Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Multi-level governance en de toegang tot de Europese beleidssettings. Een onderzoek naar de manier waarop de "multi-level" de "governance" beïnvloedt[1]

Jan Beyers
Postdoctoraal onderzoeker aan het Instituut voor Europees Beleid van het Departement Politieke Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Leuven

Bart Kerremans
Hoofddocent aan het Departement Politieke Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Leuven

I. Inleiding

De laatste twee decennia is de studie van de Europese integratie en de Europese beleidsvorming in een stroomversnelling geraakt. Deze nieuwe impuls heeft aanleiding gegeven tot de ontwikkeling van nieuwe concepten die dikwijls hun oorsprong vinden in de vergelijkende politieke wetenschappen. De recente ontwikkeling is eveneens een nuance op de bestaande neo-functionalistische en realistische benaderingen in de zin dat de aloude discussie tussen de vraag of de EG nu een organisatie *sui generis* is dan wel een internationale organisatie plaats maakt voor één die de vraag stelt naar de manier waarop binnen de EU als politiek systeem, beleid ontwikkeld wordt[2]. Het concept *multi-level governance* (MLG) sluit aan bij deze paradigmatische overstap van de klassieke leer der internationale betrekkingen naar de comparatieve politiek. Het suggereert tegelijkertijd dat deze stap niet volledig wordt gemaakt. Het *multi-level* aspect betekent dat de band met de studie van de internationale betrekkingen blijft behouden. Het impliceert immers dat wel degelijk internationale, Europese of bovenstatelijke beleidsvoering het voorwerp van de studie vormt. *Governance* verwijst ook naar een mutatie binnen de comparatieve politiek zelf. De nadruk ligt daarbij op de verhouding tussen de publieke en de private actoren en op hun relatieve gelijkheid en onderlinge afhankelijkheid in de beleidsvoering.

1 Dit onderzoek kwam mede tot stand dankzij een onderzoekskrediet van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek-Vlaanderen (G.0160.98). De auteurs wensen ook hun erkentelijk uit te drukken ten aanzien van de vele vertegenwoordigers van allerlei maatschappelijke organisaties en overheden op zowel Belgisch als Europees niveau die ons gedurende 1999, ondanks hun drukke agenda, te woord hebben gestaan.

2 Zie ook HIX, S., *The Political System of the European Union*, London, MacMillan, 1999; EISING, R., KOHLER-KOCH, B., Introduction : Network Governance in the European Union, in B. KOHLER-KOCH, R. EISING, *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge, 1999, 3.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Deze bijdrage toont hoe MLG omgezet kan worden in empirisch onderzoek. Concreet wordt geïllustreerd dat diverse beleidsniveaus politiek interdependent zijn en dat deze interdependentie gevolgen heeft voor de verhouding tussen private en publieke actoren. Vooraleer in te gaan op inhoudelijke gegevens ontrafelen we kort het dubbelbegrip *multi-level governance* in twee deelbegrippen. In een volgende sectie geven we een beknopt overzicht van de bestaande MLG-literatuur. Het zwaartepunt ligt op onderzoekshypothesen en onderzoeksresultaten inzake de verhouding tussen publieke en private actoren. De constructie van een meerlagig onderzoeksdesign vormt het voorwerp voor de vierde sectie. Daarna bekijken we empirisch in hoeverre er sprake is van politieke interdependentie tussen het nationale en het Europese niveau en naar de mate waarin de toegang van private actoren op het nationale niveau een effect heeft op hun toegang op het Europese. We proberen eveneens een mogelijk verband te verklaren. Kortom, de vraag wordt opgeworpen in hoeverre meerlagigheid en *governance* invloed op elkaar uitoefenen.

II. Het concept *multi-level governance* ontrafeld

Governance is één van de vele Angelsaksische politologische begrippen die zich moeilijk eenduidig laat vertalen[3]. Volgens Kohler-Koch verwijst *governance* naar de grote diversiteit aan beleidsvoering die er bestaat zowel binnen als tussen landen, tussen de Europese Unie en de lidstaten en zelfs tussen diverse beleidssectoren[4]. *Governance* betreft volgens haar de manier waarop een veelvoud aan maatschappelijke belangen zich omzet in collectieve beleidsuitkomsten en de wijze waarop de instemming van maatschappelijke actoren met deze uitkomsten wordt verkregen. Het opduiken van het begrip *governance* zegt o.i. iets over het veranderend denken, maar ook over de veranderende realiteit inzake beleidsvoering. In de Engelstalige literatuur werd klassiek *governance* gelijkgesteld met *government*, dit is beleidssturing vanuit een prescriptief of hiërarchisch perspectief. *Governance* daarentegen impliceert dat beleid niet alleen tot stand komt door het sturende optreden van een centrale overheid, maar ook door samenwerkingsrelaties tussen een grote diversiteit aan publieke en private actoren. Het begrip *government* verwijst daarentegen naar een sturende actor die bindende beslissingen neemt, gebaseerd op een constitutioneel gedefinieerde autoriteit. Het is onder meer de studie van beleidsvormende processen die niet overeenkomen met klassieke hiërarchische

[3] Deze anomalie is niet zozeer een uiting van het beperkte lexicon van de Nederlandse taal, maar illustreert evenzeer de grote gevarieerdheid van conceptualiseringen in de Engelstalige literatuur. In een recent uit het Engels vertaald essay van Renate Mayntz gepubliceerd in *Beleid en Maatschappij* wordt het begrip *governance* overigens onvertaald gelaten. MAYNTZ, R., Nieuwe uitdagingen voor de governance theory, *Beleid en Maatschappij*, vol. 26, 1999, 2-12.

[4] KOHLER-KOCH, B., Catching Up with Change : The Transformation of Governance in the European Union, *Journal of European Public Policy*, vol. 3, 1996, 359-380; KOHLER-KOCH, B., The Evolution and Transformation of European Governance, in B. KOHLER-KOCH, R. EISING, *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge, 1999, 14-35; COLEMAN, W.D., PERL, A., Internationalized Policy Environments and Policy Network Analysis, in *Political Studies*, vol. 47, 1999, 691-709.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

kaders (bv. de Europese Unie) die heeft bijgedragen tot de notie van *governance without government*.

Multi-level laat zich gemakkelijker vertalen tot meerlagigheid. Dit betekent evenwel niet dat de consequenties van meerlagigheid voor *governance* eenduidig zijn. De klassieke comparatieve studie van *government* concentreert zich op politieke systemen met een relatief duidelijke identiteit, een precieze afbakening en een helder omschreven lidmaatschap waaruit specifieke rechten en plichten voortvloeien[5]. Europeanisering en globalisering hebben tot gevolg dat de grenzen van deze politieke systemen zich verleggen of vervagen. Het betekent evenzeer dat er politieke interdependentie bestaat tussen verschillende beleidsniveaus[6]. Politieke interdependentie betekent dat politieke processen op één niveau gevolgen hebben voor politieke processen op andere niveaus. De beleidsruimte waarover een onderhandelaar op nationaal niveau beschikt heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de onderhandelingsruimte op internationaal niveau en vice versa[7].

Uit het voorgaande kan niet worden geconcludeerd dat MLG een theorie is; een geheel van algemene causaal gestructureerde veronderstellingen gebaseerd op een zekere empirische geldigheid. MLG kan gezien worden als een beschrijving van *governance*, net zoals pluralisme en corporatisme beschrijvingen van *governance* zijn[8]. Volgens ons wordt het fenomeen MLG theoretisch en empirisch vruchtbaar indien het wordt benaderd vanuit een theoretisch neo-institutioneel perspectief. Dat is trouwens ook hetgeen verschillende auteurs die het begrip MLG hanteren doen. Op zich is dit niet onlogisch omdat MLG verwijst naar de structurele complexiteit waarin beleid tot stand komt. Het begrip drukt immers de notie uit dat institutionele meerlagigheid op de één of andere wijze gevolgen heeft voor beleidsvoering[9].

Deze neo-institutionele inbreng is mogelijk vanuit verschillende gezichtspunten. Het voorliggend onderzoek vertoont verwantschap met het historisch of het sociologisch neo-institutionalisme die aandacht besteden aan noties als institutionele inbedding (*embeddedness)* en *path-dependency*[10]. Institutionele inbedding

5 EBBINGHAUS, B., Spiegelwelten : Vergleich und Mehrebenenanalyse in der Europaforschung, in T. KÖNIG, E. RIEGER, H. SCHMITT, *Das europäische Mehrebenensystem*, Frankfurt, Campus Verlag, 1996, 405-428.

6 PETERS, B.G., Escaping the Joint-Decision Trap : Repetition and Sectoral Politics in the European Union, *West European Politics*, vol. 20, 1997, 75-122.

7 PUTNAM, R.D., Diplomacy and domestic politics : the logic of two-level games, *International Organization*, vol. 42, 1988, 427-460.

8 EISING, R., KOHLER-KOCH, B., *o.c.*, 1999.

9 Zo stelt Kohler-Koch dat *"The distribution of decision-making powers in the multi-layer system is the most important variable for the process of interest intermediation in EC-politics"* en dat de *"organizational properties strongly influence what type of actors and what kind of strategy will be most successful in pushing particular interests"*. KOHLER-KOCH, B., Changing Patterns of Interest Intermediation in the European Union, *Government and Opposition*, vol. 29, 1994, p. 166-180.

