moet duidelijk zijn dat de financiële armslag van de Vlaamse milieu- en natuurorganisaties niet echt klein meer te noemen is in vergelijking met die van de traditionele sociale organisaties. Het budget van de gehele Vlaamse milieubeweging bedroeg in 1994 een respectabele 270 miljoen BEF. De meeste middenveldorganisaties waren niet zo happig om hun totaal jaarlijks budget kenbaar te maken. Door de drie werkgeversorganisaties VEV, NCMV en VBO werd hun budget als een fabrieksgeheim beschouwd: alle drie weigerden ze het globale cijfer van hun begroting mee te delen. We waren verplicht de omzet van de betrokken organisaties te schatten aan de hand van het aantal tewerkgestelden vermenigvuldigd met 1,5 miljoen BEF/per persoon/per jaar. Dat cijfer vormt hoogstwaarschijnlijk een grote onderschatting van het totale budget gezien het alleen gebaseerd is op de personeelsuitgaven. Bij de werkgeversorganisaties is de sterke positie van het NCMV opvallend. Het Algemeen Boerensyndicaat deelde wel zijn budget mee: het is iets meer dan 20 miljoen BEF per jaar. Ook de Boerenbond vond het niet opportuun haar jaarlijks budget over te maken. Gezien de organisatie 210 werknemers telt, loopt ook haar budget minstens in de honderden miljoenen.⁴⁹ Ook de vakbonden lieten niet in hun financiële kaarten kijken. Een eenvoudige berekening op basis van de gemiddelde ledenbijdrage van 300 BEF per maand vermenigvuldigd met het aantal leden leert dat de Vlaamse werknemersorganisaties weer de kroon spannen met minstens 1,5 miljard BEF voor het ABVV en 4,1 miljard BEF voor het ACV. Gezien de beperktheid van de gegevens is het gevaarlijk hier conclusies uit te trekken maar met uitzondering van het NCMV en de vakbonden scoren de meeste traditionele sociale organisaties niet hoger dan de milieubeweging als geheel.

Organisaties zoals de Boerenbond hebben echter een eigen economisch imperium uitgebouwd dat vele malen het budget van de Boerenbond als sociale organisatie overtreft, en dat mee het financieel gewicht van de organisatie bepaalt. Daarbij komt nog dat de meer kapitaalkrachtige situatie van de leden van vooral de werkgeversorganisaties⁵⁰ waarschijnlijk toelaat om tijdelijk en *ad hoc* meer financiële middelen te mobiliseren, bijvoorbeeld als de belangen van het betrokken bedrijf acuut bedreigd zouden worden. Als een bedrijf zijn uitbatingsvergunning dreigt te verliezen omdat de omwonenden klagen over hinder, zal die onderneming hoogstwaarschijnlijk heel wat middelen vrijmaken om aan te tonen dat die klachten ongegrond zijn (vb. tegenexpertises, eigen metingen,...).

Financiële middelen kunnen dus de drukking van andere kanalen versterken, ze laten toe om externe deskundigheid 'te kopen', bijvoorbeeld door wetenschappelijk onderzoek te laten uitvoeren. Financiële middelen kunnen ook op zich impact hebben en als drukingsmiddel uitgespeeld worden. "(...) de Boe-

49 De inkomsten van de Boerenbondleden genereren slechts een fractie van dat budget. Ook subsidies en diensten leveren inkomsten aan de Boerenbond. Vooral de aanzienlijke steun van de VVAD's, zeg maar de commerciële vennootschappen in de Boerenbondgroep, is onontbeerlijk om de moederorganisatie draaiende te houden.

50 De bijdrage van de leden van werkgeversorganisaties ligt heel wat hoger dan het lidgeld van de natuur- of milieuoorganisaties. Een voorbeeld: het minimumlidgeld voor een bedrijf dat zich bij het VEV wil aansluiten bedraagt 25.000 BEF. Het kan, naargelang de omstandigheden, oplopen tot meer dan 100.000 BEF.

