

De machtshierarchie in de Belgische politiek*

door Wilfried DEWACHTER,

Docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

Tussen de politieke instellingen en posities zoals de Belgische grondwet ze inventariseert en de ervaring van de politieke werkelijkheid langs de informatieverstrekking en opinievorming van de massa-kommunikatiemiddelen en langs de partiële participatie van de staatsburgers ligt een heel brede kloof. Als politieke posities op het nationale vlak erkent de Belgische grondwet, ook in zijn moderne uitgave van 31 december 1970, eigenlijk maar de posities : koning, minister, staatssekretaris, volksvertegenwoordiger, senator. Maar er is geen sprake, laat staan een plaatsbepaling, van een partijvoorzitter, een eerste-minister, een vakbondsleider, een politiek redakteur, leiders van aktiekomitees en drukingsgroeperingen, kabinetschef, enz. Toch zijn dit, volgens de ervaring en volgens de stand van de wetenschappelijke analyse van de besluitvorming in het Belgische politiek bestel, belangrijke posities ; in alle geval posities die tot de toplaag van de machtspiramide behoren.

Noch de grondwet, noch de besluitvormingsanalyses van politieke beslissingen geven tot nog toe een aanduiding van de relatieve machtsgraad aan elk van deze posities verbonden. Niettemin zijn er cijfers die erg duidelijk en overtuigend wijzen op een ongelijkheid in de machtsverdeling tussen deze posities. Van de 1.347 wetten die in de periode 1948-1962 in België uitgevaardigd werden zijn er 1.143 gegroeid uit een regeringsinitiatief en slechts 204 uit het initiatief van het parlement. In ten honderd betekent dit een verhouding van 85 en 15. Ook al dient men de discussie van het parlementair initiatief en de invloed-

* Voor hun bijdrage tot het tot stand komen van dit onderzoek ben ik aan heel veel personen dank verschuldigd : de studenten van het Seminarie Politologie K.U.L. 1966-1967, het sekretariatspersoneel van het Centrum voor Politieke Studiën, de leden van de afdeling Politologie van dit Centrum. Voor de grondige discussie van het oorspronkelijk ontwerp van de verslagtekst dank ik zeer oprecht L. HUYSE, G. Van de PUT en H. VAN HASSEL. De stellingen en de adstruatie blijven natuurlijk ten laste van de auteur.

coëfficiënt van het parlement in de globale besluitvorming heel wat complexer en genuanceerder te zien, toch wijzen deze cijfers op een danig ongelijke macht. Precies deze ongelijkheid van macht is het objekt van dit onderzoek. Omdat tot nog toe een aanduiding van de macht van de verschillende politieke posities ontbreekt, wordt getracht de machtshiërarchie van deze topposities in de Belgische politiek te gaan bepalen.

Floyd Hunter stelt in zijn werk *Top Leadership USA* dat er een machtsstructuur op nationaal niveau is die konkreet kan bepaald worden (1). Na zeer omslachtige en zeer verscheidene onderzoeksprocedé's toegepast te hebben komt hij tot het besluit dat er per beleidsprobleem een machtsstructuur is, maar dit patroon is wisselend van probleem tot probleem. Het is geen piramide, maar een vlechtwerk van kommunikaties. Hij geeft in zijn werk mooi uitgetekende vlechtwerkpatronen (2). Deze bevindingen zijn een gedeeltelijke ontkenning van onze stelling : wel een machtstop, maar per strijdpunt en per beleidsopgave wisselend. Geen hiërarchie dus die algemeen geldend is. Wolfgang Zapf bekritiseerd deze eerder atomistische opstelling : « Wo die Instanzen der Macht zu suchen sind sagt er nicht. Er glaubt zwar, dasz eine Minderheit bestimmt, beschreibt sie aber als ständig wechselnd und variabel. Damit übersieht er den institutionellen Aspekt sozialer Strukturen und löst implizit die Gesellschaft in ein Netzwerk von Kommunikationsbeziehungen auf » (3). Floyd Hunter zelf maakt ook reeds een betekenisvolle uitzondering voor de regering. « Because of its unique authority, government is of special concern to the rest of the power structure, and segments of the informal structure, tacitely supported by the whole structure, act through and upon government in relation to specific policies » (4). C.W. Mills overigens is in zijn elite onderzoek (welke kritiek men ook op zijn werk kan uitoefenen) ook niet tot deze wisselende topstructuur gekomen (5).

Deze argumenten lijken voldoende geldig om tegen de resultaten van Floyd Hunter in, met een alternatieve mogelijkheid het onderzoek in te stappen. Het opzet van de studie is dubbel : enerzijds nagaan of er een vlechtwerk van kommunikaties dan wel een machtshiërarchie van politieke posities is en anderzijds als deze machtshiërarchie bestaat een eerste uittekening geven hoe de politieke posities zich uitlijnen, zich

(1) HUNTER F., *Top Leadership U.S.A.* Chapel Hill, 1959.

(2) HUNTER F., *a.w.*, blz. 188 en 190.

(3) ZAPF W., *Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919-1961.* Munchen, 1965, blz. 26.

(4) HUNTER F., *a.w.*, blz. 8.

