

De invloed van de milieubeweging op het milieubeleid

Neo-corporatisme of culturele vernieuwing?

door Marc HOOGHE

Licentiaat hedendaagse geschiedenis
Journalist BRTN-Radionieuwsdienst

1. Inleiding

Nieuwe sociale bewegingen vormen een relatief recent, maar potentieel belangrijk element van het maatschappelijk middenveld¹. Als ze hun plaats binnen dat middenveld willen waarmaken, moeten ze echter twee, duidelijk onderscheiden functies kunnen vervullen. Aan de ene kant moeten ze hun achterban kunnen mobiliseren tot participatie en steun, en aan de andere kant is hun taak invloed uit te oefenen op het politiek systeem². Er is de afgelopen jaren een uitvoerige literatuur ontstaan over nieuwe sociale bewegingen³. Het is echter opvallend dat de nadruk daarbij vooral ligt op die eerste, mobiliserende functie. De vraag of nieuwe sociale bewegingen er al dan niet in slagen politieke invloed uit te oefenen, komt veel minder aan bod⁴. In het algemeen is er trouwens relatief weinig onderzoek naar de invloed van collectieve actoren op het besluitvormingsproces⁵. Daarom willen we in deze bijdrage vooral ingaan op de vraag of de milieubeweging, die toch een van de belangrijkste nieuwe sociale bewegingen vormt, er in slaagt politieke invloed uit te oefenen, en op die manier het milieubeleid mee vorm te geven. We zullen dit doen aan de hand van een analyse van recent tot stand gekomen, vooral Vlaamse, milieuwetgeving. Die analyse zou ons moeten toelaten na te gaan of de recente kritiek, als zou het milieubeleid meer en meer op neo-corporatistische grondslag zijn gevestigd, al dan niet terecht is. Of is het inderdaad zo dat nieuwe sociale bewegingen vooral op een onrechtstreekse manier politieke invloed uitoefenen, door culturele innovatie, en de weerslag hiervan op de politieke cultuur? Die vraag hopen we in het besluit te kunnen beantwoorden.

1 Jean COHEN & Andrew ARATO, *Civil Society and Political Theory*. MIT Press, Cambridge (Mass.) 1992, pp. 492-563.

2 Doug MCADAM, Taktiken von Protestbewegungen, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 34, 1994, pp. 393-412.

3 Voor een overzicht, zie Sidney TARROW, *Power in Movement*. Cambridge University Press, 1994; Aldon MORRIS & Carol MUELLER (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*. Yale University Press, New Haven 1992; Marc HOOGHE, Van herrieschoppers tot politieke vernieuwers. Evoluties in de sociologische visie op sociale bewegingen, *Tijdschrift voor Sociologie*, 14(3), 1993, pp. 279-312.

4 Piotr SZTOMPKA, The Social Functions of Defeat, pp. 183-192 in Louis KRIESBERG & Bronislaw MISZTAL (eds.), *Social Movements as a Factor of Change in the Contemporary World*. JAI Press, Greenwich (Conn.) 1988, p. 183. Een waardevolle uitzondering hierop vormt Staf HELLEMANS, Nieuwe sociale bewegingen in de Belgische politiek, *Res Publica*, 35(2), 1993, pp. 197-211.

5 Leo HUBERTS, The Influence of Social Movements on Government Policy, *International Social Movement Research*, 2, 1989, pp. 395-426, p. 408: cfr. Geert BRAAM, *Invloed van bedrijven op de overheid*. Boom, Meppel 1973 (Diss. Univ. Groningen).

2. Wat is invloed?

De studie van de politieke besluitvorming kampt in veel gevallen met een *black box-deficit*. We kunnen alle elementen en actoren die relevant zijn voor de besluitvorming op een rijtje zetten, en we stoppen al die gegevens in een grote doos, en langs de andere kant komt er dan wel een beslissing uit. Maar wat er precies *in* die doos gebeurt, het eigenlijke moment waarop de beslissing wordt genomen, ontsnapt vaak aan het oog van de waarnemer.

Hierdoor wordt het problematisch om precies na te gaan welke elementen invloed hebben gehad op de besluitvorming, laat staan die invloed ook te meten. Leo Huberts stelt in zijn dissertatie over de politieke invloed van protest en persie, een methode te hebben ontwikkeld om die invloed na te gaan ⁶. Zijn model komt, ietwat vereenvoudigd, hier op neer: eerst ga je na wat het oorspronkelijk voorstel was van de beleidsverantwoordelijke. Vervolgens ga je na welke groepen daar tegen protesteerden, en tenslotte kijk je of de opvattingen van de beleidsverantwoordelijke in die richting geëvolueerd zijn. Huberts moet echter zelf toegeven dat dit geen onomstootbaar bewijs is van 'invloed'; het gaat veeleer om het aantonen van een correlatie ⁷. Er kan immers ook een derde, onafhankelijke variabele verantwoordelijk zijn voor de koerswijziging. Ik denk hier bijvoorbeeld aan een minister van openbare werken die besluit een autosnelweg niet aan te leggen. Is dat een gevolg van het protest van lokale actiegroepen, of eerder het gevolg van het feit dat de minister moet bezuinigen?

Bovendien vertrekt Huberts van een ideaaltypische situatie, waarbij de beleidsverantwoordelijke eerst in het openbaar haar/zijn intenties ontvouwt, er daarna pas kritiek komt, en er vervolgens een definitieve beslissing valt. De werkelijkheid zal echter grondig afwijken van dit ideaaltypen ⁸. Zo zal de beleidsverantwoordelijke in veel gevallen overleg plegen met de betrokken groepen, *vooral* eer met plannen naar buiten te komen. In zo'n geval wordt het al veel moeilijker invloed aan te tonen. Sinds de klassieke studie van Crenson ⁹ weten we ook dat een machtige drukkingsgroep niet eens stappen hoeft te ondernemen om invloed uit te oefenen. De reputatie van de groep alleen al kan voldoende zijn om de beleidsruimte van de politicus danig in te perken. Het gaat hier dan wel om zeer machtige drukkingsgroepen, zoals werkgevers, vakbonden, artsensyndicaten, ziekenfondsen, of landbouworganisaties. Zo zal een minister van landbouw er zich wel voor hoeden initiatieven te nemen waarvan men kan vermoeden dat ze in ongenade zullen vallen bij de Boerenbond. In wezen gaat het hier om een negatieve vorm van machtsuitoefening. Het is immers niet zo eenvoudig als de klassieke formulering van Robert Dahl laat vermoeden: "A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do." ¹⁰ Macht en/of invloed bestaat niet alleen uit de mogelijkheid een actor te dwingen tot een bepaalde handeling, maar ook uit de mogelijkheid een actor ervan te weer-

6 Leo HUBERTS, *De politieke invloed van protest en persie*. DSWO, Leiden 1988 (Diss. Univ. Leiden).

7 HUBERTS, *De politieke invloed*, pp. 64-67.

8 Cfr. Wilfried DEWACHTER, *Besluitvorming in politiek België*. Acco, Leuven 1992.

9 Matthew CRENSON, *The un-politics of air pollution*. John Hopkins University Press, Baltimore 1971.

10 Robert DAHL, The Concept of Power, *Behavioral Science*, 2, 1957, pp. 201-215, p. 202.

houden bepaalde handelingen uit te voeren, of zelfs ideeën daartoe te koesteren¹¹.