*renbond heeft de reële capaciteit om op grote schaal zuiver financiële middelen in te zetten om druk uit te oefenen, omwille van de financiële macht van haar financieel-economische organisaties."*⁵¹ De Boerenbond stelde een tijd geleden dat de grootte van zijn totale budget zeer belangrijk was in de impact van haar drukking op het beleid.⁵²

Het belangrijkste machtsattribuut van een sociale organisatie is echter niet zozeer haar aantal leden, hun representativiteit en mobiliseerbaarheid, het stoorvermogen van de organisatie, de professionalisering/deskundigheid of de financiële sterkte van de organisatie maar wel haar **formele toegang tot de politieke besluitvorming** en haar informele toegang tot de politieke besluitvorming. Formeel gaat het om de positie van de organisatie in de armatuur van advies- en overlegorganen die het Belgische en het Vlaamse beleid rijk zijn; informeel gaat het om de politieke bondgenootschappen en coalities waarin de organisatie betrokken is (verzuiling), het persoonlijke contacten- en lobbynetwerk van haar leiders. Het is vooral hier dat de achterstand van de milieubeweging zich situeert.

De sociale partners zijn in alle mogelijk formeel overleg en advies betrokken partij. Op vrijwel alle maatschappelijke en politieke domeinen mogen ze hun woordje meepraten. De milieubeweging heeft alleen tot de MiNa-raad toegang en dan nog samen met die alomtegenwoordige sociale partners. Daarbij komt dat de MiNa-raad voor een heel stuk gedoubleerd wordt door de Sociaal Economische Raad voor Vlaanderen (SERV) die zich ook met de milieu- en natuurproblematiek bezighoudt, meerbepaald met de cruciale afweging van economische belangen versus milieubelangen. In de SERV zetelen echter geen milieuorganisaties. Bovendien is het SERV-overleg voor werkgevers en werknemers belangrijker dan de MiNa-raad.⁵³

Eén van de centrale determinanten van overleg en advies is de geslotenheid en beslotenheid ervan. Nieuwkomers worden buitengehouden, nieuwe eisen en belangen worden niet tot het overleg toegelaten, alleen de bekende en meestal verzuilde organisaties worden voldoende 'representatief' geacht om maatschappelijke belangen te verdedigen, juist omdat hun eisen en verzuchtingen niet haaks staan op de bekende breuklijnen.⁵⁴ De verzuiling rond de traditionele breuklijnen en het neo-corporatistische model, bezegeld in politieke pacten, tekenden immers de advies- en overlegstructuur uit. Een geïntegreerd milieubeleid zoals de milieubeweging dat voorstaat, blijft echter niet beperkt tot strikte milieu-maatregelen maar heeft verregaande implicaties voor landbouw, industrie, mobiliteit, ruimtelijk ordening, enzovoort. Op al die domeinen functioneren advies- en overlegorganen die in grote mate bevolkt worden door de traditionele sociale partners en hier en daar een betrokken belangengroep, maar die volledig gesloten blijven voor de milieu- en natuurorganisaties. Alleen in de voorbereiding van het milieubeleid in enge zin, advies aan de minister voor Leefmilieu, speelt de milieubeweging via de MiNa-raad een rol. Dat is natuurlijk een serieus comparatief nadeel tegenover sociale organisaties die ook elders bij de beleidsvoorbereiding betrokken worden en ook daar dus een bepaalde (milieu)maatregel kunnen afzwakken of zelfs afblokken. Ook als de milieubeweging in de MiNa-raad haar slag zou thuishalen, en gezien vooral consensusadviezen politiek ef-

51 I. VANHOREN, *a.w.*, p. 105.

52 *Ibid.*, p. 106.

53 D. WILDEMEERSCH, *a.w.*, p. 771.

54 W. DEWACHTER, *Besluitvorming in politiek België*. Leuven, 1992, pp. 140-145.

fect hebben is dat niet evident, kunnen de 'verslagen' MiNa-raadsleden nog altijd op andere fora het advies counteren, niet het minst in de SERV die zich ook met milieudossiers inlaat.