10 KERREMANS, B., Do Institutions Make a Difference ? Non-Institutionalism, Neo-Institutionalism, and the Logic of Common Decision-Making in the European Union, *Governance*, 9, 1996, 217-240. Een andere mogelijkheid is het *rational choice* institutionalisme waarbij o.a. vanuit een speltheore-

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

betekent dat gedrag niet voldoende verklaard kan worden vanuit preferenties, maar dat evenzeer structurele condities in rekening moeten worden gebracht. *Path-dependency* wordt in de literatuur gewoonlijk gesitueerd in een tijdsperspectief[11]. Structurele condities op tijdstip *a* hebben onverwachte en niet-intentionele gevolgen voor politieke opportuniteiten en politiek gedrag op tijdstip *b*. Vanuit een meerlagig perspectief werkt *path-dependency* ook tussen beleidsniveaus. Condities die het gevolg zijn van historische processen op één niveau (bijvoorbeeld België) werken door op een andere niveau (bijvoorbeeld Europa). Historische ontwikkelingen maken de verhoudingen tussen publieke en private actoren op binnenlands vlak enigszins voorspelbaar. Deze binnenlandse condities hebben vanuit het oogpunt van *path-dependency* consequenties voor de verhoudingen tussen publieke en private actoren op het Europese niveau. We bekijken *path dependency* – ietwat anders dan doorgaans gebeurt – vanuit een meerlagig perspectief in de zin dat historisch bepaalde condities op het ene niveau inwerken op hedendaagse condities op het andere.

III. Hoe werd totnogtoe *multi-level* met *governance* gecombineerd ?

Inzake de rol die private actoren op Europees niveau spelen is relatief veel onderzoek gebeurd. Zo is aandacht besteed aan Europese koepelorganisaties en hun relatie met de Europese instellingen of de nationale associaties die er lid van zijn[12]. Verschillende auteurs hebben getracht de reactie van de Europese instellingen in kaart te brengen[13]. Opvallend bij diverse studies is dat het handelen van Europese private actoren – gaande van bedrijven, lobby-firma's tot koepelorganisaties – als eenheid van analyse wordt genomen. Studies die simultaan de interacties tussen private en publieke actoren op meerdere niveaus in kaart brengen blijven eerder uitzonderlijk (uitzondering zijn Pappi en Henning)[14]. Het is eveneens moeilijk om zich op basis van het bestaande onderzoek een coherent beeld te vormen inzake de rol die nationale en Europese private actoren spelen bij de Europese beleidsvorming. Spelen nationale actoren een eerder indirecte (via hun nationale overheden) dan wel een directe rol (via de Europese Commissie) ? Leidt het toenemend belang van de betrokkenheid van Europese associaties bij de Europese beleidsvorming tot een afnemend belang van de nationale beleidsvormende processen ? Rond deze onderwerpen zijn allerlei, soms tegenstrijdige, opvattingen geformuleerd.

tisch standpunt wordt gekeken hoe simultane politieke processen op verschillende niveaus effecten hebben op politiek.

11 PIERSON, P., The Limits of Design : Explaining Institutional Origins and Change, *Governance*, vol. 13, 2000, 475-499.

12 GREENWOOD, J. The Professions, in J. GREENWOOD, M. ASPINWALL, *Collective Action in the European Union*, London, Routledge, 1998, 126-148.

13 MAZEY, S., RICHARDSON, J., Promiscuous Policymaking : The European Policy Style ?, in C. RHODES, S. MAZEY (eds.), *The State of the European Union, Vol. 3. Building a European Polity ?*, Boulder, Co, Lynne Rienner, 1995, 337-359.

14 PAPPI, F.U., HENNING, C.H.C.A., The organisation of influence on the EC's common agricultural policy : A network approach, *European Journal of Political Research*, vol. 36, 1999, 257-281.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Een vrij algemeen aangenomen stelling is dat de Europese beleidsruimte zich kenmerkt door een toenemend aantal Europese associaties, een toename die samenhangt met het stijgend aantal Europese bevoegdheden. Aspinwall argumenteert niettemin dat door de té zwakke besluitvormingsmechanismen binnen deze Europese organisaties er eerder een overwicht ontstaat van nationale private actoren[15]. Daardoor heeft het Europees niveau niet te maken met een *"overload"* maar met een *"advocacy void"* of een tekort aan input vanwege Europese private actoren. Grande en Kohler-Koch benadrukken daarentegen dat nationale private actoren eerder het slachtoffer zijn van het MLG-karakter van het EU-systeem[16]. Anders dan in hun eigen lidstaat beschikken ze niet over het vermogen om greep op het Europese systeem te krijgen. Kortom, de privileges die sommige private actoren hebben op het nationale niveau, verliezen ze op het Europese. Ze kunnen dit verlies eventueel compenseren door via nationale regeringen te werken. Ze kunnen trachten betrokken te raken bij talloze comités die de Commissie bijstaan bij de voorbereiding van voorstellen. Tenslotte kunnen ze pogen te wegen op de nationale implementatie van genomen beslissingen. Ook deze opportuniteiten worden door Kohler-Koch gerelativeerd omdat precies door meerlagigheid overheden op alle niveaus meer mogelijkheden hebben om zich tegen de druk van private actoren af te schermen[17].

Ook empirisch onderzoek leidt tot tegenstrijdige vaststellingen. Verschillende auteurs concluderen dat door de verschuiving van de besluitvorming van het nationale naar het Europese niveau heel wat belangen per saldo hun toegang tot de beleidsvorming zien verslechteren. Het Europese systeem zou op een dermate manier gestructureerd zijn dat alleen Europese associaties of individuele bedrijven met een indrukwekkend vermogen toegang verwerven[18]. Kleinere en minder bemiddelde private actoren vallen Europees uit de boot en dit ondanks hun toegang op nationaal niveau. Omgekeerd toont Green Cowles dat grote bedrijven in hun gebrek aan toegang op het nationale niveau (omdat bv. werkgeversorganisaties en niet individuele bedrijven dergelijke geïnstitutionaliseerde toegang kregen in de meeste lidstaten) een belangrijke stimulans vonden om deze op het Europese niveau te gaan zoeken[19].

15 ASPINWALL, M.A., Collective Attraction – the New Political Game in Brussels, in J. GREENWOOD, M. ASPINWALL, *Collective Action in the European Union*, London, Routledge, 1998, p. 197.

16 GRANDE, E., The State and Interest Groups in a Framework of Multi-Level Decision-Making : The Case of the European Union, *Journal of European Public Policy*, 3, 1998, 318-338; KOHLER-KOCH, B., *o.c.*, 1996.

17 KOHLER-KOCH, B., *o.c.*, 1996, 367; zie ook WINCOTT, D., Institutional Interaction and European Integration : Toward an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism, *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, 1995, p. 597-609

18 *cf.* GREEN COWLES, M., The Changing Architecture of Big Business, in J. GREENWOOD, M. ASPINWALL, *Collective Action in the European Union*, London, Routledge, 1998, p. 108-125.

19 Zoals zij het stelt : *"A dissatisfaction with the national route of European policy making provided incentives for European big business to organise politically at the European level"*. *Ibidem*, p. 112

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Volgens verschillende auteurs hebben bepaalde soorten belangen het gemakkelijker om gehoor te vinden bij de Europese beleidsvormers dan andere[20]. Europees beleid is in sterke mate gericht op marktvorming wat vooral interessant is voor de industrie en het bedrijfsleven zo wordt geargumenteerd. Actoren uit deze sectoren weten, gegeven hun expertise, relevante technische informatie aan te leveren voor beleid gericht op competitieve deregulering. Streeck gaat bijvoorbeeld zo ver door te stellen dat economische belangen hun slag thuis halen door slechts een minimale of beperkte transnationale mobilisatie. Het lijkt inderdaad plausibel om te veronderstellen dat de afwezigheid van transnationale politieke mobilisatie vanwege het zakenleven de mogelijkheid tot bijvoorbeeld gestructureerd Europees sociaal overleg met de Europese vakbonden reeds a-priori uitsluit[21].

Pollack argumenteert daarentegen dat de Europese Unie desondanks toch vele mogelijkheden schept, ook voor niet-economische belangen[22]. Hij vergelijkt daartoe de Europese Unie met het pluralistische politieke systeem van de Verenigde Staten en wijst op de grote hoeveelheid toegangsmogelijkheden, ook voor niet-economische belangen. Vanuit een soortgelijk perspectief hebben Marks en McAdam vier sociale bewegingen – de milieubeweging, de anti-nucleaire beweging, de vakbeweging en de regionalistische beweging – onderzocht en vergeleken[23]. Ze stellen o.m. vast dat de milieubeweging en de regionalistische beweging, in vergelijking met de andere twee, op Europees niveau over veel toegang beschikken. Ze zien de verklaring o.a. in institutionele factoren op nationaal niveau. Eén van hun conclusies is dat sociale bewegingen met een lange geschiedenis van intense interactie met nationale publieke actoren, ze noemen de vakbonden, moeite hebben om zich transnationaal of Europees te manifesteren. Bewegingen waarvoor de binnenlandse politiek minder relevant is, o.a. omwille van een beperkte of zeer recente interesse vanwege publieke actoren, overstijgen gemakkelijker hun nationale oorsprong (bijvoorbeeld de milieubeweging). Een belangrijke factor zijn ook de opportuniteiten en stimuli die de Europese Commissie zelf creëert enerzijds en de mate waarin de divergentie of convergentie van de houding van de lidstaten een gemeenschappelijk beleid toelaat anderzijds.