(5) MILLS C.W., *The Power Elite*, New York, 1956.

naar machtkapaciteit rangschikken. Daartoe werd een dubbele benadering genomen. Vooreerst werden een reeks politieke posities ter rangordening naar machtsmogelijkheid gegeven. Indien zich hierbij een samentroepen van deze posities naar het middelpunt van de rangordeschaal voerde, is veel eer de stelling van het vlechtwerk geadstrueerd dan wel deze van de machtshierarchie. Omgekeerd, een vrij algemeen aanvaarde lokalisering van de posities bovenaan, in het midden of onderaan de schaal staft de stelling van de machtshierarchie. Toch werd evenwel nog verder gegaan in de zorg om bovenvermelde vragen te beantwoorden. Men vroeg zich inderdaad af, of zoals Hunter aangeeft, er per beleidsopgave geen ander vlechtwerk, eventueel met zijn eigen hiërarchie van beïnvloeding in dat probleem optreedt, zodat men in feite aan statistische Hineininterpretation zou doen door een algemene machtshierarchie voorop te stellen. Daarom werd getracht voor vijf belangrijke besluitvormingsprocessen uit de recente Belgische politiek de machtsstructuur in die mate vast te leggen dat uitsluitsel kan gegeven worden over de vraag van het unieke van het telkens wisselend vlechtwerk van personen of de « harde » kern van posities die in de verschillende beleidsopgaven aanwezig blijven.

I. Redaktie van het onderzoeksinstrument en uitwerking van de enquête.

Ten aanzien van de bestaande onderzoeken over besluitvorming in België (6), werd geopteerd voor een onderzoekswijze die terzake nog niet gebruikt werd, namelijk de enquête. Ten aanzien van het opzet biedt deze benaderingswijze haar eigen voordelen: eenheid van bevraging en makkelijker synthese. Anderzijds vertoont de enquête in deze haar eigen nadelen maar al te duidelijk: gevaar dat opinie en/of faam, prestigebeoordeling bij de beantwoording zouden spelen. De uittekening van het enquêteformulier en de uitlijning van de onderzoekspopulatie werd er des te delikater door.

Langs de analyse van een tiental besluitvormingen in het Belgisch politiek bestel werd een lijst opgesteld van al de posities die in deze politieke beslissingen van ver of nabij medegespeeld hadden. Deze lijst omvatte 65 posities. Aangezien dit veel te onvangrijk is voor een bevraging, zeker bij de onderzoekspopulatie die voor ogen werd genomen, en men niet wilde werken met gedeeltelijke reeksen van posities, wisselend per

(6) Zie in hoofdzaak MEYNAUD J., LADRIERE J., PERIN F., *La décision politique en Belgique*. Parijs, 1965, 403 blz.

onderzoekspersoon, diende deze lijst zeer drastisch ingeperkt. Op basis van klassifikaties in meer globale categorieën (ambtenaar-generaal omvat zowel sekretaris-generaal als directeur-generaal als inspekteur-generaal als bestuursdirecteur) en op basis van de meest prominente posities van een zelfde politieke sektor, steunend op bovenvermelde besluitvormingsanalyses, werden 15 posities weerhouden ter onderzoek van hun onderlinge machtsverhouding. Deze reductie van het aantal posities is in zich een verarming van het onderzoek. Niet alleen verdwijnen zeer belangrijke of belangrijke posities zoals koning, kabinetschef des konings, voorzitter van het komitee der stafchefs, procureur-generaal, voorzitter van het Hof van Cassatie, voorzitter van de Raad van State, gouverneur van de Nationale Bank, enz. Maar bovendien betekent het globaliseren van posities waarschijnlijk een verlaging op de machts hiërarchie voor de hoogste subcategorieën in deze posities. Vermoedelijk komt de sekretaris-generaal wel wat hoger in de machtshiërarchie dan de ambtenaar-generaal. Waarschijnlijk komt de primaat van België, voorzitter van de bisschoppenkonferentie, hoger dan het « lid van de kerkelijke hiërarchie ». De positie kabinetschef van de eerste minister reikt vermoedelijk verder dan de positie kabinetschef van een staatssekretaris. De enquête, noodzakelijk een begrenzing van de bevraging in zich dragend, kan niet anders dan deze nadelen met zich meenemen. Men kan enkel hopen dat de informatie en de stavingselementen die zij oplevert de nadelen en de begrenzing, haar eigen, overtreffen (7).

Ter rangschikking van deze 15 posities werd geopteerd voor een rangordeschaal en niet voor een partiële intervallschaal. Statistisch gezien is dit evident een verarming van de zeggingskracht van de enquête. Bovendien werd van meet af aan aangenomen deze rangorde statistisch toch te behandelen als een partiële intervallschaal, met andere woorden niet over frekwenties van rangschikking te spreken (behoudens als de spreiding van de rangordening der posities te bekijken valt) maar wel met sommaties te werken. Statistisch is dit niet volkomen verantwoord. Doch tussen de statistisch mooi te ontwerpen partiële intervallschaal en deze enquête-matig eenvormig door te voeren is een grote afstand. Men heeft hier geopteerd voor de voorzichtigste politiek op stuk van enquêtevoering, daarbij de statistische onpreciesheid medenemend. Het proef-

(7) In dit perspektief is het des te meer te betreuren dat de politieke aktualiteit op het ogenblik van de redactie van het enquêteformulier parten lijkt gespeeld te hebben door het onderscheid gehandhaafd te houden tussen leider van een aktiekomitee en leider van een vrije beroepsvereniging. Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat deze twee posities niet altijd zo scherp uit mekaar werden gehouden — ondanks hun politieke aktualiteit — en dat men misschien beter gewerkt had met de positie : leider van een drukkingsgroepering.

onderzoek gaf overigens geen aanduiding voor overschakeling op een partiële intervalschaal.