Wellicht nog belangrijker dan die formele toegang is tenslotte de **informele toegang tot het beleid**. Als nieuwe sociale beweging is de milieubeweging niet verzuild, wat meteen inhoudt dat geen enkele politieke partij haar lot met de beweging verbonden heeft.⁵⁵ Bij de meeste andere sociale organisaties - met uitzondering van het Algemeen Boerensyndicaat, het VEV en het VBO - ligt dat anders. Via hun partij krijgen die organisaties *inside*-informatie over het beleidsproces en beschikken ze over een permanente politieke zaakwaarnemer die van binnenuit een oog houdt op hun belangen. Hun contacten met beleidsvoerders steunen op persoonlijke vriendschappen, langdurige kennis en vertrouwdheid, gelijkaardige en soms gemeenschappelijke achtergronden en carrières in organisatie en partij, en op een gemeenschappelijke politieke overtuiging. Verzuilde sociale organisaties zijn dikwijls kind aan huis in de ministeriële kabinetten waar het beleid wordt uitgetekend, ze beïnvloeden de interne, eerste beleidsplannen nog voordat de discussie publiek wordt, ze bezetten cruciale posities in het kabinet of leveren de kabinetschef.

Ook dat blijkt uit het onderzoek van Van Horen. De Boerenbond maakt naar eigen zeggen veel gebruik van haar leden die toevallig ook parlementair zijn, van haar 'contacten met partijen', van haar 'contacten binnen de katholieke zuil', van onderhandelingen langs formele maar vooral langs informele weg en van 'informele contacten met parlementairen'. Al deze drukkingsmiddelen stonden in 1982-1983 nauwelijks of helemaal niet ter beschikking van de BBL. De Boerenbond maakte niet alleen veel gebruik van die informele actiemiddelen maar achtte ze ook erg belangrijk om haar slag thuis te halen.⁵⁶ Hoewel de wederzijdse vertrouwdheid van beleidsmakers en milieubeweging er met rasse schreden op vooruitgaat, niet in het minst door het coöpteren van milieukaders in ministeriële kabinetten, is de positie van de verzuilde sociale organisaties nog steeds niet te vergelijken met de positie van een relatieve buitenstaander zoals de milieubeweging.

Een voorbeeld van het grote belang van de informele toegang tegenover de formele toegang tot het beleid is de afloop van de MAP-discussie. Formeel werd de milieubeweging betrokken bij de besprekingen in de MiNa-raad en zelfs in de bilaterale onderhandelingen met de vertegenwoordigers van de boeren. Dat formeel overleg leverde niets op. De coalitiepartners van de Vlaamse Regering, SP en CVP, trokken de zaak naar zich toe en lieten de interkabinettenwerkgroep De Batselier-Van den Brande de knoop doorhaken.⁵⁷ Deze laatste politieke faze was de cruciale faze en juist hierin spelen de informele contacten met de regeringspartijen een doorslaggevende rol. Het heeft er alle schijn van dat de Boerenbond via zijn zuilpartner CVP betere informele kanalen ter zijner beschikking had dan de milieubeweging.

55 S. WALGRAVE, *Tussen Loyaliteit en selectiviteit. Over de ambivalente relatie tussen nieuwe sociale bewegingen en Agalev in Vlaanderen*. Leuven, 1995.

56 I. VANHOREN, *a.w.*, pp. 104-106.

57 M. HOOGHE, *a.w.*, pp. 101-102.

D. Besluit: een klein draagvlak...

In een notedop samengevat, komt de analyse van het krachtenveld op het middenveld er op neer dat de milieubeweging niet meer zoals vroeger over de gehele lijn zwak staat in vergelijking met de traditionele belangen- en drukkingsgroepen. De grootste achterstand van de milieubeweging situeert zich in haar beperkte formele en informele toegang tot de besluitvorming en de beleidsmakers, maar de milieubeweging is langzaam bezig die achterstand in te lopen.

Als er van impact van de milieubeweging op het beleid sprake is, dan gaat het veelal om *agenda setting*, om het opdringen van thema's aan de invoerzijde van het politieke systeem. Omdat de milieubeweging slechts een gebrekkige toegang tot de beleidsmakers heeft, blijft haar impact op de eigenlijke uitkomst van de uiteindelijke beslissing klein. Dikwijls moet ze de duimen leggen voor andere actoren op het middenveld die tegengestelde belangen verdedigen. De discussie over de Groene Hoofdstructuur is er een voorbeeld van. Aangekaart bij de beleidsvoerders door de natuurbehoudsbeweging gaat het dossier een eigen leven leiden, wordt het kind door anderen geadopteerd en vooral geadapteerd. Op dat proces van politieke acculturatie heeft de milieubeweging weinig of geen invloed. Die paradoxale situatie werd door Hooghe onlangs getypeerd als de thematische openheid tegenover de actoriële geslotenheid van het Belgische politieke systeem.⁵⁸

... maar een groeiend draagvlak...