20 KOHLER-KOCH, B., o.c., 1994, p. 166-180; SCHARPF, F.W., Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States, in G. MARKS, F.W. SCHARPF, P.W. SCHMITTER, W. STREECK (eds.), *Governance in the European Union*, London, Sage, 1996, p. 15-39; STREECK, W., Neo-Voluntarism : A New European Social Policy Regime, in G. MARKS, F.W. SCHARPF, P.W. SCHMITTER, W. STREECK (eds.), *Governance in the European Union*, London, Sage, 1996, p. 64-94.

21 Over UNICE – de overkoepelende Europese werkgeversassociatie – schrijft Streeck dan ook dat het *"has no powers to negotiate on behalf of its members, and it is not seeking any since its organisational weakness represents a political strength in its relations not just with the Commission, but also and in particular with European unions"*. STREECK, W., *o.c.*, 1996, p. 91 (onze onderstreping); Voor een andere visie, zie FALKNER, G., *EU Social Policy in the 1990s*, London, Routledge, 1998.

22 POLLACK, M.A., Representing diffuse interests in EC policy-making, *Journal of European Public Policy*, vol. 4, 1997, p. 572-590.

23 MARKS, G., MC ADAM, D., Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union, in *West European Politics*, vol. 19, 1996, 249-278.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Een aantal studies stellen evenwel dat er ook bij de economische belangen institutionele *constraints* kunnen worden vastgesteld. Coen komt bij een studie over lobbying van bedrijven tot de conclusie dat het nationale niveau een belangrijk referentiekader blijft, maar ook dat *"the flow of European policy into the national economy has had a distorting effect on the national institutional arrangements; with national channels providing new European roles and established channels losing their favoured position"*[24]. Hij merkt op dat bedrijven uit landen die zich kenmerken door sterk geïnstitutionaliseerde relaties met de overheid (bv. Frankrijk, Italië en Duitsland) meer tijd nodig hebben om in te zien dat de nationale routes aan belang inboeten. Bedrijven uit meer pluralistische stelsels (bv. UK en US) hebben zich sneller aangepast aan de Europese opportuniteiten.

De idee dat door Europese politieke opportunititeiten, gecombineerd met beperkte nationale opportuniteiten, bepaalde belangen meer betrokken raken bij het Europees beleid wordt door ander empirisch onderzoek verworpen. Een dergelijke nuance is te vinden bij de studie van Sidenius over Deense associaties[25]. Sidenius' hypothese is dat door MLG het belang van de klassieke natiestaat als centraal referentiepunt vermindert. Dit leidt tot een afbrokkeling van de bestaande beleidsnetwerken op nationaal niveau. Doordat nationale groepen investeren in netwerken met de Europese instellingen (o.a. via Europese associaties) vermindert het aantal nationale netwerken. Op basis van een indrukwekkende hoeveelheid data verwerpt Sidenius deze hypothese. Er is inderdaad een toenemend belang van het Europees niveau. Sidenius stelt echter geen afname in het belang van het nationale referentiekader vast; integendeel hij observeert over de jaren heen een toename in de interacties tussen publieke en private actoren op het nationale niveau. Hij verklaart zijn bevindingen doordat binnenlandse interacties tussen private en publieke actoren een dermate geïnstitutionaliseerd karakter hebben dat ze quasi immuun worden voor veranderingen in de ruimere politieke omgeving. Bovendien functioneren binnenlandse ervaringen, zo stelt hij, als een leeromgeving voor de participatie in internationale settings[26]. Een soortgelijk institutioneel perspectief wordt naar voren geschoven door Kohler-Koch in een studie over de wijze waarop associaties het Europees Parlement en de Europese Commissie beïnvloeden[27]. Kohler-Koch stelt dat de transformatie van governance *path-dependent* is en dat de *"growing role of the EU has not left the national battle fields void"*. Ze stelt dat MLG ertoe heeft geleid dat er op alle niveaus een toename is van politieke activiteit en dat actoren beleidsnetwerken uitbouwen op verschillende niveaus tegelijkertijd.

[24] COEN, D., The European Business Interest and the Nation State : Large-firm Lobbying in the European Union and Member States, in *Journal of Public Policy*, vol. 18, 1998, 97-98.

[25] SIDENIUS, N.C., Business, Governance Structures and the EU, in B. KOHLER-KOCH, R. EISING (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge, 1999, p. 177-178.

[26] Zie ook SCHMIDT, V.A., National Patterns of Governance Under Siege, in B. KOHLER-KOCH, R. EISING (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge, 1999, p. 155-172.

[27] KOHLER-KOCH, B., Organized Interests in the EC and the European Parliament, *European Integration Online Papers (EIOP)*, Vol. 1, 1997, http://eiop.or.ac.at/

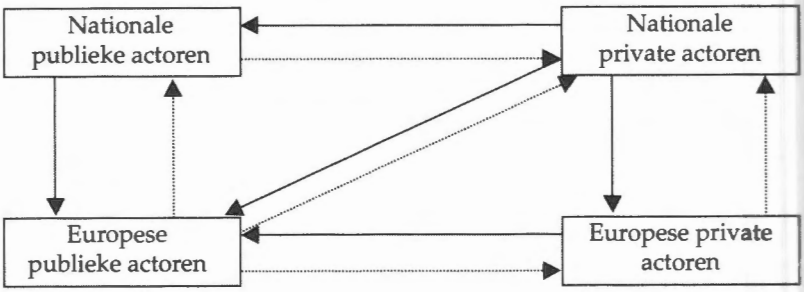
Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

IV. Een empirische studie vanuit een Belgische context

A. Operationalisering van MLG

Het onderliggende basisprincipe van MLG is dat actoren in minstens twee processen betrokken zijn : een binnenlands beleidsproces en een Europees beleidsproces. MLG betekent aldus voor de actoren dat meerdere invloedskanalen simultaan kunnen of moeten worden opengehouden. Eén van de gevolgen is dat politieke actoren tegelijkertijd object en subject van politiek handelen zijn. Actoren participeren aan de beleidsvorming, maar zijn tezelfdertijd ook een kanaal waarlangs andere actoren invloed uitoefenen[28]. Deze vaststelling geldt in het bijzonder voor nationale publieke actoren en voor Europese private actoren. Nationale politici trachten, via hun betrokkenheid bij de Raadbesluitvorming te wegen op Europese beleidsuitkomsten, maar worden tegelijkertijd onder druk gezet door o.a. nationale private actoren. Europese associaties oefenen invloed uit op de Europese Commissie en zijn op hetzelfde moment een kanaal waarlangs nationale associaties invloed pogen uit te oefenen op Europa.

Figuur 1. Politiek handelen in een meerlagig systeem



Legende: ⟶ invloedspogingen via politiek handelen
⟵ reactie en anticipatie op politiek handelen

Vertrekkende van nationale private actoren zijn er algemeen genomen drie mogelijke routes : 1) de nationale route, 2) de indirect supranationale route via Europese associaties en 3) de directe supranationale route[29]. Deze drie routes zijn niet mutueel exclusief en kunnen worden gecombineerd[30]. Dit perspectief van

[28] ASPINWALL, M.A., GREENWOOD, J., Conceptualising Collective Action in the European Union, in J. GREENWOOD, M. ASPINWALL, *Collective Action in the European Union*, London, Routledge, 1998, p. 1-30.

[29] PAPPI, F.U., HENNING, C.H.C.A., *o.c.*, 1999, p. 262-264.

[30] Het gaat hier natuurlijk om een schematische vereenvoudiging. Nationale private actoren kunnen ook rechtstreeks invloed uitoefenen op regeringen van andere lidstaten. Tevens kunnen ze via Europese associaties trachten te wegen op de regeringen van de andere lidstaten. Regeringen

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

beleidsbeïnvloeding langs drie potentiële routes geeft een overzicht van het onderzoeksdesign waarin we rekening houden met vier categorieën : de Belgische publieke actoren, de Belgische private actoren, de Europese publieke actoren en de Europese private actoren. De Europese publieke actoren worden geconfronteerd met het politieke handelen van nationale private en publieke actoren enerzijds en van Europese private actoren anderzijds. Daarenboven proberen nationale associaties en sociale bewegingen via de nationale overheid invloed te krijgen op het Europese niveau. Ook trachten ze het Europese niveau te beïnvloeden via de Europese koepels of verbanden waarvan ze lid zijn.

B. Operationalisering van de steekproef

In totaal werden 403 publieke en private actoren aangezocht voor een interview. Interviews met 343 respondenten (responsratio van 85 %) vonden plaats in de loop van 1999. Respondenten werden opgevat als informanten die ons inlichtingen bezorgden over het reilen en zeilen binnen hun organisatie, de betrokkenheid van hun organisatie bij het Europees beleid en de relaties van hun organisatie met andere organisaties en de overheid. Telkens werd een sleutelpersoon geïnterviewd, d.i. iemand die over een goede kennis beschikt inzake de organisatie, voldoende lang in de organisatie actief is en betrokken is bij de beleidsvorming en politiek beïnvloedingswerk. Belangrijk vanuit een theoretisch oogpunt is de onderverdeling van de steekproef in diffuse en specifieke belangen[31].