In tweede instantie diende een aantal besluitvormingsprocessen geselecteerd, om per geval een aanduiding op te maken van de beïnvloedings- en machtsstructuur. Aangezien men met een enquêtematige onderzoeksprocedure werkt, zat men ook in deze aangelegenheid sterk onder het imperatief van de beperking. Na een eerste eliminatie bleven nog 10 belangrijke hoofdstukken uit de politieke besluitvorming in België na 1945 over: de koningskwestie, het onderwijs- en schoolbeleid, de onafhankelijkheidsverlening aan Kongo, het defensiebeleid, de Belgische politiek inzake Europese eenmaking, de taal- en volkenpolitiek, de regionale economische expansie, het financieel en fiscaal beleid, de ziekte- en invaliditeitsverzekering, het wetenschapsbeleid en de universitaire expansie. Na nader onderzoek, en bespreking en uittesting en gezien de politieke aktualiteit op het ogenblik van veldwerk leken volgende problemen het best geschikt om per beleidsopgave naar een configuratie van de besluitvormingsbetrekkingen te zoeken: de ziekte- en invaliditeitsverzekering, de financiële en fiskale politiek, de taalpolitiek, het wetenschapsbeleid en de universitaire expansie, en het schoolbeleid. Inderdaad daaronder waren problemen opgenomen die enerzijds de publieke opinie op het ogenblik van het veldwerk niet meer beroerden (schoolstrijd), anderzijds nog recent aanleiding gaven tot verwoede debatten (taalpolitiek). Twee problemen waren zeer aktueel: de ziekte- en invaliditeitsverzekering, die sedert 1963 een bron was geweest van steeds nieuwe kontroverses, maar sinds januari 1967 blijkbaar voorbijgestreefd werd door de financiële en fiskale problematiek. Tenslotte was er het wetenschapsbeleid en de universitaire expansie, dat op het ogenblik van het onderzoek een probleem in wording leek en blijkbaar de eerstkomende jaren in aanzienlijke mate de Belgische politiek zou bezwaren.

Wel is het zo dat sinds december 1966, ogenblik waarop definitief voor deze vijf problemen werd geopteerd, deze laatste zelf van aanschijn zijn veranderd. In december 1966 was de beroering teweeggebracht door de taalfrentenoorlog van 1963 enigszins geluwd. Noch het taalbestand afgekondigd door de regering-Vanden Boeynants noch de perikelen rond de kommissie Meyers gaven aanleiding tot al te grote tegenstellingen. Het leek integendeel de machtsstrijd omtrent de representativiteit tussen de syndikale artsenkamers die blijkbaar het voorjaar 1967 zou beheerst hebben, ware het niet dat na de nieuwjaarsboodschap van premier Vanden Boeynants plots de financiële en fiskale problemen het politieke forum gingen beheersen. En noch de in uitzicht gestelde representativiteitskampagne van de SKG-strekking Wynen, noch een

akkoord tussen de VVP-Leuven en een franstalige tegenhanger betreffende de overheveling van de UCL konden dit probleem in januari en februari 1967 van zijn eersterangsplaats dringen.

Het is duidelijk dat de aktualiteit enige invloed kan gehad hebben bij het antwoorden op de vragen gesteld in het enquêteformulier. Wanneer initieel bijvoorbeeld vooropgesteld werd met de financiële en fiskale politiek vooral te bedoelen: de detaxatie van de meerwaarden, de voorheffing, de fiskale hervorming van 1962 met ondermeer de samenvoeging der bedrijfsinkomsten van de echtgenoten, toename van de staatsuitgaven, moeilijkheden om tot een sluitende begroting te komen, het mede de toenmalige momentele financiële moeilijkheden zouden kunnen zijn die de antwoorden kunnen beïnvloed hebben.

Alhoewel als tweede luik van het onderzoek opgezet, werden in het vragenformulier zelf deze vragen betreffende de meest invloedrijke politici in een aantal besluitvormingen als eerste luik aangediend en pas dan de vraag betreffende de rangschikking van de posities.

Onderzoeken als deze dienen fundamenteel verschillend te zijn van de onderzoeken naar het beeld van de machtsstructuur in de publieke opinie (8). Het komt er derhalve niet op aan een representatieve steekproef te trekken uit de staatsburgers, maar wel degenen die de top van de politieke besluitvorming in België vormen te gaan ondervragen. Wat diende bevraagd te worden is niet gemediatiseerde informatie (bijvoorbeeld langs pers of mondelinge kommunikatie) maar wel de direkte, rechtstreekse *ervaring* van het politiek gebeuren. De onderzoekspopulatie werd aldus gedefinieerd tot de topparticipanten. Evident dat deze top zeker niet beperkt is tot parlementairen en de ministers. Op basis van de schaarse besluitvormingsanalyses die in deze aanduidingen gaven werd de top van de politieke besluitvorming als volgt omschreven: de ministers, de parlementairen, de ambtenaren-generaal, de leidende figuren in de partijen, de leidende figuren in de grote patronale en syndikale belangen- en drukkingsgroeperingen, de politieke redakteurs, de leden van de ministeriële kabinetten, alsmede een reeks personen die niet direkt in bovenstaande categorieën onder te brengen zijn, maar in één of meerdere beleidskwesities toch een invloed of een zeer verre-gaande inside-information kunnen gehad hebben. Een eerste optie die t.a.v. de onderzoekspopulatie genomen werd bestond in het volledig ondervragen van het universum. Zoals hierboven beschreven

(8) Zie bijvoorbeeld het onderzoek in Nederland door Makrotest, aangehaald in: BERTING J., « Beeld en beleving van machtsongelijkheid » in: ELLEMERS J. e.a., *Macht, machthebbers en machtelozen*. Meppel, 1969, blz. 54.