De beïnvloedingspogingen hoeven ook niet altijd in het openbaar te verlopen. Zo komt Huberts tot de conclusie dat het bedrijfsleven nauwelijks invloed heeft gehad inzake de aanleg van rijkswegen in Nederland¹². Dat druist niet alleen in tegen de ervaring van zowat iedereen die met deze materie vertrouwd is, maar ook tegen de bestuurskundige logica, gezien het manifeste economische belang van dergelijke wegen. Het is dus waarschijnlijk dat het bedrijfsleven invloed uitoefent op een meer discrete en/of informele wijze, zodat de invloed van deze actor ontsnapt aan de waarneming van de onderzoeker.

Het model van Huberts gaat er ook van uit dat er uiteindelijk een duidelijke, definitieve beslissing valt. Dat hoeft niet altijd het geval te zijn: het uiteindelijke resultaat van het besluitvormingsproces kan ook een *non-decision* zijn¹³. In ons land, bijvoorbeeld, zijn sommige omstreden projecten nooit als dusdanig geschrappt uit de planning van Openbare Werken. Alleen worden ze "voorlopig" niet uitgevoerd, omwille van de benarde financiële toestand van de overheid. Maar dit biedt natuurlijk geen enkele garantie dat de werken over enkele jaren toch niet worden aangevat. Ook in zo'n geval, als er geen duidelijke eindbeslissing is, lijkt het moeilijk een definitieve uitspraak te doen over 'invloed' of 'succes' van de contesterende groep.

Als conclusie mogen we dan ook stellen dat de methode van Huberts slechts in een beperkt aantal gevallen kan gebruikt worden. Het blijft moeilijk politieke invloed aan te tonen, of te meten. Het ultieme bewijs ligt in een redenering *contra factum*: hoe zou dit besluitvormingsproces zijn verlopen als deze actor niet had bestaan?¹⁴ In de praktijk zal het dan ook veeleer gaan om het aantonen van correlaties; uitspraken over de politieke invloed van een actor dienen daarom met de nodige voorzichtigheid te gebeuren, en het is van belang dit in het achterhoofd te houden bij de empirische analyse.

3. De feitelijke invloed

Wanneer we nu concreet nagaan welke invloed de milieubeweging heeft gehad op de totstandkoming van het milieubeleid, is een eerste vraag of louter het ontstaan al van het milieubeleid kan toegeschreven worden aan de activiteiten van de milieubeweging. De chronologie toont echter aan dat dit nauwelijks het geval kan zijn geweest. De moderne milieubeweging ontstond in ons land rond 1972. Weliswaar vonden de eerste protestmanifestaties al plaats op het eind van de jaren zestig, maar het betrof vooral zeer lokale initiatieven, zoals het verzet

11 Steven LUKES, *Power. A Radical View*. Macmillan, London 1974.

12 HUBERTS, *De politieke invloed*, p. 272.

13 Peter BACHRACH & Morton BARATZ, *Power and Poverty*. Oxford University Press, New York 1970.

14 Leo HUBERTS, De invloed van protest en pressie op overheidsbeleid, pp. 122-145 in Wim VAN NOORT e.a., *Protest en pressie*. Van Gorcum, Assen 1987, pp. 122-123.

tegen de aanleg van de E-10 door het Peerdsbos in Brasschaat¹⁵. We stellen echter vast dat het milieubeleid reeds vanaf 1970 vorm krijgt; een proces dat uitmondde in de aanstelling van Karel Poma (PVV) als eerste staatssecretaris voor leefmilieu in april 1974¹⁶. Het is dus zo goed als uitgesloten dat de milieubeweging die dan nog helemaal in haar kinderschoenen staat, al direct zo'n politieke invloed zou hebben gehad. We kunnen hier de vergelijking maken met het buitenland. In Nederland wordt het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne reeds in 1971 opgericht, terwijl de belangrijkste milieuorganisaties pas een jaar later volgen¹⁷. Ook in Duitsland krijgt het milieubeleid reeds gestalte vanaf 1969, nog voor er sprake was van een georganiseerde milieubeweging. De Duitse onderzoeker Markus Kaczor besluit dan ook: "*Die Politisierung des Umweltschutzes (...) war nicht auf einen Legitimationsdruck der öffentlichen Meinung zurückzuführen*"¹⁸. Het lijkt aannemelijk dat we voor België tot een zelfde conclusie kunnen komen.

Als er al sprake is van duidelijke invloeden die hebben geleid tot het totstandkomen van een milieubeleid in België, moeten we veeleer kijken naar het internationale niveau. Het Europees Jaar voor de Natuurbescherming in 1970, en het voorbereidingsproces voor de UNO-Conferentie over het Menselijk Leefmilieu die in juni 1972 werd gehouden, gaven in verscheidene landen een krachtige impuls aan het milieubeleid¹⁹. Het is waarschijnlijk dat datzelfde mechanisme ook in ons land een rol heeft gespeeld.

Hoe zit het dan met de invloed van de milieubeweging op de *inhoud* van het milieubeleid? Wanneer we die vraag toespitsen op de milieuwetgeving die tot stand kwam tussen 1980 en 1990 zien we dat er zeer weinig teksten zijn, die direct terug te voeren zijn op een vraag van de milieubeweging. Het overgrote deel van de wetgeving kwam tot stand met de bedoeling Europese richtlijnen of andere internationale verplichtingen om te zetten in intern Belgisch recht²⁰. Dit omzettingproces kan natuurlijk wel bespoedigd worden door eisen van de milieubeweging. Zo eisen verscheidene milieugroepen in de jaren zeventig een strenger afvalbeleid, en zo'n beleid wordt inderdaad mogelijk gemaakt door het Afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 (B.S., 25 juli 1981). De tekst van het decreet is echter volledig geïnspireerd door de Europese afvalstoffenrichtlijn van 1975²¹. De inhoudelijke inbreng van de milieubeweging op de decretale bepalingen is dus zo goed als nihil.

15 Voor een overzicht van de vroege milieubeweging, zie André PEETERS en Ivo VERMEIREN (red.), *De jaren zeventig*. Stil Leven, Borgerhout 1980; Pieter LEROY & Antoon DE GEEST, *Milieubeweging en milieubeleid*. Nederlandsche Boekhandel, Antwerpen 1985; Stefaan WALGRAVE, *Nieuwe sociale bewegingen in Vlaanderen*. Leuven, 1994; Marc HOOGHE, De milieubeweging in Vlaanderen, in Staf HELLEMANS en Marc HOOGHE (red.), *Van mei '68 tot 'Hand in Hand'*. *Nieuwe sociale bewegingen in België*. Garant, Leuven 1995.

16 Corinne GOBIN, L'état belge et la problématique de l'environnement, *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 1986, n° 1109.

17 Jacqueline CRAMER, *De groene golf. Geschiedenis en toekomst van de Nederlandse milieubeweging*. Jan van Arkel, Utrecht 1989, pp. 8,39.

18 Markus KACZOR, Institutionen in der Umweltpolitik. Erfolg der Ökologiebewegung?, *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 2(3-4), 1989, pp. 47-62, p. 48.

19 Marc HOOGHE, The United Nations and the Environment: from Stockholm 1972 to Rio de Janeiro 1992, *Internationale Spectator*, 45(11), 1991, pp. 668-673.

20 Marc HOOGHE, De invloed van het internationaal milieubeleid op de totstandkoming van het milieubeleid in Vlaanderen, *Res Publica*, 34(1), 1992, pp. 3-23.