Tabel 1. Steekproef, diffuse en specifieke belangen

	Steekproef	Respons	
	N	N	Respons %
Private actoren			
Belgische specifieke belangen	45	42	93
Belgische diffuse belangen	71	64	90
Europese specifieke belangen	42	40	95
Europese diffuse belangen	40	35	88
Publieke actoren			
Belgische politieke actoren (partijkaders en parlementsleden)	45	37	82
Belgische ambtelijke actoren (kabinetten en ambtenaren)	49	43	88
Europese politieke actoren	45	25	56
Europese ambtelijke actoren	65	57	88
Totaal	403	343	85

zouden in theorie ook via Europese associaties invloedspogingen kunnen ondernemen. Onze data duiden evenwel aan dat deze routes amper worden gebruikt.

31 OLSON, M., *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1971; Voor een Europese toepassing zie BURSENS, P., De Europese lobby's en de Europese instellingen, *Res Publica*, vol. 38, 1996, p. 113-134; POLLACK, M.A., o.c., 1997, p. 572-590.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

De eersten, ook *"non-producer interests"* of *"public interest groups"* genoemd, kenmerken zich doordat ze over geen welomschreven achterban beschikken, maar eerder belangen verdedigen die brede segmenten van de samenleving omvatten. Het zijn de actoren die opkomen voor andere dan in hoofdzaak sociaal-economische belangen. Typische voorbeelden zijn milieuorganisaties (bijvoorbeeld de *Bond Beter Leefmilieu*), consumentenorganisaties (bijvoorbeeld *European Community en Consumer Cooperatives*) en derdewereldorganisaties (bijvoorbeeld het *NCOS*, nu *11.11.11*). Ook politiek-culturele bewegingen, bijvoorbeeld Vlaamse strijdverenigingen of bewegingen die de Europese eenmaking promoten, werden onder deze categorie gesitueerd. In de politiekwetenschappelijke literatuur wordt verondersteld dat deze associaties zich kenmerken doordat ze, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het zakenleven of de vakbonden, minder *"selective incentives"* aanbieden aan hun leden of sympathisanten. Er wordt doorgaans ook aangenomen dat, o.a. door het diffuse karakter van de belangen, de leden van deze associaties moeilijker te mobiliseren zijn[32].

Specifieke belangen, ook sociaal-economische belangen of *"producer interest groups"* genoemd, kenmerken zich door hun welomschreven achterban met een duidelijk te identificeren plaats in het sociaal-economisch gebeuren. De leden of sympathisanten van deze belangen zijn duidelijker afgebakend en geconcentreerd. Voorbeelden zijn vakbonden, werkgeversorganisaties en associaties die een bepaalde economische sector voor hun rekening nemen (bijvoorbeeld telecommunicatie, landbouw, kleine en middelgrote ondernemingen). Verschillende van deze belangen (bijvoorbeeld het VBO, het ABVV, het ACV en het ACLVB, het UNIZO en de Boerenbond) zijn goed gekend omdat ze tevens in hun formele hoedanigheid als sociale partners een prominente positie innemen binnen het nationale, maar ook het Europese sociaal-economisch beleidsproces[33].

Dit onderscheid is in de literatuur rond Europese belangenvertegenwoordiging meermaals onderzocht (zie boven). Eerder Belgisch onderzoek stelde reeds vast dat diffuse belangen in mindere mate het Europees beleid opvolgen. Het bleek althans dat diffuse belangen doorgaans minder onderdelen (d.i. werkgroepen e.d.) hebben die zich toeleggen op Europees beleid en minder personeel investeren om Europese materies op te volgen[34]. Onze recente gegevens tonen eveneens een samenhang tussen het type actor en de periode waarin die zich transnationaal of Europees ging organiseren. Van de Belgische specifieke belangen sloot 63 % zich reeds vóór 1986 (Europese Eenheidsakte) aan bij een Europese associatie. Slechts

32 Om dit te illustreren verwijst Olson naar Key : *"the lobbyists for electric utilities, for example, are eternally on the job; the lobbyists for the consumers of this monopolistic service are ordinarily conspicuous by their absence"*. OLSON, M., *o.c.*, 1971, p. 127-128, zie ook p. 133-135; KEY, V.O., *Politics, Parties, and Pressure Groups*, New York, Crowell, 1952; zie ook JORDAN, G., What Drives Associability at the European Level ? The Limits of the Utilitarian Explanation, in J. GREENWOOD, M. ASPINWALL, *Collective Action in the European Union*, London, Routledge, 1998, p. 36.

33 FALKNER, G., *o.c.*, 1998.

34 BEYERS, J., Permissieve consensus, maatschappelijk debat en het draagvlak van de Europese Unie, *Res Publica*, vol. 38, 1998, p. 263-266; zie ook BURSENS, P., *o.c.*, 1998.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

34 % van de diffuse belangen was vóór de Eenheidsakte reeds lid van een Europese associatie. Deze bevinding confirmeert eerdere empirische observaties en duidt eveneens aan dat sommige sectoren een langere periode van socialisatie in Europese materies hebben dan andere[35]. De vraag is bijgevolg of dit onderscheid zich tevens vertaalt in de feitelijke dagdagelijkse betrokkenheid bij de Europese beleidsvorming.

C. Uitwerking van politieke interdependentie

Om politieke interdependentie tussen het Belgische en Europese niveau te operationaliseren hanteren we een actor-gecentreerde benadering[36]. Onze primaire interesse gaat bijgevolg naar de activiteiten die politieke actoren ontwikkelen wanneer ze geconfronteerd worden met Europese beleidskwesties. De uitwerking gebeurt in drie stappen.

Eerst kijken we univariaat naar de netwerken die actoren initiëren naar aanleiding van concrete beleidsgebeurtenissen (*multi-level* netwerken, sectie 5.1). Daarna onderzoeken we hoe Belgische private actoren netwerken op verschillende niveaus combineren in een algemene strategie (5.2). Op basis van deze beschrijvende analyse komen we tot de conclusie dat Europeanisering niet betekent dat nationale beleidsnetwerken aan belang inboeten, integendeel. Vanuit dat perspectief verwerpen we de veronderstelling dat integratie in de Europese beleidssettings leidt tot desintegratie van nationale beleidssettings. Het verhaal is hier evenwel nog niet af. Er zijn immers een aantal problemen met het gangbare onderzoek waarop onze centrale hypothese voorbouwt.

Het meeste totnogtoe uitgevoerde onderzoek baseert zijn bevindingen op observaties langs de zijde van de private actoren. Dit gebeurt bijvoorbeeld concreet door het interviewen van vertegenwoordigers van associaties allerhande. Dergelijke gegevens laten evenwel de door publieke actoren geïnitieerde netwerken met private actoren onderbelicht. In dit onderzoek gaan we er van uit dat de netwerken van publieke actoren een context, de institutionele omgeving, creëren waarbinnen de private actoren handelen. De bestaande studies baseren zich ook op één enkele sector (b.v. landbouw, sociaal beleid of milieu) of één type actor (bijvoorbeeld bedrijven, business associaties of milieuorganisaties). Deze methodologische keuze wordt veelal verantwoord vanuit de veronderstelling dat door de functionele aard van de Europese beleidsvorming elke sector eigensoortige kenmerken heeft en

[35] ASPINWALL, M.A., GREENWOOD, J, Conceptualising Collective Action in the European Union in J. GREENWOOD, M. ASPINWALL, *Collective Action in the European Union*, London, Routledge, 1998, p. 1-30; KOHLER-KOCH, B., QUITTKAT, C., Intermediation of Interests in the European Union, Mannheim, Arbeitspapiere-Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, 1999.

[36] SCHARPF, F.W., *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press, Theoretical Lenses on Public Policy Series, 1997; MAYNTZ, R., Organizations, Agents and Representatives, in M. EGEBERG, P. LAEGREID (eds.), *Organizing Political Institutions, Essays for Johan P. Olsen*, Oslo, Scandinavian University Press, 1999, 81-92.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

daardoor onvergelijkbaar is met andere sectoren. Hoewel de functionele aard van de Europese beleidsvorming moeilijk kan worden ontkend, hebben we dit evenwel niet als uitgangspunt genomen. Het laat immers niet toe te toetsen welke precies de verschillen zijn tussen verschillende types van associaties.

De voorgaande overwegingen hebben ons ertoe bewogen eveneens te kijken in welke mate de activiteiten van private actoren worden bepaald door de institutionele inbedding evenals door de aard van het verdedigde belang. In 5.3. tonen we aan dat de institutionele inbedding een verschil maakt, maar dat er eveneens redenen zijn om aan te nemen dat dit effect varieert naargelang we te doen hebben met specifieke of diffuse belangen.