Voor Frankrijk zie bijvoorbeeld het onderzoek van IFOP in *L'Express*, 1970, nr 1, blz. 31.

meende men de top van de politieke besluitvorming in België exhaustief uitgesneden te hebben. Het kwam als redelijk en aangewezen voor gans deze top te ondervragen. Dit zou gezien de beperkte middelen kunnen gebeuren langs een schriftelijke ondervraging. *Post factum* beschouwd lijkt dit niet de meest optimale keuze geweest te zijn. De resultaten zouden misschien meer valabel geweest zijn indien men de top nog verder had afgesneden tot een hondertal personen en deze interviewmatig had benaderd. Vóór het onderzoek echter beschikte men over geen enkele aanduiding hoe deze 800 top terug te brengen tot een 100 top (9). En om geen nefaste selektiviteit in de onderzoekspopulatie in te bouwen diende men wel te werken met de bredere top.

Daar echter gemeend werd dat het niet opging iedereen een volledig enquêteformulier te sturen omdat de betrokken persoon bijvoorbeeld wel bevoegd en betrokken was inzake de ZIV maar niet betreffende de schoolkwestie werd een inhoudelijke selectie doorgevoerd. Dit was de tweede optie op stuk van onderzoekspopulatie. Aldus kwam men tot een opsplitsing van de te ondervragen personen, met name personen die de volledige en personen die slechts een gedeeltelijke vragenlijst toegestuurd kregen. In het totaal werden 798 enquêteformulieren verzonden waarvan 539 volledige en 259 specifieke vragenlijsten. Een volledige vragenlijst werd gestuurd aan de 212 kamerleden en de 178 senatoren, evenals aan 159 andere personen (aan de sekretarissen-generaal, de politieke redakteurs, de leden van de partijbesturen). De hogere ambtenaren van de ministeries van Nationale Opvoeding, Sociale Voorzorg, Economische Zaken en Financiën evenals de leden van de betrokken ministeriële kabinetten kregen een onvolledig enquêteformulier in te vullen.

Een « kultuurvragenlijst », bevattende de vragen betreffende de taalpolitiek, het wetenschapsbeleid en de universitaire expansie, en het schoolbeleid, werd overgemaakt aan de ambtenaren-generaal en kabinetsleden van Nationale Opvoeding (62); Volksgezondheid en Sociale Voorzorg kregen de vraag over ZIV te beantwoorden (61), terwijl Economische Zaken en Financiën bedacht werden met de vraag over de financiële en fiskale politiek (136).

Op deze wijze uitgetekend leek de enquête ons de beste waarborgen te bieden om zo nauwkeurig mogelijk de eventuele machtshierarchie vast te stellen.

(9) Zie de karakteristieke uitspraak van R. MICHELS : « In de Duitse Rijksdag van 1914 moeten 350 van de 398 afgevaardigden slechts geleiden zijn geweest » (*Democratie en organisatie*, blz. 84). Hoe bepaalt men welke afgevaardigden tot de 350 geleiden en welke tot de 48 leiders behoren ?

Zoals hoger reeds terloops aangestipt werd geopteerd voor een schriftelijke ondervraging. De onderzoekspopulatie was te omvangrijk en de beschikbare middelen te klein om een interviewmethode toe te passen.

Op 16 januari 1967 werden de enquêteformulieren verzonden. Op 27 januari 1967 werd een eerste herinneringsbrief verzonden en op 15 februari een tweede. Einde februari werd het onderzoek afgesloten. Zeker wat de personele bezetting van de besluitvormingsposities voor de verschillende beleidskwesties betreft zal men merken dat het onderzoek toch wat van de politieke aktualiteit in de periode van onderzoek, nu reeds drie jaar geleden, heeft meegenomen, met andere woorden dat in een aantal beleidsopgaven aktuele namen ontbreken. Zie tabel I : Invloedsverhoudingen per beleidsopgave, en tabel II : Rangschikking van politici naar machtsomvang.

Het antwoordenpercentage ligt bijzonder laag : 19,3 %. Van de 539 algemene enquêteformulieren kwamen er 78 terug, zijnde 14,5 % en van de 259 gedeeltelijke enquêteformulieren werden er 76 of 29,3 % teruggestuurd. Wel werden daarbuiten een vijftigtal gemotiveerde weigeringen ontvangen die ofwel het inadekwaat of te onvolledig achten van de onderzoekswijze inriepen ofwel de diskretie, gezien de positie van de ondervraagde.

Dit laag antwoordenpercentage wordt echter gekompenseerd door een hoge uitkomst van een betrouwbaarheidstest. Inderdaad levert een helft-helft telling een nagenoeg identiek resultaat op. Ook naar kategoriale herkomst van de antwoorden zijn er geen markante verschillen. Zodat men de stelling toch wat kan staven dat uit de 800 top een steekproef van 150 onderzoekspersonen is getrokken die op stuk van representativiteit niet al te sterk afwijkt. Alleszins wordt verder met deze tesis gewerkt.

II. Vlechtwerk of hiërarchie. Politici in verschillende besluitvormingen.

Een eerste stap in de benadering van de machts hiërarchie of het wisselend netwerk, is de analyse van de machtsverhoudingen in de vijf weerhouden beleidsopgaven. Het enquêteformulier biedt op dat punt als inhoudrijkste benaderingsformule de frekwentie van vermelding bij de tien meest invloedrijke figuren terzake (10). De top van deze frekwentie-

(10) Het enquêteformulier voorzag nog een andere benaderingswijze : een zeer gedeeltelijke weging. Doch bij sommatie bleek erg duidelijk dat hier meteen een grotere statistische afwijking ingebouwd was dan in de eenvoudige frekwentie. De benaderingswijze, langs de partiële weging bleek, behoudens een zeer partiële controlefunctie, hoofdzakelijk ballast te zijn, die mede het laag antwoordenpercentage kan beïnvloeden hebben.