21 Richtlijn 75/442/EEG van 15 juli 1975, *Pb.L.* 194 van 25 juli 1975.

Slechts in een zeer beperkt aantal gevallen kunnen we inderdaad een direct verband aantonen tussen eisen van de milieubeweging, en het totstandkomen van regelgeving. Een typisch voorbeeld is de commotie die in het begin van de jaren tachtig ontstaat rond het OTL-stort in de Antwerpse gemeente Rumst, waar allerlei onregelmatigheden plaatsvonden, onder meer met Nederlands afval. Mede onder druk van plaatselijke milieugroepen wordt de stortplaats uiteindelijk gesloten, en er komt ook een nieuwe regelgeving om dergelijke praktijken in de toekomst te voorkomen. Het Decreet van 23 maart 1983 (B.S., 26 maart 1983) verbiedt namelijk het storten van buitenlands afval op het Vlaamse grondgebied. Dit decreet kwam duidelijk tot stand als gevolg van het schandaal in Rumst²². Het betreft hier een weinig ingrijpende maatregel, en het gaat duidelijk niet om de respons waarop de milieubeweging gehoopt had.

Een tweede voorbeeld is het schandaal dat ontstaat rond de illegale stortpraktijken in het Waals-Brabantse Mellery. Opnieuw is het vooral Nederlands afval dat voor problemen zorgt, en de reactie is een strengere controle op het grensoverschrijdend transport van gevaarlijk afval²³.

Twee zaken vallen op bij deze voorbeelden. Ten eerste boekt de milieubeweging vooral legislatief succes als ze daarbij gebruik kan maken van een krachtig symbolisch element, zoals een milieuschandaal. Men kan hierbij echter ook denken aan beelden van zeehondjes die neergeknuppeld worden, of van paarden die ernstig verminkt worden tijdens wedrennen. Dergelijke symbolen fungeren dan als 'triggering device', dat ervoor zorgt dat een thema gemakkelijker toegang krijgt tot de publieke en politieke agenda²⁴. Een tweede opvallend fenomeen is dat de milieubeweging op die manier wel in staat blijkt een thema op de politieke agenda te krijgen, maar daarna geen invloed meer heeft op wat er uiteindelijk als beslissing uit de bus komt. Je zou kunnen zeggen dat de milieubeweging wel een thema op de politieke agenda kan *duwen*, maar daarna de besluitvorming niet meer kan *sturen*.

4. Neo-corporatisme?

De invloed van de milieubeweging op de totstandkoming van het milieubeleid blijkt dus tijdens de jaren tachtig al bij al eerder gering te zijn geweest. Toch zijn er de laatste tijd enkele speculaties opgedoken, als zou er zich binnen de milieusector een trend tot neo-corporatisme ontwikkelen, waarbij milieuoorganisaties en overheid een parallel besluitvormingscircuit zouden uitbouwen. De vraag is of die speculaties terecht zijn.

Om te beginnen moeten we duidelijk maken wat we onder neo-corporatisme wensen te verstaan. Dewachter pleit ervoor de term neo-corporatisme enkel te gebruiken voor de besluitvorming op het sociaal-economische terrein²⁵. Andere auteurs pleiten voor een ruimere definitie, maar een element dat telkens terug-

22 Cfr. de toenmalige minister Jan Lenssens in Vlaamse Raad, *Gedr. St.*, 1982/83, nr. 174/1, p. 2. Zie ook Marc HOOGHE, *De invloed van het internationaal milieubeleid op de totstandkoming van het milieubygiënebeleid in Vlaanderen*. Lic.verh. VUB, 1991, p. 15.

23 K.B. 2 juni 1987 (B.S., 19 juni 1987); HOOGHE, *Ibid.*, pp. 17-18; Paul MORRENS, *De golf en de zwemmer*. Standaard, Antwerpen 1990, pp. 32-33.

24 Roger COBB & Charles ELDER, *Participation in American Politics*. John Hopkins University Press, Baltimore 1972, pp. 84-85.

25 DEWACHTER, *Besluitvorming*, pp. 150-162.

komt is dat neo-corporatistische groeperingen bij de implementatie van het beleid opdrachten uitvoeren die normaliter tot het overheidsdomein behoren, en op die manier in een soort van onderaanneming werken²⁶. Op het vlak van leefmilieu is er slechts één voorbeeld aan te wijzen van dergelijke onderaanneming, namelijk het beheer van natuurreservaten door privé-instellingen, die daartoe door de overheid erkend en gesubsidieerd worden. Het gaat hier om een regeling uit 1981, die vooral een praktisch belang heeft, en nauwelijks politiek omstreden is²⁷.

De aantijgingen van neo-corporatisme hebben veeleer te maken met het feit dat de milieubeweging door vooral de Vlaamse overheid steeds nadrukkelijker erkend wordt als gesprekspartner. Binnen de definities van o.a. Schmitter en Cawson vormt een dergelijke erkenning een onderdeel van een neo-corporatistisch systeem. Van een betrokkenheid bij de implementatie is echter bij lange na nog geen sprake.

Die grotere erkenning van de milieubeweging uit zich concreet in drie wetgevende teksten: het opnemen van de milieubeweging in de Mina-raad, de nieuwe subsidiëringsregeling, en het vorderingsrecht van milieuverenigingen.

De Mina-raad, of voluit Milieu- en Natuurraad voor Vlaanderen, werd in 1991 opgericht ter vervanging van de vroegere Vlaamse Raad voor het Leefmilieu. De Raad verstrekt, op eigen initiatief of op verzoek van de Vlaamse Executieve advies over het milieu- en natuurbeleid in het Vlaams Gewest²⁸. De Raad telt 24 stemgerechtigde leden, waarvan er twaalf worden aangeduid door de milieu- en natuurbeschermingsorganisaties. Maar bovendien stelt art. 3 van het oprichtingsdecreet dat ook de voorzitter en ondervoorzitter van de raad, die beiden door de Vlaamse regering worden benoemd, lid moeten zijn van een milieuvereniging.

De samenstelling van de raad verliep echter bepaald moeizaam, en dit getuigt reeds van de zwakke koepelfunctie van de Bond Beter Leefmilieu (BBL) in de milieubeweging²⁹. De BBL wou oorspronkelijk alle 12 de milieuleden van de Mina-raad aanduiden, in overleg met andere milieu-organisaties die lid zijn van de BBL. Die waren het hier echter niet mee eens, en wilden rechtstreeks de afgevaardigden aanwijzen³⁰. Het uiteindelijke resultaat is dat de BBL slechts 6 leden van de Mina-raad mag aanwijzen, en dat er vier mandaten naar de vzw Natuurreservaten gaan, één naar het Centrum voor Natuurbeschermingseducatie, en één naar vzw De Wielewaal³¹.

Het Decreet van 29 april 1991 zorgt niet alleen voor de oprichting van de Mina-raad, maar bevat ook een nieuwe regeling voor de subsidiëring van milieu-organisaties. De logica hierachter was dat men de verenigingen financieel in staat moest stellen op een deskundige wijze een inbreng te hebben in de Mina-Raad. De organisaties worden als het ware betaald om advies te verlenen. Door deze

26 Philippe SCHMITTER in SCHMITTER & G. LEMBRUCH (eds.), *Trends toward Corporatist Intermediation*. Sage, Beverly Hills 1979, pp. 13-21; Alan CAWSON in CAWSON (ed.), *Organized Interests and the State*. Sage, London 1985, p. 8.