V. Politieke interdependentie als een uiting van MLG

A. Beleidsnetwerken in een meerlagige context

Tijdens de interviews werd via een reeks vragen gepeild naar de betrokkenheid van actoren bij drie belangrijke beleidsgebeurtenissen die werden geselecteerd uit een lijst met 29 gebeurtenissen. De gegevens die we hier rapporteren betreffen evaluaties van verschillende actor-event interacties van Belgische actoren. Concreet gaat het om 478 Belgische evaluaties (281 van private actoren en 197 van publieke actoren). Bij deze evaluaties werd telkens gevraagd welk type actor werd geconsulteerd voor de beïnvloeding van de beleidsuitkomsten. Elders in het interview werd gepeild naar de evaluatie van deze netwerken in het licht van hun invloed op de beleidsuitkomsten. De gegevens inzake het invloedsgenererende karakter van netwerken worden slechts bondig in de tekst voorgesteld.

In tabel 2 worden de antwoorden weergegeven waarbij een onderscheid tussen diffuse en specifieke belangen, en politieke (politici en politieke partijen) en administratieve actoren (kabinetten en besturen) wordt gemaakt. De gegevens betreffen eenvoudige dichotome coderingen (wel of geen netwerk). Hoe hoger het percentage, hoe meer actoren, naar aanleiding van relevante gebeurtenissen, netwerken uitbouwden met de categorieën die tijdens het interview werden voorgelegd. We beperken de bespreking tot drie grote potentiële toegangsmogelijkheden : 1) men kan via binnenlandse netwerken toegang pogen te krijgen tot de Raad, 2) men kan werken via Europese associaties of 3) men kan kiezen voor een meer Europese strategie via netwerken met de Europese Commissie of het Europees Parlement.

De meeste netwerken van Belgische actoren situeren zich nog steeds op het binnenlandse niveau. Zowel diffuse als specifieke belangen initiëren frequent netwerken met andere associaties op ofwel Belgisch-federaal, Vlaams of Waals-Franstalig niveau. Algemeen genomen geldt dat er zeer weinig private actoren zijn die op hun eentje het beleid trachten te beïnvloeden. Het is via netwerken met anderen dat collectief wordt gehandeld. Vele van onze respondenten menen

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

trouwens dat het vormen van nationale coalities invloedsbevorderend werkt (63 %).

Belangrijk is tevens dat nationale private actoren in eerste instantie toegang tot Europa trachten te krijgen via contacten met nationale, en in België ook subnationale, overheden. Deze strategie is aangewezen omdat vertegenwoordigers van nationale regeringen onderhandelen, beslissen en stemmen in de Raad van Ministers. Ambtenaren en kabinetsmedewerkers op het federale niveau worden in grote aantallen (45 tot 80 %) gecontacteerd door zowel publieke als private actoren. De netwerken van private actoren met subnationale overheden zijn beperkter. Dit is niet enkel het gevolg van het feit dat een deel van de associaties materies behartigt die tot nu toe in hoofdzaak tot de bevoegdheid behoren van de federale overheid (o.m. sociale zaken, Europees milieubeleid, fiscaliteit, landbouwprijzenbeleid etc.), maar ook van het gegeven dat de federale overheid formeel

Tabel 2. Multi-level netwerken

	Belgische actoren (N=478)				Guttmanschaal H=.41, Rho=.80 Private actoren	
	BSPE N=100	BDIF N=181	BADM N=113	BPOL N=87	rang	H_i
1. Associaties ...						
Op Belgisch niveau (gehercodeerd)	65.8	67.0	50.5	56.3	1	.57
In andere lidstaten	8.2	21.2	3.9	17.6	7	.35
Europese associaties	43.3	43.0	15.7	30.6	3	.32
2. Belgische parlementairen of partijen ...	21.4	46.7	33.7	42.4	6	.41
3. Ambtenaren of kabinetten						
Subnationale overheden	39.8	37.0	62.4	41.2	5	.33
Federale overheid	52.0	45.5	85.1	44.7	2	.51
Belgische PV	12.2	11.5	62.4	8.2	9	.46
4. Europese instellingen						
De Europese Commissie	29.6	10.3	43.6	14.1	7	.30
Het Europees Parlement	38.8	40.0	29.7	48.2	4	.39
PV's van de Lidstaten	3.1	3.6	22.8	8.2	11	.52
Comité van de Regio's	5.1	1.2	3.0	7.1	12	.44
Economisch en Sociaal Comité	16.3	3.6	5.0	4.7	10	.51

- BSPE : Belgische specifieke belangen, BDIF : Belgische diffuse belangen, BADM : Belgische administratieve elites (b.v. ambtenaren, diplomaten en kabinetsmedewerkers), BPOL : Belgische parlementsleden federaal en subnationaal inclusief stafmedewerkers van politieke partijen
- eerste vier kolommen geven het aantal keer (in percentages) dat een type partner door actoren werd gecontacteerd naar aanleiding van de geselecteerde events
- laatste twee kolommen geven de uitkomst van een Gutmannschaal-analyse op basis van Loevinger's H (zie sectie 5.2)

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

juridisch verantwoordelijk is voor de coördinatie en het vastleggen van de Belgische positie in de Raad[37].

Hoewel vele nationale private actoren een beroep doen op nationale publieke actoren mogen we er niet van uitgaan dat binnenlandse netwerken wat betreft invloed de belangrijkste kanalen vormen. Dat blijkt onrechtstreeks uit de beoordeling van diverse nationale netwerken inzake invloedsgeneratie. Het zijn vooral ambtelijke netwerken met de federale overheid die, volgens de respondenten, leiden tot invloed (74 %). Andere binnenlandse netwerken, bijvoorbeeld met politici of politieke partijen en met ambtenaren van de subnationale overheden, worden in aanzienlijk mindere mate als invloedsgenerend beschouwd (tussen 31 en 46 %). In ieder geval worden ze beduidend minder als invloedrijk beschouwd dan netwerken met bijvoorbeeld de Europese Commissie, het Europees Parlement of de Europese associaties (tussen 65 en 80 %).

Het belang dat gehecht wordt aan Europese actoren is begrijpelijk. Uitsluitend toegang hebben tot de Raad (via nationale vertegenwoordigers) is nogal eenzijdig en loopt het risico van verminderd succes. Raadsbesluitvorming is namelijk één van de vele stadia in het beleidsvormende proces en andere instituties, meer bepaald het Europees Parlement en de Europese Commissie, doen reeds hun zeg in andere, soms vroegere, stadia van de beleidsvorming[38]. Europese associaties worden frequent geraadpleegd door de Europese instellingen en zijn daarom interessante partners. Belgische private actoren hebben ook extra redenen om niet al hun kruid te verschieten op de Belgische participatie in de Raad. België is een klein land met een eerder beperkt stemmengewicht en de kans dat België uiteindelijk doorweegt in de stemming is, hoewel niet onbestaande, toch relatief klein.

Een *tweede strategie* voor nationale private actoren is het zich aansluiten bij en contact zoeken met een Europese koepelorganisatie. Ongeveer 75 % van de geïnterviewde associaties is lid van zo'n organisatie. Het belang hiervan blijkt verder wanneer wordt gepeild naar de meest effectieve vormen van politiek handelen; 79 % zegt dat het vormen van allianties en coalities met andere organisa-

[37] Dit laatste verklaart mede waarom de relaties van ambtelijke actoren met andere ambtelijke actoren van zowel de subnationale overheden, de Belgische Permanente Vertegenwoordiging als de federale overheid zo intens zijn. Het Belgisch standpunt komt immers tot stand na een relatief ingewikkeld ambtelijk proces. Voor details zie KERREMANS, B., Intergovernmentalism and Coordination of Belgium's EU Policies', in H. KASSIM, B.G. PETERS, V. WRIGHT (eds.), *National Coordination in the EU : The National Level*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 182-200; KERREMANS, B., Determining a European Policy in a Multi-Level Setting : The Case of Specialized Coordination in Belgium, *Regional and Federal Studies*, vol. 10, 2000, p. 36-61; KERREMANS, B., BEYERS, J., Belgium : The Dilemma between Cohesion and Autonomy, in : K. HANF, R.B. SOETENDORP (eds.), *Adapting to European Integration : Small States and the European Union*, Harlow, Longman, 1998, p. 14-35.

[38] TSEBELIS, G., Maastricht and the Democratic Deficit, in P. MOSER, G. SCHNEIDER, G. KIRCHGÄSSNER (eds.), *Decision Rules in the European Union. A Rational Choice Perspective*, Houndmills, McMillan, p. 16-42

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

ties op het Europees niveau een invloedsgenererende strategie is[39]. Het wekt dan ook geen verbazing dat contacten met Europese koepels frequent voorkomen. De gegevens suggereren zelfs dat deze netwerken in een aantal gevallen frequenter voorkomen dan netwerken met bijvoorbeeld nationale politici enerzijds en subnationale politici of ambtenaren anderzijds.