TABEL I
Machtsverhouding per beleidsopgave

Z.I.V. beleid	Financiële en Fiskale politiek	Taalpolitiek	Wetenschapsbeleid en Universitaire Expansie	Onderwijsbeleid
Leburton	99 Dequae	94 Verroken	89 Janne	80 Houben
Wynen	90 Eyskens	58 Gilson	83 Lefèvre	79 Harmel
Van Helshoecht	77 De Clercq	56 Lefèvre	72 Dubuisson	68 Collard
De Paepe	56 Anciaux	48 Vanaudenhove	69 Spaey	62 Van Hemelrijk
Lefèvre	48 Van Houtte	43 De Saeger	69 Harmel	60 Lefèvre
Cool	42 Spinoy	39 Van Elslande	69 Massart	51 Daem
Major	42 Tielemans	35 Larock	54 Houben	49 Buset
Houben	40 Henrion	34 Van Eynde	40 Molitor	31 Larock
Brouhon	36 Cool	28 Merlot	36 Van Elslande	26 Janne
Henrard	36 De Saeger	27 Vanden Boeynants	33 Bouckaert	26 Bracops

lijst, per probleem op 100 omgerekend, vindt men in tabel I : Machtsverhoudingen per beleidsopgave. Dat deze lijsten niet exhaustief zijn, is maar al te duidelijk. Van de veertig, vijftig, zestig personen soms die doorheen de hele steekproef aangegeven werden, zijn deze weerhouden die het meest zijn aangeduid. En naast hun naam vindt men het procent van hun vermeld worden in de steekproef.

Men vindt in het ZIV-beleid namen die men nergens anders aantreft : Wijnen, Van Helshoecht, Brouhon, Henrard. Mgr. Daem staat erg bovenaan gelokaliseerd in het onderwijs- en schoolbeleid, maar dit feit is tot die problematiek beperkt. Verroken, met de hoogste frekwentie op stuk van taal- en volkenpolitiek komt in geen andere beleidsopgave nog aan bod, althans niet bij de eerste twintig. Als men echter verder dan de namen gaat kijken, dient zich reeds enigermate een positionele structuur aan. Men vindt in elke beleidsopgave de naam of namen van de bevoegde minister(s), van leiders van de specifieke drukkingsgroeperingen, soms ook van bepaalde topambtenaren en figuren uit het kabinet van de betrokken ministeries. En meer nog, in haast elke lijst, dit is in elke beleidsopgave, vindt men de eerste-minister terug, vindt men meestal de voorzitters van de twee grootste partijen terug, treft men dikwijls ACV en ABVV voorzitters (in hun toenmalige personele bezetting) aan, waardoor nog sterker naar een positionele structuur verwezen wordt.

Op deze vaststellingen ent zich de vraag naar een hiërarchische verhouding van deze posities. De Belgische politiek, de som zijnde van de verschillende besluitvormingen, van de verschillende behandelingen van de beleidsvragen, moet uit de vaststellingen van tabel I een hogere plaats, hiërarchische machtspositie geven aan de eerste-minister, aan partijvoorzitters, aan leiders van de grote syndikale en patronale organisaties. Deze vraag wordt de tweede stap in de depouillering van de resultaten. Dit is niet louter een statistische operatie ; deze samenvoeging heeft erg stevige sociologische gronden. In de probleemwording en in de besluitvorming inzake een maatschappelijk probleem zitten vele fasen : H.A. Simon stelt een rubricering naar attention directing, design en choice voor (11). Maar zelfs na deze uiteindelijke choice blijft er nog een belangrijk probleem : de relatieve weging van het ene probleem tegenover het andere ; prioriteitenbepaling voor de realisatie. (En hier moet men noodzakelijk het ene probleem tegenover het andere stellen.) Dit is de tweede, maar niet minder wezenlijke trap in de

(11) SIMON H., « Political Research : The Decision-making Framework », blz. 18 e.v. in : EASTON D., *Varieties of Political Theory*. Englewood Cliffs, 1966.

globale politieke besluitvorming. Vandaar dat een statistische sommatie niet alleen verantwoord is, maar aangewezen en zelfs noodzakelijk.

Vooralsnog wordt niet met posities maar met personen gewerkt. Men gaat nu de totale frekwentievermelding van de personen optellen. Theo Lefèvre bijvoorbeeld die vermeld wordt in elke van de 5 beleidsopgaven krijgt een sommatie van zijn verschillende frekwenties in elk van de problemen. Evenzo wordt voor elke naam een sommatie van de frekwentievermelding gemaakt.

Uit een uitgebreid onderzoek naar de frekwentie van de sectoren waarin politieke beslissingen genomen worden, — onderzoek dat werd doorgevoerd na het veldwerk voor het onderzoek dat ons hier bezig houdt — blijkt dat er een oververtegenwoordiging in bovenvermelde steekproef van beleidskwesties zit van de strijdpuntenkwesties en de niet-ekonomische beleidsopgaven. Om dit euvel te ondervangen werd aan elk van de boven weerhouden beleidskwestie *post factum* een weging toegekend die uiteenloopt: van het grootste gewicht 2,18 voor de financiële en fiskale politiek tot 0,84 voor het wetenschapsbeleid en de universitaire expansie. Onderstaande cijfers werden op deze manier berekend.

In tabel II: Rangschikking van politici naar machtsomvang worden de eerste dertig namen van deze lijst weergegeven met hun respectievelijke gewogen frekwentie van vermelding.