27 K.B. 3 februari 1981 (B.S., 7 maart 1981).

28 Decreet 29 april 1991 (B.S., 31 mei 1991).

29 HELLEMANS, *Nieuwe sociale bewegingen*, p. 200; LEROY & DE GEEST, *Milieubeweging en milieubeleid*, pp. 105-106.

30 *Raamwerk voor een beleidswerking binnen BBL*. Nota voor de Raad van Beheer van de BBL, 7 september 1989, 13p.

31 Mina-Raad, *Jaarverslag 1993*, p. 61.

nieuwe regelgeving komt de Vlaamse Executieve tegemoet aan een jarenlange verzuiming van de milieubeweging. Zo schreef de secretaris van de BBL, Roeland Dirks, reeds in 1980: "Een betere subsidiëring van de milieubeweging door de overheid is een dringende noodzaak"³². Eigenlijk verkeert de BBL al van bij haar oprichting in 1971 in financiële moeilijkheden, en herhaaldelijk moesten de medewerkers in vooropzeg worden geplaatst. Reeds van in de jaren zeventig ontving de BBL een subsidie als culturele organisatie, maar toen die subsidie in 1989 abrupt werd stopgezet, leek het faillissement voor de organisatie onafwendbaar. De toenmalige minister van leefmilieu Theo Kelchtermans (CVP) kwam toen echter over de brug met een subsidie van 5 miljoen frank, waardoor de organisatie het hoofd boven water kon houden, en voor het eerst vier beleidsmedewerkers kon aantrekken³³. Het ging hier echter om een eenmalige beslissing door minister Kelchtermans, waardoor de organisatie erg afhankelijk werd van de goede wil van de minister. Er werd dan ook gestreefd naar een meer gestructureerde subsidiëring, wat uitmondde in het Decreet van 29 april 1991³⁴. Door deze subsidie-regeling kunnen de Vlaamse milieu-organisaties samen een tiental universitaire medewerkers tewerkstellen.

Een derde erkenning van de milieubeweging kwam er op het federale vlak, onder de vorm van de Wet van 12 januari 1993 (*B.S.*, 19 februari 1993), die een vorderingsrecht voor milieu- en natuurorganisaties instelt. Deze wet vormt een antwoord op het beruchte Eikendael-arrest van het Hof van Cassatie uit november 1982. Het Hof bepaalde toen dat een milieu-organisatie niet tussenbeide kan komen in een geding, omdat de organisatie geen persoonlijk belang heeft, en onmogelijk het algemeen belang kan vertegenwoordigen, aangezien die taak is voorbehouden aan de overheid. Hierdoor verloor de milieubeweging een belangrijk procedurewapen. Het zou uiteindelijk meer dan tien jaar duren vooraleer er een wet kwam om de gevolgen van dit arrest ongedaan te maken. De Wet van 12 januari 1993 bepaalt dat milieu-organisaties, mits ze aan een aantal voorwaarden voldoen, een vordering tot staken van milieubedreigende activiteiten kunnen indienen. Het voorontwerp ging hierin veel verder, maar werd onder druk van minister van justitie Wathélet (PSC) afgezwakt, waardoor de toepassingsmogelijkheden van de wet relatief beperkt blijven³⁵. De wet is tot nu toe slechts in een beperkt aantal gevallen toegepast, met wisselend succes³⁶.

5. Recente ontwikkelingen

De juridische erkenning van de milieubeweging is dus een zeer recent feit. Zo is de Mina-raad pas in september 1992 echt beginnen werken³⁷. Als we dus willen nagaan of deze nieuwe ontwikkelingen de inbreng van de milieubeweging in het totstandkomen van het milieubeleid hebben vergroot, zullen we dan ook naar de zeer recente actualiteit van het milieubeleid moeten kijken. Ik zou dat willen doen aan de hand van de drie belangrijkste ontwikkelingen op het vlak van het

32 *Milieurama*, 1, november 1980, p. 7.

33 Lieve GRAULS, *Milieurama*, 1991, 1, p. 5.

34 HOOGHE, De milieubeweging, *l.c.*

35 Jan VAN DEN BERGHE, De wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu, *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2(3), 1993, pp. 134-143.

36 *Tijdschrift voor Milieurecht*, 3(4), 1994, pp. 271-278.

37 Mina-Raad, *Jaarverslag 1992*, p. 3.

leefmilieubeleid tijdens het afgelopen jaar. Het gaat dan om de hervorming van het milieurecht in het Vlaams gewest, de plannen voor het realiseren van een 'Groene Hoofdstructuur', en de politieke onenigheid rond het mestprobleem.

Wat ten eerste de hervorming van het milieurecht betreft. De Vlaamse Executieve besliste op 5 juli 1989 een Interuniversitaire Commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaams Gewest op te richten, die in de wandeling ook wel de Commissie-Bocken wordt genoemd, naar haar voorzitter, de Gentse hoogleraar milieurecht Hubert Bocken³⁸. De Commissie stelde in december 1991 en mei/juni 1993 haar eindrapport voor³⁹, dat een grondige hervorming beoogt van het volledige milieurecht. De aanbevelingen van de Commissie worden sindsdien door minister van leefmilieu De Batselier (SP) in wetgevende teksten omgezet. Men krijgt niet meteen de indruk dat de Mina-raad in dit proces een belangrijke rol speelt. Daar zijn verscheidene redenen voor. In de eerste plaats is er het feit dat het hier om een bijzonder complexe materie gaat, en de aanbevelingen van de Commissie staan, op juridisch vlak, op een bijzonder hoog niveau. Het is, bij wijze van spreken, moeilijk in Vlaanderen een milieujurist te vinden die *niet* heeft meegewerkt aan de beraadslagingen van de Commissie-Bocken. In de tweede plaats heeft de Commissie zelf al overleg gepleegd met diverse betrokken groepen, zodat de eindteksten reeds een zekere consensus weerspiegelen. En ten derde is er het feit dat de betrokken minister zelf niet zoveel belang lijkt te hechten aan de adviezen van de Mina-raad. Ter illustratie kunnen we hier verwijzen naar het toch wel belangrijke Decreet van 20 april 1994 tot wijziging van het Afvalstoffendecreet⁴⁰. Het gaat hier om een ingrijpende hervorming, die teruggaat op de voorstellen van de Commissie-Bocken, die op 3 december 1991 werden openbaar gemaakt op een colloquium in Sint-Denijs-Westrem⁴¹. Het is echter pas op 1 april 1993, dus bijna anderhalf jaar later, dat minister De Batselier over deze materie het advies vraagt van de Mina-raad, en hij vraagt bovendien dat de raad binnen de maand dit advies zou formuleren. De leden van de Mina-raad protesteren tegen de bijzonder korte termijn om deze complexe aangelegenheid te bestuderen, en formuleren op 22 april 1993 enkel een 'advies in hoofdlijnen'⁴². Dit advies werpt dan ook weinig gewicht in de schaal bij de uiteindelijke goedkeuring van het decreet, een jaar later in de Vlaamse Raad. Wat dit eerste dossier betreft kunnen we dus stellen dat de inbreng van de milieubeweging via de Mina-raad miniem is geweest.