Hoewel we in het eerste deel van deze bijdrage te vuur en te zwaard betoogden dat een maatschappelijk draagvlak geen noodzakelijke voorwaarde is voor een bepaald beleid en dat het dus niet volstaat naar het beleid te kijken om het draagvlak te kennen, is het toch interessant om even een blik te werpen op het Vlaamse milieubeleid van de laatste jaren: alvast de milieubeleidsoutput is er met grote sprongen op vooruit gegaan. De beleidsversnelling vond vooral tijdens de vorige legislatuur plaats.

De milieubeweging, als belangrijkste component van het draagvlak rond milieubeleid, is de laatste jaren spectaculair versterkt op organisatievlak, dat bleek hierboven al. Maar ook binnen organisaties die zich niet primair met milieu bezighouden, op de eerste plaats bij commerciële organisaties maar ook bij andere sociale organisaties op het middenveld, heeft de bekommernis voor milieu en natuur sterk aan terrein gewonnen. Vrijwel alle grotere sociale organisaties zijn op één of andere manier met milieu bezig, hebben een milieuprogramma en stellen mensen, of één mens, vrij om zich in milieuzaken te specialiseren. Bedrijven hebben milieuoördinatoren in dienst, nemen milieucodes aan, sluiten convenanten, sponsoren milieufacties en milieuverenigingen en pogen vooral koortsachtig hun productiemethodes en producten milieuvriendelijker te maken. Dat alles heeft zeker te maken met een toenemende welgemeende milieubekommernis bij werknemers en bedrijfsleiding maar ook met de politieke druk en met de druk van consumenten en van... de milieubeweging.

58 M. HOOGHE, *Nieuwkomers op het middenveld. Nieuwe sociale bewegingen als actoren in het Belgisch politiek systeem. De vrouwenbeweging en de milieubeweging in Vlaanderen, 1970-1990*. Brussel, Vrije Universiteit Brussel, Politieke Wetenschappen, 1997.

Nu mag de impact van de milieubeweging in het aanzwengelen van het milieubeleid niet overdreven worden. Er is bijvoorbeeld ook de internationale dynamiek in het milieubeleid. Dat politici en industrie volop vergroenen heeft niet alleen te maken met de drukking en de sensibilisatie van de milieubeweging maar misschien meer met de enorme druk die van de Europese interne markt en de stortvloed van de Europese milieurichtlijnen uitgaat. Wat milieu betreft, speelt de EU in België en Vlaanderen zonder twijfel een vooruitstrevende rol.

De maatschappij vergroent langzaam in al haar geledingen: zowel politiek, structureel, organisationeel als individueel. Het individuele draagvlak voor milieubeleid is de laatste jaren nog toegenomen en zit blijkbaar nog niet op haar hoogtepunt.⁵⁹ Ook het institutionele draagvlak neemt toe: er staan steeds meer structurele middelen ter beschikking van de milieubeleidsmakers (vb. milieufetrapport) en van de milieubeweging (vb. vorderingsrecht) om het milieubeleid vorm te geven en te beïnvloeden.

...dankzij de MiNa-raad?

Door deelname aan overleg en advies via de MiNa-raad heeft de milieubeweging eieren voor haar geld gekozen en de eeuwige keuze waarmee sociale bewegingen geconfronteerd worden - schreeuwen in de marge zonder zich te verbranden of mee in het bad gaan zitten en af en toe een slag thuis halen - in de tweede richting beslecht. In deze laatste paragraaf gaan we na in welke mate die participatie-optie het groeiende draagvlak inzake milieubeleid verklaart. Zowat alle rechtstreeks-betrokkenen zijn het er roerend over eens dat het maatschappelijk draagvlak inzake milieubeleid er dankzij de MiNa-raad op vooruitgegaan is en dat Kelchtermans' strategie om het draagvlak te vergroten haar vruchten afgeworpen heeft.⁶⁰ In het onderstaande stappen we een heel eind mee met de supporters van de MiNa-raad maar brengen we ook een drietal kritische kanttekeningen aan.