Bij deze tabel dient men evenwel rekening te houden met een drietal leestekens. Deze lijst is slechts een beperkt deel, zij het wellicht het belangrijkste deel, van een lijst die meer dan 170 namen omvat. Bovendien is deze lijst toch wel getekend door de politieke conjunctuur en aktualiteit van het ogenblik waarop het onderzoek werd doorgevoerd (begin 1967). Een onderzoek nu, met meer aktuele problemen zou wel een deel verschuivingen in deze lijst meebrengen, al was het maar dat G. Eyskens een veel hogere plaats en frekwentie zou krijgen. En deze frekwentie moet precies het derde leesteken krijgen. Alhoewel de lijst onder de ambitieuze titel: naar machtsomvang is aangediend mag niets doen besluiten tot de stelling dat de frekwentievermelding hiervan een juiste aanduiding zou zijn; met andere woorden men mag niet uit de lijst aflezen dat de macht van Theo Lefèvre dubbel zo groot geweest is als deze van Gaston Eyskens. Hoogstens kunnen deze cijfers een zeer ruwe aanduiding geven van (wat) meer en (wat) minder. Overigens is het enquêtetorlumier niet uitgetekend om precies dat te achterhalen. Het onderzoek mikt op de machtshierarchie van posities. En precies zijn Eyskens en Lefèvre beide onder meer eerste-minister geweest.

TABEL II
Rangschikking van politici naar machtsomvang

POLITICUS	Vermeldingsfrequentie
Lefèvre	282
Dequae	206
Houben	199
Eyskens	157
Harmel	134
De Clercq	122
De Saeger	121
Anciaux	119
Vanaudenhove	113
Cool	112
Spinoy	110
Major	106
Collard	101
Leburton	101
Janne	100
Van Elslande	96
Van Houtte	96
Vanden Boeynants	95
Larock	88
Verroken	82
Dubuisson	78
Tielemans	76
Wijnen	76
Gilson	75
Henrion	74
Van Hemelrijck	68
De Staercke	67
Van Helshoecht	65
Baudhuin	58
De Voghel	52

TABEL III
De machtshierarchie in de Belgische politiek door positionele omzetting
van de hierarchie van personen

Volg-nummer	POSITIE	Aantal gevallen in de ganse lijst	Gemiddelde frequentie
1	Eerste-minister.	7	129
2	Partijvoorzitter.	8	108
3	Minister.	36	65
4	Leider VBN.	5	64
5	Leider van vakvereniging.	7	56
6	Lid partijleiding.	27	48
7	Politiek redakteur.	5	44
8	Leider van financiële groep.	14	43
9	Parlements lid-verslaggever.	26	36
10	Lid van kerkelijke hiërarchie.	5	31
11	Leider van aktiekomitee.	29	30
12	Leider van vrije beroepsvereniging.	8	25
13	Kabinetschef van de minister.	9	24
14	Ambtenaar-generaal.	17	22
15	Parlementslid.	11	17

Aan alle personen op bovenvermelde lijst van meer dan 170 namen werden de positie of posities verbonden die deze personen is hun politieke bedrijvigheid in het kader van één of meer van de betrokken beleidsopgaven hebben betrokken. Hierbij werden als positionele categorieën weerhouden de posities die ook in het eerste luik van het onderzoek weerhouden werden. Per positie werd vervolgens de gemiddelde frekwentie berekend. Indien een persoon meerdere posities toegemeten kreeg werd zijn frekwentie meermaals gebruikt. Het resultaat van deze bewerking biedt tabel III: De machtshiërarchie in de Belgische politiek door positionele omzetting van de hiërarchie van personen.

Deze tabel geeft duidelijke verschillen te zien. Bovenaan de eerste-minister, een eindje lager gevolgd door de partijvoorzitter. Weer wat lager in de hiërarchie vindt men de minister en de leiders van de grote syndikale en patronale organisaties. Tenslotte is er een groot stel posities die lager staan dan de net genoemde posities. Ook hierin is cijfermatig een differentiatie aangebracht. Maar het onderzoeksinstrument kan geen grote betrouwbaarheid, laat staan geldigheid borgen voor deze laatstgenoemde differentiëring. Niettemin laat deze eerste benadering een differentiëring zien, differentiëring die zich niet horizontaal, maar vertikaal, dit is hiërarchisch uittekent. Vraag is nu hoe deze uittekening zich verhoudt tot het eerste luik van het onderzoek, dat direkt positioneel bevroeg.

III. De direkt positionele bevraging.

Al de onderzoekspersonen dienden 15 posities te rangschikken naar hun macht in de globale Belgische politiek. Zoals hoger aangegeven hanteerde men hiertoe de gewone rangorde. Een vlechtwerk zou een concentratie van de posities rond het middelpunt van de schaal (rond cijferwaarde 8) teweegbrengen. Een hiërarchie zou een uittekening over de ganse lengte van de schaal (in cijferwaarde van 1 tot 15) te zien geven. Het resultaat van deze als gewogen waardering behandelde rangorde biedt tabel IV: De machtshiërarchie volgens rangschikking van posities.

Het onderzoek geeft een duidelijke spreiding van de posities op de machtshiërarchische schaal te zien. Er is in grote lijnen een duidelijk beeld aanwezig hoe de top van het politiek bestel in België zich uittekent. Dit is geen netwerk van door mekaar wriemelende kontakten, verbindingen, drukking, bod- en tegenbod verhoudingen, enz., die allen op eenzelfde horizontaal vlak (topvlak) verlopen, maar een trapsmatige verhouding, een onder- en bovengeschild zijn door de veelheid van

organisaties en instellingen door. De spreiding van de rangschikkingswaarden (langs een overtrokken toepassing van de standaarddeviatie) om de uiteindelijke schaalpositie wijst, behoudens voor een paar posities, op een vrij eenduidig situeren van de posities bovenaan, in het midden of onderaan de top in de politieke besluitvorming. De aanwezigheid van een ongelijkheid in macht is ook langs de positionele benaderingswijze bevestigd, en erg duidelijk overigens.