Een twee belangrijk dossier is dat van de Groene Hoofdstructuur⁴³. Het gaat hier om een plan om de overblijvende natuur in Vlaanderen beter te beschermen. De oorspronkelijke plannen werden door de toenmalige minister van leef-

38 Hubert BOCKEN, Naar een algemeen kaderdecreet inzake milieubygiëne?, *Rechtskundig Weekblad*, 8 juni 1991, 41, pp. 1399-1402.

39 Hubert BOCKEN & Pieter VERBEEK (red.), *Voorontwerp van kaderdecreet milieubygiëne*. Rijksuniversiteit Gent, 1991 (2 vol.); H. BOCKEN, P. DE LEMBRE & C. LAMBERT (red.), *Voorontwerp van kaderdecreet milieubygiëne, vol. 1993*. Rijksuniversiteit Gent, 1993 (2 vol.). Zie voor de definitieve teksten: *Voorontwerp Decreet Milieubeleid*. Die Keure, Brugge, 1995, 1255 p.

40 B.S., 29 april 1994; Rik DE BAERE, Het nieuwe afvalstoffendecreet, *Leefmilieu*, 17(4), 1994, pp. 148-154.

41 Luc LAVRYSEN (rapporteur), Afvalstoffen, pp. 375-442, in BOCKEN & VERBEEK, *Kaderdecreet Milieubygiëne*.

42 Mina-Raad, *Advies van 22 april 1993*, 17p.

43 Marc HOOGE, *De groene vervuiler. Het conflict tussen landbouw en leefmilieu*. Standaard, Antwerpen 1994, pp. 38-45.

milieu Theo Kelchtermans openbaar gemaakt in februari 1990, en gaan, qua filosofie, voor een flink stuk terug op het 'offensief natuurbeleid', zoals dat al langer wordt bepleit door bijvoorbeeld de vzw Natuurreservaten ⁴⁴. De plannen stuiten op verzet van de landbouwsector, die vreest dat een grote oppervlakte landbouwgronden een natuurbestemming zal krijgen. Uiteindelijk buigt ook de Mina-raad zich over de plannen, en op 19 januari 1993 bereikt men hierover een compromis: de vertegenwoordiger van de Boerenbond aanvaardt het principe van de Groene Hoofdstructuur, en in ruil accepteren de vertegenwoordigers van de milieubeweging dat de te beschermen oppervlakte drastisch wordt ingekrompen. Daarmee lijkt de Mina-raad inderdaad haar rol van een compromis-vormend orgaan te hebben gespeeld. Maar in werkelijkheid begon het verhaal toen pas. In de herfst van 1993 blijkt het verzet van de landbouwmiddens tegen de Groene Hoofdstructuur nog altijd springlevend is. Als een reactie op dit verzet besluit minister van leefmilieu De Batselier het dossier over te maken aan zijn collega van ruimtelijke ordening Kelchtermans, die de Groene Hoofdstructuur zou moeten integreren in een algemeen Structuurplan voor Vlaanderen ⁴⁵. Het resultaat van dit alles is dat de Groene Hoofdstructuur ongetwijfeld de nodige vertraging zal opløpen. In dit dossier zien we dus dat het er even naar heeft uitgezien dat de Mina-raad een bepalende rol zou spelen in de uitstippeling van het beleid, maar dat daar uiteindelijk weinig van terecht gekomen is.

Een derde belangrijk dossier in het recente milieubeleid is wel het mestactieplan. Het verhaal begint met het Mestdecreet van 23 januari 1991 (*B.S.*, 28 februari 1991). Het gaat hier om een kaderdecreet, dat later moet worden ingevuld door specifieke mestactieplannen. Hiertoe wordt een 'Stuurgroep Vlaamse Mestproblematiek' opgericht (art. 31) waarin, en dat is toch wel opvallend, de milieuverenigingen vier van de zestien mandaten krijgen. Het gaat hier dus opnieuw om een officiële erkenning van de milieubeweging. In juli 1992 overhandigt de Stuurgroep een eerste ontwerp van mestactieplan aan minister De Batselier, die de tekst echter verworpt omdat hij niet ver genoeg gaat. Het compromis van de Stuurgroep, met vertegenwoordigers van landbouw en leefmilieu, wordt dus terzijde geschoven, en zal geen rol meer spelen bij de verdere besluitvorming rond het mestactieplan. Minister De Batselier komt dan op 1 juni 1993 zelf met een ontwerp-plan, waarover hij het spoedadvies vraagt van de Mina-raad. Binnen de raad wordt echter geen compromis gevonden tussen landbouw- en leefmilieuorganisaties ⁴⁶. Een gewijzigd ontwerp wordt vervolgens op 29 september 1993 goedgekeurd door de Vlaamse regering. Daarmee lijkt de kous af, ware het niet dat de coalitiepartners SP en CVP begin december 1993 besluiten nieuw overleg op te starten over de uitvoering van het mestactieplan. Daartoe wordt geen gebruik gemaakt van de bestaande stuurgroep, maar wel van een ad-hoc werkgroep met vier leden: Algemeen Boerensyndicaat (ABS) en Boerenbond namens de landbouwsector, en Bond Beter Leefmilieu en vzw Natuurreservaten namens de milieubeweging. De milieubeweging bevindt zich hier in een moeilijk parket: men was min of meer tevreden over het actieplan dat eind september door de Vlaamse regering was goedgekeurd, maar men wordt nu toch gedwongen deel te nemen aan nieuw overleg. Die overlegronde sleept enkele maanden aan, wat voor de milieubeweging op zich al een moeilijke opdracht vormde, inzake het voortdurend ter beschikking stellen van personeelsleden om de onderhandelin-

⁴⁴ Theo KELCHTERMANS, *Natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen*. Ministerie Vlaamse Gemeenschap, Brussel 1990.

⁴⁵ Marc HOOGHE, *De groene vervuiler*, hoofdstuk 5.

⁴⁶ Mina-raad, *Advies van 1 juli 1993*. 20p.

gen te voeren. Als ook deze overlegronde niets oplevert, belandt het dossier uiteindelijk op een inter-kabinettenwerkgroep van de ministers De Batselier (SP) en Van den Brande (CVP), waar dan de belangrijkste beslissingen zullen worden genomen. De Vlaamse regering vraagt op 19 juli 1994 nog eens een advies aan de Mina-raad maar, zoals te verwachten was, is dat advies weer verdeeld. De bal blijft daardoor in het kamp van de ministers De Batselier en Van den Brande. Het kenmerkende van de besluitvorming rond het mestactieplan is dus dat de milieubeweging formeel wel vertegenwoordigd is, maar dat die adviesorganen in de praktijk opzijgeschoven worden. De kern van de besluitvorming rust uiteindelijk bij de coalitiepartners SP en CVP⁴⁷.

Wanneer we deze drie dossiers overlopen, zien we dat de invloed van de milieubeweging via de Mina-raad eerder beperkt te noemen is. Op een aantal technische, en politiek minder omstreden gebieden blijkt het advies van de Mina-raad inderdaad bepalend te zijn voor de besluitvorming. Maar van zodra het om een politiek belangrijk dossier gaat, zien we dat de formele adviesorganen opzij worden geschoven, en dat de politieke partijen, en de belangrijke socio-economische partners de besluitvorming naar zich toe trekken. De recente ontwikkelingen hebben blijkbaar weinig verholpen aan de fundamenteel onvermogen van de milieubeweging om het beleid in de gewenste richting te sturen.