Ten eerste is het duidelijk dat een advies van de MiNa-raad wel degelijk een (grote) rol speelt als dat advies met consensus wordt opgemaakt.⁶¹ Dirk Van Melkebeke, toenmalig kabinetschef van De Batselier, stelde: *"Als er consensus is in de MiNa-raad over een bepaald advies, dan weegt dat zwaar door. Men kan immers alleen een milieubeleid voeren als daarvoor een breed maatschappelijk draagvlak is."*⁶² Als gedoodverfde maatschappelijke tegenstrevers het met elkaar eens raken, heeft dat compromis meer dan een voetje voor bij de beleidsmakers. Die consensusregel geldt voor alle advies- en overlegorganen⁶³. Nogal triviaal luidt het argument dan dat er zonder de MiNa-raad moeilijk van een formele, maatschappelijke consensus kan gesproken worden.

In 1993-1994 bereikte de MiNa-raad in ongeveer twee derde van de gevallen unanimititeit, wat toch een opvallend feit is gezien de sterk verschillende belangen in de MiNa-raad. Men mag zich echter niet blind staren op het grote aantal

59 D. WILDEMEERSCH, e.a., a.w., pp. 763-764.

60 Zie bijvoorbeeld het verslag van het colloquium van de MiNa-raad naar aanleiding van het lustrum van de raad en de bijdragen van de verschillende betrokkenen daarin.

61 T. KELCHTERMANS, z.w., pp. 21-22.

62 Gesprek met Dirk Van Melkebeke, kabinetschef van minister van Leefmilieu Norbert De Batselier, op 20 oktober 1994.

63 W. DEWACHTER, a.w., pp. 135-136.

consensusdossiers. In de raad wordt veel makkelijker eenparigheid bereikt over de algemene uitgangspunten en over technische materies dan over concrete, economisch en/of politiek harde dossiers. Zodra de raad zich moet uitspreken over domeinen waar de vertegenwoordigde organisaties of hun leden rechtstreeks mee te maken hebben, blijkt consensus meestal een onhaalbare kaart. Over de zogenaamde allocatie van de baten en lasten van het milieubeleid - wie zal de kosten voor het milieubeleid dragen? - bestaat zelden overeenstemming. In ieder geval krijgen consensusdossiers dankzij de MiNa-raad veel sneller hun politiek beslag.

Maar ook zonder consensus is het maatschappelijk draagvlak inzake milieubeleid gebaat bij de MiNa-raad. Een verdeeld advies bevat in regel het meerderheids- en het minderheidsstandpunt en biedt de milieubeweging naast de sociale partners dus een kanaal om rechtstreeks en systematisch haar grieven en argumenten aan de beleidsmakers door te spelen. Bovendien kan ook een verdeeld advies invloed hebben, vooral als het in de media wordt opgemerkt en weerluidt, wat weliswaar zelden het geval is.

Keerzijde van de medaille is dat de Belgische en Vlaamse overleg- en adviesapparatuur tot doel heeft politieke conflicten af te zwakken, de angel uit penibele dossiers te trekken en maatschappelijke tegenstellingen gedeeltelijk uit te gommen juist door gedoodverfde tegenstanders naar compromissen te laten streven, die door de beleidsvoerders bekrachtigd worden. In zekere zin halen de sociale organisaties op die manier de kastanjes uit het vuur voor de beleidsvoerders. Nadeel voor het draagvlak is dat de beleidsvoerders zich zelf minder gaan inlaten met de beleidsvoorbereiding, dat ze geen milieubeleidsvisie ontwikkelen maar hun verantwoordelijkheid voor een stuk op het betrokken overleg- en adviesorgaan afwentelen, ze wassen hun handen in onschuld. Dat houdt tevens in dat ze zich zelf niet opwerpen als de verdedigers van 'het milieubelang' maar dat aan de milieubeweging overlaten. Als de eerste compromiseronde op niets uitdraait, kan de verantwoordelijke minister voor de televisiecamera's komen zeggen 'dat er geen maatschappelijk draagvlak voor de maatregel is'. Kortom: advies- en overlegorganen kunnen politieke verantwoordelijken een alibi geven om geen beleid te voeren.⁶⁴ In de ogen van de milieubeweging speelt de MiNa-raad af en toe die alibi-rol. Jos Rutten, toen van Natuurreservaten vzw., stelde in 1995 over de Groene Hoofdstructuur: *"We konden toch niet anders dan die systematische desinformatie te counteren. In die zin namen we daar de rol van de administratie en de minister over. Zijzelf zwegen daar toen in alle talen over."*⁶⁵ De vorige voorzitter van de MiNa-raad, Aviel Verbruggen, suggereerde in een terugblik op zijn voorzitterschap hetzelfde.⁶⁶