De hiërarchie op deze manier opgespoord en de hiërarchie vastgelegd volgens de personenbenadering stemmen bijzonder goed overeen. Berekend

TABEL IV
De machtshiërarchie volgens rangschikking van posities

Volgnummer	POSITIES	Schaalpositie	Mate van spreiding*
1	Eerste minister.	2,92	1,68
2	Partijvoorzitter.	3,05	1,71
3	Leider van vakvereniging.	3,20	1,75
4	Minister.	5,44	2,31
5	Leider V.B.N.	7,15	2,59
6	Leider van financiële groep.	7,42	2,63
7	Kabinetschef van de minister.	8,02	2,74
8	Leider van aktiekomitee.	8,18	2,75
9	Lid van partijleiding.	8,36	2,78
10	Politieke redakteur.	8,74	2,85
11	Parlementslid-verslaggever.	9,34	2,95
12	Leider van vrije beroepsvereniging.	10,68	3,14
13	Parlementslid.	10,71	3,14
14	Ambtenaar-generaal.	10,79	3,14
15	Lid van de kerkelijke hiërarchie.	11,96	3,30

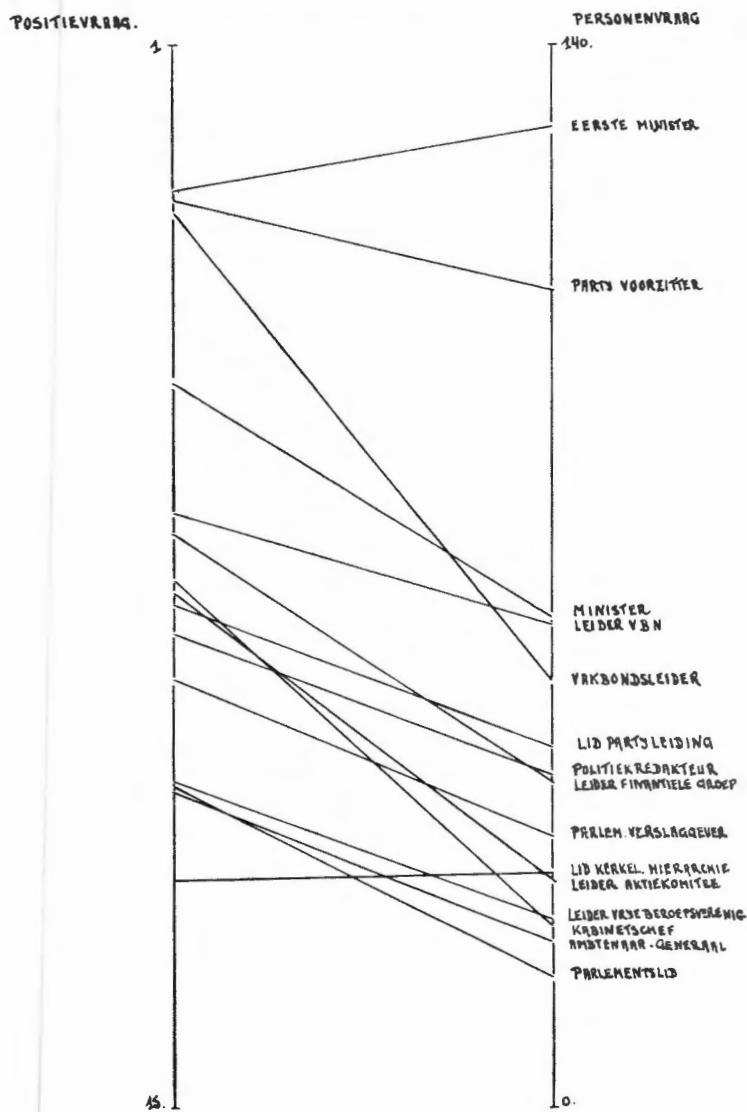
* De hier aangewende spreidingsmaat berust op de formule van de standaarddeviatie. Een beoordeling tot in de consequenties van spreiding is evenwel niet geoorloofd aangezien de cijfers afkomstig zijn van een rangorde. Het spreidingscijfer om het gemiddelde heeft maar een relatieve vergelijkingswaarde.

op stuk van gelijklopendheid langs een aanwenden van de korrelatiekoëfficiëntsformule vertonen beide benaderingswijze een overeenkomst van .83. Deze grote mate van gelijklopendheid is een sterk argument ten voordele van de machtshiërarchie.

De merkwaardigste verschillen zijn een minder uitgesproken eerste plaats voor de eerste minister in de positioneel bevraagde hiërarchie en het hoger plaatsen in deze schaal van de kabinetschef, de leider van een aktiekomitee, de leider van een financiële groep en vooral van de vakbondsleider. Deze verschillen wijzen op de beperkte draagwijdte van het onderzoek. Waarschijnlijk is de machtshiërarchie aangetoond, en een aantal posities zijn vrij duidelijk gelokaliseerd, maar andere zijn nog niet zo prangend vastgelegd en zeker moet men bijzonder voorzichtig omspringen met de interpretatie die men aan de cijferwaarde

GRAFIEK

Vergelijking der machtshierarchie naar positie- en personenvraag



hecht. Men kan en mag uit die cijfers geen onderlinge machtsverhouding afleiden.