6. De zwakheid van de milieubeweging

Wat is nu de reden van dit gebrek aan politieke impact? We stellen vast dat de milieubeweging duidelijk de kenmerken vertoont van een zwakke politieke actor. We kunnen dit duiden aan de hand van een invulling van het begrip *political opportunity structure*, dat in de literatuur werd ontwikkeld⁴⁸. Deze benadering gaat er van uit dat de mogelijkheid om politieke invloed uit te oefenen, bepaald wordt door een aantal structurelementen, die zowel intern als extern van de collectieve actor optreden. Het gaat dan ondermeer om de materiële middelen waarover de actor kan beschikken, de toegang tot het politiek bedrijf, en de verdedigheid binnen de politieke elite. Als we al deze elementen nagaan voor de milieubeweging, zien we dat die daarin zwak scoort⁴⁹. De milieubeweging heeft zeer weinig materiële middelen en personeelsleden ter beschikking, en heeft nauwelijks formele, of informele toegang tot de politieke *decision makers*. Het enige lichtpuntje voor de milieubeweging bevindt zich aan de output-zijde van het politiek bedrijf: de beweging is relatief goed geplaatst om toe te zien op de implementatie van het milieubeleid. Dit heeft te maken met haar sterke lokale in-

47 Marc HOOGHE, *De groene vervuiler*, hoofdstuk 4.

48 In de literatuur vallen er duidelijk twee benaderingen van de term 'political opportunity structure' (POS) te onderscheiden (cfr. Doug McADAM, *Clarifying the Concept of Political Opportunities*. Unpublished Paper, University of Arizona, Tucson 1994). De politiek-sociologische invulling (Hanspeter KRIESI e.a., New social movements and political opportunities in Western Europe, *European Journal of Political Research*, 22(2), 1992, 219-244) is zeer geschikt voor de studie van de levensloop van een sociale beweging. De beleidsmatige invulling, daarentegen (Herbert KITSCHOLT, Political opportunity structures and political protest, *British Journal of Political Science*, 16(1), 1986, 57-86), is veel meer geschikt om de politieke impact van een collectieve actor na te gaan. Het is deze laatste invulling die we in dit artikel gebruiken.

49 Marc HOOGHE, Success through lack of competition. The political opportunity structure for EC environmental policy in Belgium, pp. 141-152 in Jane Holder e.a. (eds.), *Perspectives on the Environment*. Avebury, Aldershot 1993.

planting, en haar mogelijkheid overheidsbeslissingen aan te vechten in administratieve procedures, of via de rechtspraak. Deze controle-mogelijkheid is onlangs nog uitgebreid door de Wet van 12 januari 1993.

We komen hier tot het eigenaardig beeld dat de milieubeweging relatief sterk staat helemaal in het begin van de beleidscyclus, en helemaal op het eind ervan. Helemaal in het begin zien we dat de beweging er soms in slaagt een probleem dusdanig te definiëren, dat het toegang krijgt tot de publieke en politieke agenda. Helemaal op het eind is er de mogelijkheid tot controle op de implementatie van het beleid. Maar in het hele domein daar tussen in, het eigenlijke besluitvormingsproces, staat de milieubeweging uitgesproken zwak. Dit is de kern van wat Dewachter de paradox van het milieubeleid noemt: de probleemformulering verloopt democratisch, maar de beleidskeuzes zijn vaak technocratisch en gesloten⁵⁰.

Wat zijn nu de oorzaken van deze relatieve zwakte van de milieubeweging? Ik zou er een viertal willen onderscheiden.

Om te beginnen is er een fundamentele zwakte, die inherent is aan alle nieuwe sociale bewegingen⁵¹. Ze hebben een slechts in geringe mate uitgebouwde organisatorische structuur, waardoor ze slecht geplaatst zijn om aan het politiek besluitvormingsproces deel te nemen. Een gevolg hiervan is dat hun actierepertoire relatief beperkt is, en in de praktijk beperkt blijft tot die actiemiddelen die het minste politieke impact hebben⁵². Deze zwakte kan nog enigszins gecompenseerd worden als de beweging er in slaagt het thema te laten uitgroeien tot een strijdpunt. De steun bij een groot deel van de publieke opinie compenseert dan tot op zekere hoogte het organisatorisch deficit. We moeten er daarbij echter rekening mee houden dat dergelijke strijdpuntbesluitvorming zeker niet het dominante besluitvormingspatroon vormt⁵³. Zeker op het vlak van milieuverstoringende activiteiten zal het technocratische besluitvormingspatroon dominant zijn, wat minder kansen laat aan de milieubeweging. Uit een analyse van het autosnelwegenbeleid in ons land blijkt inderdaad dat de technocratische en onderhandse besluitvorming hier domineert, en dat de invloed van de milieubeweging zeer gering is⁵⁴.

Een tweede oorzaak voor het gebrek aan invloed, is meer specifiek voor de milieubeweging. Als we de organisatorische structuur van de beweging bekijken, zien we dat het accent vooral op het lokale vlak ligt⁵⁵. Nu is dat een element dat kenmerkend is voor alle nieuwe sociale bewegingen. Roth schrijft zelfs: "*Lokalität*" spielt für gegenwärtige soziale Bewegungen eine besondere, bisher weitbin unterschätzte Rolle"⁵⁶. Maar bij milieugroepen is dit kenmerk nog in sterkere mate aanwezig, omdat zij vooral ontstaan als reactie op een lokale verstoring

50 DEWACHTER, *Besluitvorming*, p. 196.

51 HELLEMANS, *Nieuwe sociale bewegingen*, pp. 202-205.

52 Ingrid VANHOREN, Actiemiddelen van drukingsgroeperingen in België, *Res Publica*, 32(1), 1990, pp. 95-115.

53 DEWACHTER, *Besluitvorming*, pp. 56-57.

54 Jürgen OOSTERWAAL, *Besluitvormingstypes en effectiviteit in het autosnelwegenbeleid in België*. Afdeling Politologie KU Leuven, 1990.

55 HOOGHE, *De milieubeweging in Vlaanderen*, l.c.

56 Roland ROTH, Lokale Bewegungsnetzwerke und die Institutionalisierung von neuen sozialen Bewegungen, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 34, 1994, 413-436, p. 415.

van het leefmilieu. Het is juist dit lokaal verzet tegen ongewenste activiteiten dat beschouwd kan worden als de basis van heel de milieubeweging⁵⁷. Binnen het theoretisch raamwerk van Jürgen Habermas, dat vaak gebruikt wordt in de studie van de nieuwe sociale bewegingen, is dit ook een logisch fenomeen. Het is door zeer lokaliseerbare, plaatselijke ingrepen dat de bevolking geconfronteerd wordt met inbreuken op de door hen gekoesterde waarden van hun leefwereld. Het is dan ook logisch dat het verzet zich daarop in de eerste plaats richt⁵⁸. Uit dit alles volgt echter dat de belangstelling van de participanten aan milieuacties voor de nationale, laat staan de internationale besluitvorming relatief gering is⁵⁹.