Bovendien staat het niet helemaal buiten kijf dat de maatschappelijke consensus altijd gediend is met de MiNa-raad. Door de MiNa-raad worden discussies en tegenstellingen tussen milieubelangen en andere maatschappelijke claims immers zo goed als onvermijdelijk: steeds worden de tegenstellingen geëxpliciteerd en op scherp gesteld. Een adviesorgaan als de MiNa-raad leeft immers van die tegenstellingen in visie en belangen en creëert ze voor een stuk: er moet nu eenmaal een advies worden uitgebracht en dus 'maakt' de MiNa-raad soms wel eens meningen in plaats van ze alleen maar te registreren. Zo is het opvallend

64 W. DEWACHTER, *a.w.*, pp. 137-138.

65 Gesprek met Jos Rutten van Natuurreservaten vzw. op 23 oktober 1994.

66 A. VERBRUGGEN, *Toespraak op Lustrumcolloquium van de MiNa-raad over het maatschappelijk draagvlak voor het milieubeleid*. Gent, 23 oktober 1996.

dat de MiNa-raad nu minder consensus bereikt dan in haar beginfase, juist omdat de professionalisering van het advies toeneemt. De sociale partners houden zich meer met milieuzaken bezig en een consensus in de MiNa-raad door onwettendheid of een gebrek aan dossierkennis is van langsom meer uitgesloten.⁶⁷ In die zin is het draagvlak niet steeds gebaat met het feit dat vele organisaties en belangen hun woordje over elk aspect of over elke maatregel mee kunnen en moeten spreken.

Ten tweede is de betrokkenheid van de traditionele sociale partners via de MiNa-raad bij milieuzaken langs de ene kant een goede zaak voor het maatschappelijk draagvlak inzake milieubeleid. Het verzet tegen het milieubeleid lijkt er op het eerste gezicht door afgenomen. Confrontatie van belangen levert blijkbaar een constructieve bijdrage aan het maatschappelijk draagvlak voor natuur- en milieubeleid.⁶⁸ Alvast het wederzijds begrip tussen milieuvetegenwoordigers en sociale partners is er met rasse schreden op vooruitgegaan. Kris Peeters van het NCMV stelde: *"Eigenlijk heeft de milieubeweging mij in de MiNa-raad aange-naam verast. Ik had schrik voor groene fundamentalisten."*⁶⁹ Jos Rutten van Natuurreservaten stelde over de Boerenbond: *"De conclusie dat de Boerenbond onredelijk zou zijn, iets wat in de milieubeweging soms leeft, is onterecht. Eigenlijk valt met de Boerenbond best te praten. Natuurlijk zijn we geen al te beste vrienden, maar we kunnen samen een hele weg afleggen."*⁷⁰ Niet alleen het wederzijds begrip is gestegen, maar milieubewegers en andere maatschappelijke groepen spreken nu voor een stuk dezelfde taal, ze kennen elkaars argumenten en leren op elkaars argumenten anticiperen. De gedwongen meningsvorming waarover we het in het vorige punt hadden, stimuleert bij de traditionele sociale organisaties ook een inhoudelijke bewustwording inzake milieu. Ze worden verplicht om zich met milieu bezig te houden, om op hun studiediensten mensen in milieuzaken te specialiseren, om rond milieu te 'studeren' en valabele argumenten te zoeken. Tegenstellingen in visies worden misschien makkelijker zichtbaar en geëxpliciteerd, maar ook vermeende tegenstellingen en onderhuidse convergenties komen sneller aan het licht.

Langs de andere kant worden, door de samenstelling van de MiNa-raad, niet alleen milieuorganisaties maar ook de traditionele sociale partners erkend als legitieme gesprekspartners in verband met milieuzaken. Op die manier wordt het milieubelang in de MiNa-raad gereduceerd tot één van de verschillende maatschappelijke belangen naast werkgelegenheid, concurrentiekracht, economische leefbaarheid,... die allen om de bovenhand strijden. In de MiNa-raad spelen niet alleen milieubelangen mee, maar ook andere belangen worden impliciet in de adviezen verdisconteerd. Aan de adviezen die op het bureau van de minister voor Leefmilieu belanden, liggen zeker niet alleen milieumotieven ten grondslag. De traditionele partners krijgen via de MiNa-raad ook op milieugebied recht van spreken, hun legitimiteit en deskundigheid in milieuzaken wordt erkend en de milieubeweging verliest voor een stuk haar representatiemonopolie.