Het belang van Europese organisaties voor nationale organisaties is ook te verwachten gezien de positie van de Europese organisaties in de Europese netwerken. Over het algemeen rapporteren vertegenwoordigers van de Europese groepen vele netwerken met andere Europese groepen, met de Europese Commissie en het Europees Parlement (50 tot 75 % van de evaluaties). Bovendien zijn Europese associaties tevens belangrijke gesprekspartners voor de ambtenaren van de Europese Commissie en vooral voor de leden van het Europees Parlement (50 tot 65 % van de evaluaties). Kortom, een nationale private actor die op de hoogte wil blijven van Europese ontwikkelingen heeft meer kans antwoord op vragen te krijgen bij de Europese koepels dan bij nationale politici. Uit antwoorden elders tijdens de interviews blijkt trouwens dat, naast beleidsbeïnvloeding, Europese associaties een belangrijke taak vervullen in het doorspelen van allerlei belangwekkende informatie inzake Europa naar de nationale associaties. Zo stelt 43 % dat de uitwisseling van informatie inzake Europees beleid "zeer belangrijk" is. Hulp bij het krijgen van rechtstreekse toegang tot de Europese instellingen, technische adviezen of assistentie bij het uitwerken van rechtstreekse contacten met andere Europese associaties daarentegen is in respectievelijk 18, 10 en 16 % "zeer belangrijk"[40].

Een *derde strategie* bestaat uit het ontwikkelen van netwerken met de Europese Commissie en het Europees Parlement. Het voordeel, vooral van contacten met de Europese Commissie o.w.v. het initiatiefmonopolie, is de betrokkenheid in een relatief vroeg stadium van de beleidsvorming. Door de successieve uitbreiding van meerderheidstemmingen in de Raad sinds de Europese Eenheidsakte van 1986 en de toenemende formele invloed van het Europees Parlement o.a. via de samenwerkingsprocedure, en vooral door de medebeslissingsprocedure, is het nut om de inspanningen te beperken tot het overtuigen van één, meestal de eigen, lidstaat beduidend afgenomen. Gezien Europese verkiezingen nationaal worden georganiseerd, is er wat betreft het Europees Parlement de bekendheid van verschillende parlementsleden bij een nationaal publiek van private actoren. Bovendien zijn de Europese parlementsleden voor hun eventuele herverkiezing (of indien ze zich na

[39] Toch zijn er een aantal nadelen en kosten verbonden aan deze strategie. Exclusief terugvallen op dit type netwerken heeft als gevolg dat actoren te afhankelijk worden van Europese koepels en dat specifieke nationale gevoeligheden, indien deze aanwezig zijn, verwateren in een soort Europees algemeen gemiddelde. Trouwens, de meest gehoorde klacht bij Belgische organisaties die lid zijn van een Europese koepel is dat, ondanks de algemene positieve evaluatie van het lidmaatschap, diepgewortelde nationale verschillen het functioneren van de Europese groep verstoren (47 %).

[40] Zie ook SIDENIUS, N.C., A collective action problem ? Danish interest associations and Euro groups, in J. GREENWOOD, M. ASPINWALL, *Collective Action in the European Union*, London, Routledge, 1998, p. 81-107.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

hun Europees mandaat kandidaat stellen voor een nationaal mandaat) afhankelijk van een binnenlands kiespubliek. Daarom is het onderhouden van een goede band met het nationale speelveld voor Europese parlementsleden noodzakelijk. De kans dat verzuchtingen van nationale groepen gehoord worden in het Europees Parlement is bijgevolg relatief groot.

De gegevens bevestigen deze verwachtingen enigszins. Zeker voor de specifieke belangen geldt dat ze relatief intense pogingen ondernemen om toegang te krijgen tot het Europees niveau en meer bepaald tot de Commissie (30 %) en het Europees Parlement (39 %). Bij de specifieke belangen liggen deze Europese inspanningen zelfs hoger dan de inspanningen die men doet om bijvoorbeeld nationale politici te consulteren. Bovendien bevestigen de resultaten de veronderstelling dat het Europees Parlement door nationale groepen gemakkelijker wordt aangezocht dan de Europese Commissie. Zeker voor diffuse belangen is dit het geval met als gevolg dat hun Europese strategie misschien iets minder gespreid en nogal uitdrukkelijk gefocust is op het Europees Parlement (40 %).

B. Structurering van multi-level netwerken

Uit tabel 2 spreekt de impliciete veronderstelling dat actoren geneigd zijn om bepaalde activiteiten (gemakkelijkere, conventionelere, goedkopere, invloedrijkere ...) sneller te gebruiken dan andere (moeilijkere, niet-conventionele, duurdere, niet-invloedrijke ...). De hypothese is dat de keuze van actoren voor netwerken wordt bepaald door een latent continuüm dat redelijk stabiel of onafhankelijk staat van de concrete actor en de concrete gebeurtenis waarbij die actor betrokken is. Het gaat om telkens weerkerende patronen in het handelingsrepertoire. De veronderstelling van zo'n latent continuüm wordt getest met een Guttmanschaal waarbij een theoretische veronderstelling inzake de onderlinge ordening van de items getoetst wordt. De essentie komt er, kort gezegd, op neer dat indien een respondent een positief antwoord geeft op een "moeilijke" vraag er ook een positief antwoord is op een "gemakkelijke" vraag. Omdat we ons wensen te concentreren op de inhoudelijke uitkomsten laten we details inzake data-analytische overwegingen bewust achterwege. Er kan van worden uitgegaan dat de gegevens in voldoende mate voldoen aan de vereisten van een Guttmanschaal waardoor de verschillende types netwerken worden samengevat in één schaal die de *multi-level* netwerken van actoren meet (zie de laatste twee kolommen van tabel 2). De score op deze schaal geeft een idee van de uitgebreidheid van de netwerken op twee vlakken, namelijk de diversiteit en de mate waarin ze verschillende beleidsniveaus overschrijden.

Hoe hoger de score, hoe meer actoren op meerdere niveaus werden gecontacteerd door de respondent. Een hoge score betekent dat de actor geneigd is tot het uitbouwen van allerlei *multi-level* netwerken. Een lage score betekent dat de actor geen of weinig netwerken uitbouwt, zich daarbij beperkt tot het binnenlandse beleidsniveau en eventueel opteert voor de eerder voor de hand liggende of "gemakkelijke" Europese netwerken (met het Europees Parlement of Europese

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

associaties). Contacten van Belgische private actoren met de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bijvoorbeeld zijn een uiting van een sterk *multi-level* netwerk omdat dit correspondeert met een hoge schaalscore. Contacten met het Europees Parlement en met de Europese associaties zijn vanuit dit perspectief de "gemakkelijkere" *multi-level* netwerken. Nog anders gezegd, een actor die geen netwerken met het Europees Parlement of de Europese Commissie ontwikkelt, komt niet gauw terecht bij de Permanente Vertegenwoordiging. Vanuit hetzelfde perspectief blijkt de relatief perifere positie van binnenlandse politieke actoren. Contacten met andere nationale private actoren, Europese associaties, het Europees parlement, de federale administratie en de besturen van deelgebieden worden door binnenlandse private actoren "hoger" aangeschreven dan netwerken met politici.

Deze analyse leidt tot twee enigszins verschillende conclusies. Ten eerste valt op dat vanuit het perspectief van de Belgische private actoren netwerken met het Europees Parlement en de Europese associaties zeer belangrijk zijn. Ze zijn in zekere zin belangrijker dan de netwerken met een aantal binnenlandse actoren. Vanuit dat perspectief zijn de gegevens een bevestiging van de veronderstelling dat Europeanisering leidt tot een afnemend belang van nationale beleidsnetwerken. We menen echter dat een dergelijke conclusie niet te snel mag getrokken worden op basis van de gegevens. Zo kunnen de netwerken van nationale associaties met het Europees Parlement worden geïnterpreteerd als "netwerken met nationale MEP's". Het lijkt verder ook correcter om te concluderen dat de gevolgen van Europeanisering op de nationale beleidsnetwerken varieert al naargelang het type actor. De netwerken tussen private actoren onderling blijven van belang evenals de netwerken met de federale administraties. Netwerken met binnenlandse politici daarentegen lijken, in vergelijking met Europese associaties en MEP's, aan belang in te boeten. De tweede algemene conclusie is dat, ondanks het belang van Europese associaties en MEP's, de meeste netwerken zich primair vormen binnen één beleidsniveau en dat, pas nadat deze netwerken zijn gevormd, actoren *multi-level* netwerken gaan uitbouwen. Voor nationale actoren kan dit bijvoorbeeld betekenen dat hun Europese netwerken een functie zijn van de mate waarin ze institutioneel ingebed zijn in een nationale beleidsomgeving.

C. Institutionele inbedding en betrokkenheid bij Europa

De centrale hypothese is dat de *multi-level* netwerken van private actoren een functie zijn van hun structurele positie in de beleidsruimte. Grosso modo kunnen twee tegengestelde hypothesen worden afgeleid van deze algemene veronderstelling. Een eerste hypothese legt de nadruk op *path dependency* en stelt dat een stevige nationale institutionele inbedding een voorwaarde is voor het ontwikkelen van Europese netwerken (persistentie-hypothese). De tweede hypothese ziet de nationale institutionele inbedding als een *constraint* of een hindernis. Actoren die hun beleidsstrategieën te veel richten op nationale beleidsnetwerken vinden geen ruimte om daarnaast nog Europese netwerken te ontwikkelen. Actoren met weinig nationale institutionele inbedding ontwikkelen daarentegen meer Europese activiteit als compensatie voor hun beperkte nationale toegang (compensatie-

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

hypothese). "Europees gaan" is een potentiële vluchtroute voor actoren die nationaal moeilijk toegang vinden tot de besluitvormers.