Hierdoor komen we bij een derde oorzaak voor de geringe politieke impact van de milieubeweging: haar geringe mogelijkheid tot versturende activiteiten. De mogelijkheid om de normale gang van zaken te verstoren, het *disruptive potential*, wordt vaak beschouwd als een belangrijk middel om politieke invloed uit te oefenen⁶⁰. Het hoeft daarbij niet om geweld te gaan, ook andere vormen van verstoring kunnen een grote politieke impact hebben. Op het lokale vlak kan de milieubeweging allicht een dergelijke storende functie hebben, maar op het nationale vlak is die functie zo goed als uitgesloten. Het ontbreekt de nieuwe sociale bewegingen hier aan een serieuze machtsbasis: *au fond* hebben ze geen enkel pressiemiddel om in onderhandelingen te gebruiken, en hun medewerking is niet essentieel voor de uitvoering van het beleid. Dit vormt een belangrijk verschil met de oude sociale bewegingen, die wel die machtsbasis hebben⁶¹. We kunnen dit tekort illustreren aan de hand van de gang van zaken rond het mestactieplan. Het stoorvermogen van de milieuorganisaties is hierin zeer gering, en hun actierepertoire blijft beperkt tot meer conventionele vormen van politieke participatie. Het stoorvermogen van de landbouworganisaties is daarentegen zeer groot. Om te beginnen hangt een vlotte uitvoering van het mestbeleid af van de medewerking van de landbouwers. De landbouwers worden ook getroffen in hun economische belangen, waardoor ze makkelijker mobiliseerbaar zijn. Bovendien speelt het feit dat landbouwers over tractoren beschikken, en tot op zekere hoogte zelf hun dagindeling kunnen bepalen, ook een rol. Door dit alles is de milieubeweging een zeer zwakke tegenstrever van de landbouworganisaties.

Dit gebrek aan stoorvermogen zorgt er voor dat de politieke impact van de milieubeweging gering zal blijven. Veertig jaar geleden ontvouwde de Gentse historicus Jan Dhondt reeds de stelling dat collectieve agitatie een belangrijke rol heeft gespeeld in de Belgische politieke geschiedenis⁶². Recent historisch onderzoek bevestigt die stelling, maar het is duidelijk dat die invloed er enkel is als de open-

57 Andrew BLOWERS en Pieter LEROY, *Power, Politics and Environmental Inequality*, *Environmental Politics*, 3(2), 1994, pp. 197-228; LEROY & DE GEEST, *o.c.*, p. 28; LEROY, *Herrie om de heimat*. Diss. UI Antwerpen, 1983; Jan LAUWERS, *Het groene ongenoegen*, *Tijdschrift voor Sociologie*, 4(4), 1983, pp. 431-449.

58 Jürgen HABERMAS, *Theorie des kommunikativen Handelns*. Suhrkamp, Frankfurt 1981, 2 vol., vol. II, pp. 579-580.

59 Marc HOOGHE, *De weg naar Rio de Janeiro is lang*. Paper voor het project 'Leefmilieu in Vlaanderen', 1993.

60 Sidney TARROW, *Struggle, Politics and Reform*. Cornell University, Ithaca 1991, p. 3. De notie gaat terug op Michael LIPSKY, *Protest as a Political Resource*, *American Political Science Review*, 62, 1968, pp. 1144-1158.

61 Claus OFFE, *New social movements*, *Social Research*, 52(4), 1985, pp. 817-868, p. 830.

62 Jan DHONDT, *Parlementaire werking en agitatie in onze eigen hedendaagse geschiedenis*, *De Vlaamse Gids*, 38(5), 1954, pp. 270-289.

bare orde in het gedrang komt, als er met andere woorden sprake is van een aanzienlijk stoorvermogen⁶³. Het feit dat de milieubeweging dat stoorvermogen op nationaal vlak niet bezit, vermindert dus haar politieke impact.

Een vierde oorzaak, tenslotte, ligt in het feit dat de milieubeweging moeilijk een plaats kan verwerven op het maatschappelijk middenveld⁶⁴. Dat wordt immers nog overwegend bezet door de *oude* sociale bewegingen, en met een boutade zou je kunnen zeggen dat zij de ladder na zich hebben opgetrokken. Voor nieuwkomers op het middenveld is het erg moeilijk toegang te verwerven tot geïnstitutionaliseerde besluitvormingskanalen, terwijl ze ook nauwelijks kunnen rekenen op subsidies van de overheid. Dit gebrek aan erkenning en aan werkingsmiddelen heeft een bijzonder nefaste invloed gehad op de geschiedenis van de hedendaagse vrouwenbeweging⁶⁵, en ook de milieubeweging heeft met dit probleem te kampen gehad, zoals blijkt uit de aanhoudende financiële malaise bij de Bond Beter Leefmilieu.

Deze vier elementen samen zorgen ervoor dat de *directe* politieke impact van de milieubeweging al bij al gering is. De beweging speelt wel degelijk een rol in het besluitvormingsproces, maar kan zeker geen machtige drukingsgroep worden genoemd, zoals sommige van de oude sociale bewegingen.

7. Culturele innovatie

Moeten we hieruit dan concluderen dat de milieubeweging geen politieke rol van betekenis speelt? Dit zou een te haastige conclusie zijn. De Duitse socioloog Klaus Eder stelt dat nieuwe sociale bewegingen zeker een belangrijke maatschappelijke impact hebben, maar daarbij een heel andere rol spelen dan de traditionele politieke actoren. Volgens Eder zijn de nieuwe sociale bewegingen kenmerkend voor de overgang naar, wat hij noemt, een 'post-corporatistische orde'⁶⁶. De *civil society*, de civiele maatschappij, behoudt in die orde haar autonomie ten opzichte van het politieke of het economische systeem. De instellingen van de *civil society* bewegen zich vooral op het culturele domein, en hanteren daarbij de discursiviteit als belangrijkste instrument: "*Sie schaffen Institutionen eines diskursiven Typs jenseits von Markt und Staat (...) Die entstehende institutionelle Form, auf dem organisierten kollektiven Handeln in der öffentlichen Sphäre aufbauend, ist der Gebrauch des Diskurs für ihre Legitimität.*"⁶⁷. Ze zorgen daarbij voor een vorm van institutionalisering van nieuwe waarden en voor culturele innovaties. Deze nieuwe instellingen zijn er dus niet in de eerste plaats op gericht politieke invloed uit te oefenen, maar wel op het verdedigen van de autonomie van het eigen domein, tegen de aanspraken van politiek en econo-

63 Gita DENECKERE, *Stre, het volk mort. Collectieve actie in de sociale geschiedenis van de Belgische staat, 1831-1940*. Diss. Univ. Gent, 1993; Id., The Transforming Impact of Collective Action: Belgium, 1886, *International Review of Social History*, 38, 1993, pp. 345-367.

64 HELLEMANS, Nieuwe sociale bewegingen, pp. 202-203.

65 Marc HOOGHE, De organisatiestructuur van de Vlaamse vrouwenbeweging, *Sociologische Gids*, 41(2), 1994, pp. 144-161.

66 Klaus EDER, *Negotiating a Postcorporatist Order in Advanced Societies*. Research Paper, European University Institute, Firenze 1993; Id., *The New Politics of Class*. Sage, London 1993; Id., Die Institutionalisation kollektiven Handelns, *Forschungsjournal neue soziale Bewegungen*, 7(2), 1994, pp. 40-52.

67 EDER, *Die Institutionalisierung*, p. 49.

mie. Daarin ligt volgens Eder hun ware maatschappelijke betekenis: "*Social movements move society by providing an alternative cultural model, and a moral order that contributes to institutionalizing it, in that sequence.*"⁶⁸. Eyerman en Jamison nemen een gelijkaardige positie in, als ze stellen dat de innoverende impact van (nieuwe) sociale bewegingen vooral op het cognitieve vlak ligt: "*We want to read social movements as producers of knowledge, not as rational operators in a world of competing movement industries.*"⁶⁹.