67 S. WALGRAVE, De MiNa-raad, een beschaafd gesprek tussen tegenspelers. *Vlaandere Morgen*, 1995, pp. 21-30.

68 I. LOOTS, *a.w.*, p. 29 en p. 36-37.

69 Gesprek met Kris Peeters van het NCMV op 20 oktober 1994..

70 Gesprek met Jos Rutten van Natuurreservaten vzw. op 25 oktober 1994.

Bovendien wordt het milieubeleid ondermeer door de MiNa-raad een beleidssector zoals de andere en wordt de milieubeweging voor een stukje op haar eigen kavel teruggedrongen. Sommige milieu- en natuurorganisaties spelen daar door hun eigen opstelling op in. Ze profileren zich als syndicalistische groepen, die sectoriële en zelfs corporatieve belangen verdedigen. Voor die belangen is dat misschien op korte termijn een goede zaak, maar de beweging als geheel wordt er ongevaarlijk door, wordt in een hokje gevangen, inhoudelijk vastgezet en thematisch gelabeld, ze wordt een cijfertje in het spel van optellen en aftrekken van maatschappelijke macht rond een maatschappelijk strijdpunt.

Ten derde en bij dat laatste aansluitend, kan men zich, los van de vraag naar de weerslag op het maatschappelijk draagvlak, de vraag stellen of de milieubeweging als beweging wel gebaat is met een participatie-strategie. De geschetste keuze tussen deelnemen of aan de kant blijven staan, blijkt voor de milieubeweging een echt dilemma te zijn: wat de milieubeweging aan haar organisatiekant wint, ziet ze voor een stuk aan haar bewegingskant teloorgaan. Onmiskenbaar ziet de milieubeweging er in Vlaanderen anders uit dan vóór de MiNa-raad bestond, niet in het minst omdat het MiNa-decreet ook voorziet in vaste en vrij uitgebreide subsidies voor de vertegenwoordigde organisaties. Dat liet de milieuorganisaties toe zich te professionaliseren als nooit tevoren, maar "... of ook de slagkracht daarmee is toegenomen, is minder duidelijk".⁷¹

Zo wordt de beweging voor een stuk overvraagd door het beleid. Er moeten adviezen komen en ze moeten er dikwijls heel erg snel komen. De milieubeweging heeft voor haar MiNa-deelname middelen gekregen maar de aangeworven stafleden heten 'beleidsmedewerkers'. Dat betekent dat ze in eerste instantie het milieubeleid mee moeten helpen maken, lees: adviezen in de MiNa-raad moeten voorbereiden. Ondermeer daardoor is de milieubeweging erg sterk op het milieubeleid gericht geraakt. Voor het zuivere 'bewegingswerk', voor het aanbrennen van nieuwe vragen, eisen en thema's, en voor mobilisatie en collectieve actie, vooral ook rond lokale dossiers, schiet minder tijd over. De milieubeweging holt dus voor een stuk de feiten achterna, volgt het beleid in plaats van het te voeden en is het slachtoffer van haar eigen succes. Deelname aan het beleid heeft trouwens op zich een zeker demobiliserend effect.⁷²

Tenslotte komt ook de onafhankelijkheid van de milieubeweging als kritisch waarnemer en desnoods bevechter van het milieubeleid in gevaar. Hoe je het ook draait of keert, dankzij de MiNa-raad hebben de milieubeweging, de organisaties die de beweging uitmaken en ook de vrijgestelden die de milieuorganisaties runnen, veel meer te verliezen dan voorheen. De houding en opstelling van de milieubeweging tegenover de beleidsmakers is daardoor gewijzigd. Dat wil niet zeggen dat de milieubeweging zich laat lijmen en voortdurend door de knieën gaat om het subsidiemanna en het prestigieuze beleidsadvies niet te verliezen. Maar de toon waarmee de beleidsvoerders tegemoet wordt getreden, is bijvoorbeeld wel veranderd. Dat wijst er op dat de milieubeweging voor een stuk mee 'aan politiek' doet, de geplogenheden en de regels van het spel overneemt en geleidelijk tot de *insiders* van het beleid gaat behoren. Door haar deelname aan het beleid legitimeert de milieubeweging voor een stukje dat beleid. Dat is een kritiek op de milieubeweging die wel eens bij Agalev te horen valt, een weliswaar