Dit wordt duidelijk geïllustreerd in grafiek : Vergelijking der machts-hiërarchie naar positie- en personenvraag. De schaal van 1 tot 15 en van 0 tot 129 en meer zijn niet direkt onderling vergelijkbaar als waarden op zich. De betekenis van de grafiek ligt in het visueel vormgeven van de twee volgorden op stuk van machtshiërarchie waartoe dit onderzoek gekomen is. De grafiek laat vergelijkingen toe op stuk van onderlinge *volgorde* niet op stuk van cijfermatige waarde. De grafiek wijst de verschillen aan, maar ook de overeenkomsten. Deze overeenkomsten nu vormen het stramien van de machtshiërarchie. En hiermede is een stuk politieke en sociologische realiteit van het Belgisch staatsbestel voor het eerst meer reëel aangetoond.

Besluit.

In het onderzoek dat hiervoor geschetst werd is gepoogd één bepaald aspekt van de politieksociologische analyse van de Belgische politiek duidelijker af te lijnen. De bijdrage heeft niet de pretentie eens en voor goed de machtshiërarchie in de Belgische politiek duidelijk gemaakt en precies uitgelijnd te hebben. Omdat de politieksociologie met een levende werkelijkheid te maken heeft, waarin veranderingen kunnen optreden is deze ambitie meteen al uitgesloten, hoe ingenieus men de onderzoekstechniek ook uittekent en hoe perfect men de bevraging ook doorvoert. De rolvervulling tekent ook de rolverwachting uit. De aktie vanuit een positie gevoerd, kan op langere termijn de macht van deze positie vermeerderen of verminderen. Recente aktualisering van door ons weerhouden posities zijn op dat punt maar al te duidelijk. Ook om redenen van onderzoekstechnische aard, die vroeger omstandig beschreven werden, kan dit onderzoek geen al te hoge pretenties hebben. Met dit artikel is dan wel bedoeld enerzijds materiaal te bieden voor een technisch verbeterde uitgave van het onderzoek en anderzijds de toch belangrijke vaststellingen die dit eerste onderzoek opleverde, ook al zijn ze niet bijzonder precies, duidelijk in het licht te stellen.

Wij menen, ondanks de beperktheden van het onderzoek, het bestaan van een machtshiërarchie aangetoond te hebben ; en verder daarin een aantal grote lijnen aangeduid te hebben : bovenaan de eerste minister, dan de partijvoorzitters, dan een stel zeer belangrijke posities als leider van de grote patronale en syndikale organisaties en de ministers, vervolgens nog wat lager weer een ganse verzameling posities die mogelijks nog in twee substellen uit mekaar zouden kunnen liggen. De lokalisering in één van deze twee subgroepen is niet bijzonder betrouwbaar.

De cijfermatige gegevens overigens dienen enkel om een afstand tussen de posities aan te wijzen, maar zeggen niets precies over de machtskapaciteit van de ene positie tegenover de andere.

Onderzoekstechnisch is de enquête, zowel in haar redactie als in haar doorvoering verre van volmaakt. Dit beïnvloedt de betrouwbaarheid en de geldigheid van de uitkomsten ongetwijfeld. Een aantal gebreken zijn gezien de ervaring en de resultaten van het onderzoek gemakkelijk te ondervangen; daarentegen blijven een hoop problemen in al hun moeilijkheid nog nader aan te pakken. Het beste wat nu zou kunnen gebeuren is, in het licht van deze resultaten en met de lessen van deze ervaring een nieuwe soortgelijke peiling op te zetten. De uitslagen, de vergelijking met de hier voorgestelde resultaten zouden wetenschappelijk bijzonder belangrijk zijn.

Gesteld dat een nieuwe enquête tot stringenter resultaten komt, is niet meteen de politieksociologische analyse van de Belgische politiek afgedaan. De machtshiërarchie is slechts één gegeven in het politiek gebeuren, zij het een belangrijk gegeven. Maar deze hiërarchie kan maar in zeer beperkte mate processen als verzuiling en pacifikatie-democratie, oligopolievorming in overlegorganen en kumulatie van posities, elitevorming en elitesocialisering, oppositiefunctie doorlichten. En al deze processen zijn toch wel belangrijk in het Belgisch politiek bestel. De machtshiërarchie zegt wat over de politieke besluitvorming, alle andere factoren gelijkblijvend.

En toch is het goed de partiële en gebrekkige resultaten van deze enquête (en a fortiori de hopelijk veel betere uitkomsten van een nieuwe uitgave van het onderzoek) te publiceren. Want wetenschappelijk stelt het ten aanzien van de nu levende stellingen als scheiding der machten en het vlechtwerk à la Hunter, de zaken meer precies en meer inzichtelijk. En politiek is in deze machtshiërarchie een enorm belangrijke vraag gesteld, namelijk deze over de reikwijdte van onze democratie. Het Belgisch kiezerskorps heeft inspraak in de samenstelling van het parlement. Maar de parlementsleden staan laag in de hiërarchie. Anders geformuleerd: de staatsburgers hebben geen inspraak in de bezetting van de top van de machtshiërarchie; hun zeggingschap reikt niet tot de aanduiding van de machtigste posities. Dit is vanuit democratisch standpunt een grote beperking van de inspraak. De machtshiërarchie roept op formules van democratisch doordringen in de top van de Belgische politieke besluitvorming (12).

(12) Onze stellingen en formules terzake hebben wij verdedigd in: « De verdere democratisering van de Belgische politiek » in *Res Publica*, 1968, n^o 2, blz. 253-278. « Kritische ontleding van de politieke democratie in België » in *Gezag en Democratie*, Leuven, 1969, blz. 54-59.