In deze sectie onderzoeken we of *multi-level* netwerken worden voorspeld door de institutionele inbedding. We controleren eveneens of de relatie tussen deze twee concepten wordt gemodereerd door het onderscheid tussen diffuse en specifieke belangen. Daartoe werken we in drie stappen. Eerst wordt gekeken hoe we het theoretisch concept "institutionele inbedding" operationaliseren en meten. Daarna onderzoeken we het effect van het onderscheid tussen specifieke en diffuse belangen op zowel inbedding als *multi-level* netwerken. Tenslotte kijken we of en in welke mate de correlatie tussen inbedding en *multi-level* netwerken verschilt voor specifieke en diffuse belangen.

Institutionele inbedding verwijst naar de omgeving waarin private actoren handelen. We nemen aan dat deze omgeving wordt geconstrueerd door het handelen van de actoren zelf en meer bepaald de mate waarin publieke actoren openstaan voor input vanuit private actoren. Sommige publieke actoren staan sterker open voor private actoren dan andere. Er kan eveneens sprake zijn van selectiviteit, d.i. bepaalde belangen krijgen sneller toegang tot de besluitvormers dan andere. Het aantal publieke actoren dat geïnteresseerd is in een private actor wordt gezien als de institutionele inbedding van deze laatste. De respondenten-publieke actoren screenden tijdens het interview een lange lijst private actoren die overeenkwam met de daadwerkelijk geïnterviewde private actoren. Zo werd voor elke respondent-private actor een individuele score berekend overeenkomstig het totaal aantal publieke actoren dat contact heeft/had met deze private actor. De grootte van deze score wordt geïnterpreteerd als de institutionele inbedding van de actor of de mate waarin publieke actoren zeggen zelf contacten te onderhouden met de geïnterviewde private actor[41].

Er werden twee verschillende scores voor institutionele inbedding bepaald. De eerste score is vrij eenvoudig en betreft de institutionele inbedding van de geïnterviewde private actoren op respectievelijk het Belgische niveau. De tweede score is iets complexer. Zoals we eerder stelden is 75 % van de geïnterviewde Belgische private actoren lid van een Europese associatie. Op basis van de inbedding van de Europese associaties is voor elke Belgische private actor een score bepaald die overeenkomt met de Europese inbedding van de Belgische organisatie. De institutionele inbedding van COPA, de Europese associatie van landbouwersorganisaties, op Europees niveau is bijvoorbeeld 43. De Europese inbedding van de Boerenbond als lid van COPA is bijgevolg 43. Volgens ons is een dergelijke score verfijnder dan een dummyvariabele die een eenvoudig onderscheid maakt tussen al dan niet lid zijn van een Europese associatie. Deze score

[41] Achter deze manier van data-conceptie zit een uitgebreide theoretische en methodologische literatuur waarvan we in dit kader geen verslag geven. Voor inleidende literatuur ter zake zie KNOKE, D., KUKLINKSI, J., *Network Analysis*, London, Sage, 1983; SCOTT, J., *Social Network Analysis*, London, Sage, 1991; WASSERMAN, S., FAUST, K., *Social Network Analysis. Methods and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

neemt immers de Europese inbedding van de overkoepelende Europese associatie mee in rekening.

Tabel 3. Institutionele inbedding, multi-level netwerken, specifieke en diffuse belangen (Belgische private actoren)

	Specifieke belangen		Diffuse belangen		Verschil tussen gemiddelden
	$\bar{x}$	s	$\bar{x}$	s	df=1
Belgische institutionele inbedding (N=106 actoren)	1.07	.93	.43	.71	F=14.96(p=.0002)
Europese institutionele inbedding (N=106 actoren)	1.07	1.39	.12	.83	F=19.23(p=.0001)
Multi-level netwerken (N=281 keren de betrokkenheid bij events)	.04	1.03	–.10	1.02	F=1.17(p=.2812)

– gemiddelden ($\bar{x}$), standaardafwijking (s) en F-toets op verschil tussen gemiddelden

Verschillen diffuse en specifieke belangen inzake de gerapporteerde *multi-level* netwerken en hun inbedding ? Uit vroeger empirisch onderzoek weten we dat diffuse belangen zich later hebben geïntegreerd in de Europese beleidsvorming. Vanuit deze vaststelling is het plausibel te veronderstellen dat de Europese socialisatie van deze actoren gemiddeld genomen van recentere datum is. Bijgevolg zijn hun Europese activiteiten minder geëlaboreerd. Op basis van onze gegevens dienen we evenwel deze veronderstelling te verwerpen (tabel 3). Er zijn amper verschillen tussen de meerlagigheid van de netwerken van de diffuse en specifieke belangen. De *multi-level* netwerken van Belgische diffuse belangen zijn weliswaar iets lager dan die van de specifieke belangen, maar we kunnen we niet stellen dat het hier gaat om een zeer groot of substantieel verschil.

De tweede vaststelling betreft de institutionele inbedding van de actoren (zie tabel 3). Op het Belgisch niveau zijn er wat dit betreft grote verschillen tussen diffuse en specifieke belangen. De diffuse belangen worden veel minder gecontacteerd door de Belgische publieke actoren dan de specifieke belangen. Deze beduidend lagere institutionele inbedding van de Belgische diffuse belangen schijnt zich door te rekenen in de lage institutionele inbedding van de Europese associaties waarvan ze lid zijn. Belgische diffuse belangen zijn gemiddeld genomen meer lid van Europese associaties met een lagere Europese institutionele inbedding dan de Belgische specifieke belangen. Overigens blijkt er, onafhankelijk van diffuse of specifieke belangen, een substantieel verband te zijn tussen de nationale institutionele inbedding van een private actor en zijn Europese inbedding (r=.55, p=.0001). Met andere woorden, de gegevens inzake institutionele inbedding suggereren een positief verband tussen de toegang die belangen krijgen op het nationale vlak en hun Europese opportuniteiten.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Tabel 4. Correlaties van inbedding met multi-level netwerken voor specifieke en diffuse belangen (Belgische private actoren)

	Alle Belgische private actoren (N=106)	Belgische specifieke belangen (N=33)	Belgische diffuse belangen (N=73)
Belgische institutionele inbedding	.26 p=.0001	.42 p=.0001	.16 p=.0276
Europese institutionele inbedding	.19 p=.0016	.36 p=.0005	.04 p=.5486

Wat is het effect van deze inbeddingsvariabelen op *multi-level* netwerken (tabel 4)? In het algemeen stellen we voor de 281 evaluaties een licht positief verband vast van zowel Belgische institutionele inbedding (r=.26, p=.0001) als Europese institutionele inbedding (r=.19, p=.0016). Het, weliswaar kleine, verschil in de correlaties geeft aan dat de nationale inbedding van iets groter belang is dan de Europese; vooral een toename van de nationale inbedding leidt tot meer *multi-level* netwerken. Wanneer we evenwel kijken naar de verschillen tussen diffuse en specifieke belangen dan stellen we enkele meer substantiële verschillen vast. De Europese inbedding speelt geen enkele rol voor diffuse belangen (r=.04, p=.5486). Met andere woorden, het al dan niet aandacht krijgen vanwege Europese publieke actoren heeft weinig effect op de Europese inspanningen van de diffuse belangen. Bij de diffuse belangen heeft de nationale inbedding een licht positief effect (r=.16, p=.0276). Een toename van nationale inbedding draagt slechts lichtjes bij tot een Europese strategie op Europees niveau. Bij de specifieke belangen is dit anders. Daar zien we een substantiële samenhang met zowel Europese inbedding (r=.36, p=.0001) als nationale inbedding (r=.42, p=.0001).

Een toenemende belangstelling vanwege zowel de Belgische besluitvormers als de Europese besluitvormers leidt tot een beduidende toename van de gerapporteerde *multi-level* netwerken van specifieke belangen. Het is dus vooral langs de zijde van de specifieke belangen dat we de persistentie-hypothese kunnen bevestigen. Volgens onze gegevens gaat de compensatie-hypothese hier niet op. De situatie is enigszins anders voor de diffuse belangen. Het binnenlands vertrekpunt van de diffuse belangen is algemeen genomen een significant beperktere institutionele inbedding dan de specifieke belangen. Ze krijgen m.a.w. moeilijker toegang tot de besluitvormers. Belangrijk is evenwel dat een eventuele toename van de inbedding van de diffuse belangen amper leidt tot een toenemend aantal *multi-level* netwerken. De Europese strategie van de diffuse belangen ontwikkelt zich bijgevolg relatief autonoom of onafhankelijk ten opzichte van de nationale beleidscontext.

VI. Conclusies

De onderzoeksvraag betrof de mate waarin er een verband bestaat tussen meerlagigheid en *governance*. Op welke manier speelt het ene op het andere in? Die vraag werd toegespitst op de mate waarin de uitbouw van Europese netwerken door

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

private actoren complementair dan wel vervangend is ten aanzien van de nationaal uitgebouwde netwerken.