71 I. LOOTS, *a.w.*, p. 38.

72 *Ibid.*, p. 37; P. LEROY, *a.w.*, p. 77.

niet helemaal onverdachte bron in deze. ⁷³ Een sociale beweging is sociale beweging bij gratie van haar buitenstaanderspositie, haar positie buiten het geïnstitutionaliseerde politieke bedrijf. ⁷⁴ Binnen de milieubeweging zelf gaan af en toe stemmen op dat de milieubeweging iets te instrumenteel op het resultaat gericht is en minder oog heeft voor de manier waarop dat resultaat bereikt wordt, dat ze iets te makkelijk meestapt in de gesloten pactsenpolitiek, de besloten onderhandelingsstrategie en de uitholling van de parlementaire democratie ⁷⁵ waartegen de milieubeweging in haar jonge jaren nog zo heftig protesteerde. Op termijn kan dat zich tegen de beweging keren, omdat haar erkenning en legitimiteit (ondermeer via de MiNa-raad) ook steunen op haar representativiteit en op haar mobilisatiekracht en niet alleen op haar deskundigheid. ⁷⁶

III. Algemeen besluit

In deze bijdrage definieerden we maatschappelijk draagvlak als macht en tegenmacht van sociale, politieke of commerciële organisaties die zich iets aan een bepaald beleid of beleidsaspect gelegen laten. Het maatschappelijk draagvlak inzake milieubeleid bestaat uit het krachtenveld op het middenveld, met name de milieuorganisaties en de traditionele sociale organisaties van boeren, werkgevers en werknemers.

Een eerste blik op dat veld leert ons dat de milieuorganisaties weliswaar een grote sprong voorwaarts gemaakt hebben en dat het draagvlak voor milieubeleid er dus hoogstwaarschijnlijk wel op vooruit gegaan is, maar dat de groten op het middenveld toch nog dominant aanwezig zijn, ook wat betreft het milieubeleid. Vooral inzake de formele en de informele toegang tot het beleid en de beleidsmakers blijft de milieubeweging achter.

Wat enerzijds de formele toegang betreft, bracht de oprichting van MiNa-raad voor de milieubeweging wel degelijk zoden aan de dijk: de officiële toegang tot de beleidskenakels is er op vooruit gegaan. Wat anderzijds de belangrijke informele toegang betreft, is het plaatje minder duidelijk, hoewel er tekenen zijn die er op wijzen dat de milieubeweging ook hier van een beleidsoutsider meer en meer een beleidsinsider wordt. Dat institutionalisatieproces zal uiteindelijk een weerslag hebben op de milieubeweging als sociale beweging, die meer de functie van betrokken belangengroep dan van kritische en vernieuwende buitenstaander zal vervullen.

⁷³ S. WALGRAVE, *Tussen Loyaliteit en selectiviteit. Over de ambivalente relatie tussen nieuwe sociale bewegingen en Agalev in Vlaanderen*. Leuven, 1995, p. 244.

⁷⁴ S. WALGRAVE, Nieuwe sociale bewegingen: een type van sociale bewegingen. *Tijdschrift voor Sociologie*, 1992, pp. 71-104.

⁷⁵ W. DEWACHTER, *a.w.*, p. 138.

⁷⁶ P. LEROY, *a.w.*, p. 79.

Summary: Environmental policy as the result of power and counter power of intermediary organisations

Social, political and commercial organisations are stakeholders in the environmental policy decision making. Their mobilised power and counter power determine to a large extent the content of the decisions taken. Lately, the environmental movement in Flanders has grown stronger in members, professionals, financially,... but it remains relatively weak in comparison with the traditional, strong and often pillarised intermediary organisations like unions, farmers and employers organisations. Especially its limited informal access to the policy makers is incomparable with the exclusive and privileged access of those big organisations. Nevertheless the environmental movement is becoming a policy insider instead of an outsider, but this threatens the movements independence and its movement functions.