Dit verklaart trouwens ook waarom de sterkte van nieuwe sociale bewegingen vooral in het *begin* van de beleidscyclus ligt, bij de probleemformulering. Milieu-problemen, emancipatiezaken, en de problematiek van de Derde Wereld hebben hun vaste plaats verworven op de publieke agenda, en ten dele ook op de politieke agenda⁷⁰. Het mestbeleid kan hier opnieuw als voorbeeld fungeren. De milieubeweging en de milieudeskundigen zijn er in geslaagd de politici, of althans een deel van de politici, ervan te overtuigen dat er een mestprobleem *bestaat*. De probleemconstructie is dus geslaagd, maar men slaagt er blijkbaar niet in dat ook te vertalen in een effectief beleid. Vandaar dat we tot de boutade komen van het wel kunnen duwen, maar niet kunnen sturen.

Alhoewel de theorie van Eder duidelijk waardevolle elementen bevat, stelt hij het toch te rooskleurig voor. Het verdedigen van de autonomie voor de *civil society* is inderdaad een belangrijke doelstelling voor nieuwe sociale bewegingen, maar het kan niet de enige doelstelling zijn, zoals Eder laat uitschijnen⁷¹. Nieuwe sociale bewegingen hebben ook politieke doelstellingen, zoals Eder trouwens zelf aangaf in een van zijn eerdere publicaties⁷², alleen slagen ze er niet in die ook te verwezenlijken. Het zich louter concentreren op culturele innovatie, in de hoop zo, op een onrechtstreekse manier de politieke cultuur, en de politiek in het algemeen te beïnvloeden, moet dan ook gezien worden als een zwak-tobod: "*Öffentliche Resonanz ist das Mittel der Wahl für Gruppierungen, deren Ressourcen nicht reichen, um auf direkterem Wege über Geld Anreiz zu geben oder über Machtmittel Druck zu entfalten*"⁷³.

We hebben hier te maken met een merkwaardige tegenstelling, die aan de basis ligt van de paradox van het milieubeleid waar Dewachter reeds op wees⁷⁴. De milieubeweging heeft een groot *cultureel kapitaal*: men slaagt erin het publiek discours tot op zekere hoogte te beheersen, en nieuwe thema's op te werpen. Het *economische* en/of *politieke kapitaal*, daarentegen, is zeer beperkt, en daardoor slaagt men er niet in echt op de besluitvorming te wegen. Het gaat hier om een merkwaardige tegenstelling, omdat dit bezit van 'cultureel kapitaal', gekoppeld aan een tekort aan 'economisch kapitaal', volgens Bourdieu kenmer-

68 EDER, *The new politics of class*, p. 114.

69 Ron EYERMAN en Andrew JAMISON, *Social Movements. A Cognitive Approach*. Polity Press, Cambridge 1991, p. 55.

70 Ruud KOOPMANS, *Democracy from Below. New Social Movements and the Political System in West Germany*. Diss. Univ. Amsterdam, 1992, p. 1; HELLEMANS, Nieuwe sociale bewegingen, pp. 206-209.

71 COHEN & ARATO, *Civil Society*, p. 565.

72 Klaus EDER, The "New Social Movements": Moral Crusades, Political Pressure Groups or Social Movements?, *Social Research*, 52(4), 1985, pp. 869-890.

73 Friedhelm NEIDHARDT, Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 34, 1994, pp. 7-41, p. 34.

74 DEWACHTER, *Besluitvorming*, p. 196.

kend is voor de nieuwe middenklasse ⁷⁵. Er is een overvloed aan empirisch materiaal aanwezig om aan te tonen dat de nieuwe sociale bewegingen vooral uit die nieuwe middenklasse recruteran ⁷⁶. Het is dus geen toeval dat de nieuwe sociale bewegingen met dezelfde handicap worstelen als hun doelpubliek.

Als we dit alles vanuit een systeemtheoretisch perspectief bekijken, zien we dat het optreden van de nieuwe sociale bewegingen een nieuwe uitdaging betekent voor het politiek systeem. Voor het eerst wordt men geconfronteerd met een actor die wel over voldoende cultureel kapitaal beschikt om op succesvolle wijze aan probleemconstructie te doen, maar die te weinig politieke drukkingsmiddelen heeft om op een betekenisvolle manier te participeren in het besluitvormingsproces. Deze discrepantie kan er mee voor zorgen dat het overheidsoptreden op deze beleidsdomeinen aan legitimiteit inboet.

8. Besluit

Dat nieuwe sociale bewegingen, en in casu de milieubeweging, een belangrijke inroverende rol vervullen op het culturele vlak, staat buiten kijf. Uit opiniepeilingen blijkt dat een belangrijk deel van de publieke opinie zich zorgen maakt over de toestand van het leefmilieu, en een politiek discours dat voorbijgaat aan deze bezorgdheid is onhoudbaar geworden. Wanneer het er echter om gaat op directe wijze politieke invloed uit te oefenen, zien we dat de impact van nieuwe sociale bewegingen veel geringer is. Dat heeft ten dele te maken met het feit dat de oude sociale bewegingen de formele toegang tot het sociale middenveld gesloten houden voor nieuwkomers. Maar het heeft ook te maken met de inherente zwakheid van nieuwe sociale bewegingen: ze verdedigen niet de vitale socio-economische belangen van hun achterban, maar drukken waardenpreferenties uit. Ondanks het feit dat we allicht evolueren naar een post-materialistische samenleving, blijven die economische belangen tot nader order de sleutels tot het besluitvormingsproces. Nieuwe sociale bewegingen kunnen inderdaad een bijdrage leveren tot een democratisering van het maatschappelijk middenveld. Maar zij kunnen de oude sociale bewegingen niet vervangen, hoogstens aanvullen. Als men het maatschappelijk middenveld nieuw leven wil inblazen, is er geen alternatief voor de democratisering van de *oude* sociale bewegingen.

Summary: The Influence of the Environmental Movement on Environmental Policy. Neo-corporatism of cultural innovation?

An analysis of recent environmental legislation in Belgium (Flanders) shows that only small part of it originated from direct pressure by the environmental movement. Although in recent years environmental groups were admitted to a number of advisory committees, this did not really made them a more power-

⁷⁵ Pierre BOURDIEU, *La distinction*. Minuit, Paris 1979.

⁷⁶ Kent VAN LIERE en Riley DUNLAP, The Social Bases of Environmental Concern, *Public Opinion Quarterly*, 44, 1980, pp. 181-197; Hanspeter KRIESI, Neue soziale Bewegungen: Auf der Suche nach ihrem gemeinsamen Nenner, *Politische Vierteljahresschrift*, 28(3), 1987, pp. 315-334; Id., New Social Movements and the New Class in the Netherlands, *American Journal of Sociology*, 94(5), 1989, pp. 1078-1116.

ful political force. Four reasons can be given for this relative weakness: 1) like all new social movements, the movement has a weak organisational structure; 2) it's focus is on local disturbances to the environment; 3) it's disruptive potential is limited, especially on the national level; 4) it has little formal access to the decision making process. The main consequence of it's activities is an innovation of political culture. The movement is succesful in deftning and constructing environmental problems, and forcing them on the public and polittical agenda, but it lacks te power to steer the decision making process on the issues it has created.