Eerst werd vastgesteld dat er sprake is van een dominante strategie. De aanwezigheid van een dergelijke strategie is begrijpelijk. De Raad speelt immers een cruciale rol in de Europese besluitvorming. Het ambtelijk karakter van deze netwerken is een gevolg van de rol die de Raadswerkgroepen spelen, terwijl de kabinetsleden de logische gesprekspartner vormen om een invloed op het ministeriële niveau uit te oefenen. Politieke actoren – parlementsleden en politieke partijen – spelen een opvallend minder prominente rol.

In tweede instantie worden netwerken met de Europese associaties ontwikkeld o.a. via het lidmaatschap ervan. Dit is niet echt verrassend gezien deze associaties belangrijke partners zijn voor de Europese Commissie en het Europese Parlement. Het besef vanwege de nationale private actoren dat één lidstaat slechts in beperkte mate de uitkomst van de Europese besluitvorming kan bepalen, maakt de stap naar de Europese associaties min of meer logisch. Daarnaast duikt eveneens het argument op dat deze associaties een begerenswaardige informatiebron over Europese beleidskwesties vormen. Een mogelijk gevolg hiervan is dat zowel nationale als Europese associaties ook voor publieke actoren interessante toeleveraars van informatie zijn.

In derde instantie richten de nationale private actoren zich tot supranationale instellingen. Het Europese Parlement vormt hier een voor de hand liggend aanspreekpunt. De invloed van deze instelling is de laatste decennia aanzienlijk toegenomen, o.m. als gevolg van de steeds ruimere toepassing van de medebeslisingsprocedure. Bovendien blijven Europese parlementsleden ook deel uitmaken van het nationale politieke speelterrein. Dat laatste maakt dat nationale associaties bij een deel van de Europese parlementsleden – met name deze van de eigen lidstaat – relatief gemakkelijk gehoor vinden.

Uit het verhaal kunnen twee algemenere conclusies worden getrokken. De eerste conclusie, die beknopt wordt weergegeven, betreft het belang van invloedsoverwegingen en de tweede conclusie betreft de rol van *path dependency* of institutionele persistentie.

Private actoren worden geconfronteerd met de vraag hoe ze hun impact op de beleidsvorming kunnen optimaliseren. MLG impliceert evenwel dat invloedspogingen moeilijk te evalueren zijn in termen van feitelijk gegenereerde invloed. Het houdt immers in dat één centraal sturende overheidsactor afwezig is en dat beleid tot stand komt in beleidsnetwerken waarbij diverse actoren hun politieke bevoegdheid of verantwoordelijkheid delen met andere actoren. Gegeven de veelheid van actoren en de overlapping van hun bevoegdheden hebben private actoren er belang bij om hun strategie een meerlagig karakter te geven. Zo'n strategie is aangewezen omdat elke afzonderlijke route eerder relatieve in plaats van absolute invloed oplevert. We merken dat er actoren zijn die een poging ondernemen om

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

simultane strategieën te ontwerpen, maar velen doen dat niet ten volle. De meeste actoren starten hun invloedspogingen op het nationale niveau en breiden daarna hun netwerken uit naar het Europese niveau, te beginnen met Europese associaties en het Europees Parlement. Welke factoren bieden een verklaring voor dit fenomeen ?

De analyses suggereren dat een instrumentele interpretatie, louter gebaseerd op invloedsoverwegingen, niet volstaat en dat tevens gekeken moet worden naar institutionele factoren en meer bepaald naar *path dependency* zoals die zich in de meerlagige context manifesteert. Nagegaan werd in hoeverre historisch gegroeide condities op het nationale niveau doorwerken op hedendaagse activiteiten op het Europese niveau. Het verkregen beeld is evenwel afhankelijk van het type actor.

De specifieke belangen genieten nationaal van een grotere institutionele inbedding dan de diffuse. Het is opvallend hoe dit verschil in inbedding doorwerkt in de uitbouw van netwerken op Europees niveau. De samenhang tussen meerlagige netwerken en de nationale institutionele inbedding is bij de specifieke belangen bijzonder sterk. Bij de diffuse belangen is dit eerder zwak. Het is interessant om hier een ruimere kanttekening bij te maken. Op het eerste gezicht gaat nationale inbedding vooraf aan het uitbouwen van een Europese strategie. Nochtans kan op basis van een vastgestelde samenhang geen definitieve uitspraak worden gedaan over causaliteit. We overlopen evenwel kort enkele denkpistes die een aanzet geven voor een verdere bijkomende analyses. Deze denkpistes bouwen verder op de verworpen – maar vrij populaire – stelling als zou een sterke nationale institutionele inbedding gepaard gaan met de afwezigheid van uitgebreide netwerken op EU-niveau.

Er kan worden geredeneerd dat nationale private actoren met een extensieve Europese strategie interessant zijn voor nationale publieke actoren. Netwerken met instellingen en associaties op Europees niveau levert nationale private actoren interessante informatie op, informatie waaraan nationale publieke actoren behoefte hebben. Nationale private actoren hebben trouwens de mogelijkheid om deze Europese informatie strategisch te gebruiken op het nationale niveau. Het gewicht dat de Belgische private actoren bijvoorbeeld hechten aan de informatieve voordelen van het lidmaatschap van Europese koepelorganisaties wijst in deze richting. We denken echter dat deze redenering niet helemaal opgaat. Hoewel gemiddeld genomen Belgische diffuse belangen eerder lid zijn van Europees zwak ingebedde associaties, zijn er toch een substantieel aantal diffuse belangen met sterk uitgebouwde Europese netwerken. Bovendien gaat het verband tussen een zwakke Europese inbedding en een zwakke nationale inbedding zowel op voor de Belgische specifieke als diffuse belangen. Er zijn ook geen redenen om aan te nemen dat de *multi-level* netwerken van diffuse belangen *as such* substantieel inferieur zijn aan de netwerken van specifieke belangen. Het is dus weinig aannemelijk dat nationale private actoren enkel interessant worden voor nationale publieke actoren omdat ze uitgebreide netwerken trachten te ontwikkelen op het Europese niveau.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Er zijn sterkere argumenten om een causaliteit in een andere richting voorop te stellen. De nationale inbedding van de specifieke belangen is o.i. vooral een functie van een sterk geïnstitutionaliseerde neo-corporatische band met de nationale publieke actoren. Hoewel het klassieke neo-corporatisme vandaag misschien minder relevant is geworden, stellen we vast dat publieke actoren zelf regelmatig contact zoeken met die actoren die een prominente plaats innemen in ons sociaal-economisch bestel. De diffuse belangen kunnen veel minder, om niet te zeggen niet, terugvallen op dergelijke geïnstitutionaliseerde netwerken. In deze netwerken is strategische of beleidsrelevante expertise op zich geen noodzakelijke voorwaarde tot toegang. De positie in beleidsnetwerken wordt meer bepaald door reputaties, formele posities en ervaringen uit het verleden. Actoren die terugvallen op deze institutionele persistentie hebben als voordeel dat informatie tegen een relatieve lage transactiekost wordt uitgewisseld. De netwerken zijn reeds daar en moeten niet meer ontwikkeld, hoogstens onderhouden, worden. Dat levert twee voordelen ten aanzien van de Europese netwerken op. Ten eerste beschikt men over strategische informatie waardoor men meer gericht een Europese strategie kan voeren. Ten tweede houdt men, juist doordat de netwerken met nationale publieke actoren er reeds zijn, meer middelen vrij om te investeren in de Europese netwerken, hetzij rechtstreeks (bv. toegang tot de de Europese publieke actoren), hetzij onrechtstreeks (bv. een rol spelen in de besluitvorming van de Europese koepelorganisaties).

De conclusie is duidelijk. De binnenlandse inbedding van nationale private actoren speelt inderdaad een rol ten aanzien hun pogingen om op Europees niveau netwerken uit te bouwen. In die zin is er sprake van een meerlagige *path dependency*. Voor private actoren met een geprivilegieerde toegang op het nationale niveau, onstaat de ruimte om op het Europese niveau sterk in netwerkbouw te investeren. Voor private actoren die niet van een dergelijke nationale toegang genieten biedt het Europese niveau eventueel een alternatief, maar deze actoren trachten doorgaans eerst hun nationale inbedding te consolideren. Bijkomend onderzoek is noodzakelijk om deze conclusies te bevestigen, te generaliseren en te nuanceren. Maar alleszins is aangegeven dat institutionele factoren op het nationale niveau een belangrijke rol spelen op de ontwikkeling van de *governance* op het Europese niveau. Of hoe een institutionele verklaring een scherpere duiding van de relatie tussen meerlagigheid en *governance* kan opleveren.

Summary : Multi-Level Governance and access to European policy-making. A research on how "multi-level" affects "governance"

MLG implies that different policy levels are structurally interdependent. We investigate the consequences of this for the relation between private and public actors. A short review of the literature results in two competing hypotheses. The persistence-hypothesis says that multilevel networks of private actors with a strong national institutional embeddedness are more elaborated. The compensation-hypothesis assumes that a weak national institutional embeddedness stimulates multilevel networking. These hypotheses are tested with data collected by interviewing a sample of private and public actors at both the Belgian and

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

European level. The evidence gives more support to the persistence-hypothesis than to the compensation-hypothesis. We also found that the correlation between national embeddedness and multilevel networks differs for diffuse and specific interests. The correlation is strong for specific interests and weak for diffuse interests. This means that the European strategies of diffuse interest are developed more or less independently from their position in national networks.