This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

De politieke aliënatie van de leidinggevende ambtenaren[1]

door Guido DIERICKX,

Hoogleraar aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen en aan de Universitaire Instelling Antwerpen.

Inleiding

In principe zouden de verhoudingen tussen politici en ambtenaren niet problematisch mogen zijn. Volgens de stelregels van het klassieke bureaucratische model, dat in België nog altijd sterk aangehangen wordt, zal de politicus de beslissingen nemen en de ambtenaar ze uitvoeren. Deze duidelijke taakverdeling is bedoeld om de samenwerking te bevorderen en zeker om spanningen te voorkomen. Luidt de courante Angelsaksische wijsheid niet dat "good fences make good neighbours"?

Als we op die wijsheid zouden afgaan, zouden de verhoudingen tussen politici en ambtenaren in ons land beter moeten zijn dan elders. In vele andere vergelijkbare landen is de taakverdeling tussen politici en ambtenaren in de beleidsvorming minder duidelijk uitgewerkt dan in ons land. Sinds Aberbach, Putnam en Rockman (1981)[2] plegen vele onderzoekers vier types van relatievorming tussen beide elitegroepen te onderscheiden. Het eerste, bureaucratische type werd boven al geschetst. Het koppelt een duidelijke taakverdeling aan een uitgesproken hiërarchische verhouding. Het vierde, hybriede type is daaraan volledig tegengesteld. Hier hebben zowel politici als ambtenaren politieke verantwoordelijkheden: de ambtenaren nemen deel aan alle fasen van het beleidsvormingsproces, ook aan de eigenlijke besluitvorming. Bovendien onderhandelen ze met de politici en met andere besluitvormers op voet van gelijkheid.

Het beste voorbeeld van het hybriede type vinden we in de federale administratie van Washington D.C. Maar ook de federale ambtenaren van de voormalige Duitse Bondsrepubliek benaderen dit type enigszins. De Duitse leidinggevende

---

(1) De auteur is dank verschuldigd aan Joel D. Aberbach (University of California, Los Angeles), Bert Rockman (University of Pittsburgh), Hans-Ulrich Derlien (Universität Bamberg) en Renate Mayntz (Max Planck Institut, Köln), die het initiatief tot dit onderzoek namen. Voor de dataverzameling en -verwerking dankt hij vooral Philippe Majersdorf, assistent aan de UIA. Dit project genoot de financiële steun van het FKFO en de logistieke steun van het Departement Politieke en Sociale Wetenschappen (UIA) en van de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen (UFSIA).

(2) J.D. ABERBACH, R.D. PUTNAM, B.A. ROCKMAN, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies.* Cambridge (Mass.), 1981.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

ambtenaren hoeven zich minder om de uitvoering van het beleid (die kunnen ze overlaten aan de ambtenaren van de Länder) maar des te meer om de voorbereiding ervan en om de besluitvorming te bekommeren. De aanhangers van het bureaucratisch model zouden verwachten dat zo'n toestand aanleiding zal geven tot betwistingen en spanningen.

Om èèn of andere reden is het tegenovergestelde het geval. Onze analyse van een steekproef van leidinggevende ambtenaren en van leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers toont aan dat er tussen deze twee groeperingen binnen onze politieke elites tastbare spanningen bestaan. Meer nog, deze spanningen zijn in ons land veel sterker dan in Duitsland. Om deze uitspraak kracht bij te zetten kunnen we een beroep doen op vergelijkbare gegevens die in Duitsland in dezelfde periode verzameld werden door Hans-Ulrich Derlien en Renate Mayntz. Na vergelijking menen we te mogen gewagen van een toestand van politieke aliënatie bij de Belgische leidinggevende ambtenaren. In deze bijdrage willen we deze politieke aliënatie eerst beschrijven in een vergelijkend perspectief en daarna enigszins verklaren. Wie niet verrast wordt door de beschrijving van het verschijnsel zal het wellicht wel zijn door de verklaring ervan.

Zowel de steekproeven als de vragenlijst werden opgesteld om de vergelijkbaarheid met gelijklopende onderzoeken in andere landen (waaronder Duitsland) veilig te stellen. In België werden 236 interviews afgenomen, verspreid over drie steekproeven : 157 leidinggevende ambtenaren, 51 kamerleden en 28 (adjunct) kabinetschefs. De samenstelling van de steekproeven wordt in Tabel Ia vergeleken met de twee Duitse steekproeven. Noteer ook dat in België een controlegroep van hogere kabinetsleden werd ondervraagd. Dit biedt een kans tot vergelijking waarvan het nut later zal blijken.

TABEL Ia

Steekproef (%)

	BELGIE	DUITSE BONDSREPUBLIEK
Ambtenaren	rang 17 : 8.9%	Staatssekretäre 8.8% Ministerialdirektoren 31.4%
	rang 16 : 49.0%	Ministerialdirigenten 34.7% Ministerialräte 16.3%
	rang 15 : 42.0%	RD bis RR 8.8%
	(Belgische ambtenaren : N = 157)	(Duitse ambtenaren : N = 147)
Kabinetsleden	(Belgische kabinetsleden : N = 28)	
Politici	(Belgische politici : N = 51)	(Duitse politici : N = 59)
Totaal	(N = 236)	(N = 206)

In tabel Ib worden de Belgische en de Duitse steekproeven van ambtenaren vergeleken met de feitelijke "populaties" van leidinggevende ambtenaren. In beide landen werden de hogere rangen opzettelijk oververtegenwoordigd, met het

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

oog op een latere multivariate analyse. Maar omdat de oververtegenwoordiging dezelfde is, doet dit niets af van de vergelijkbaarheid van beide steekproeven. Voor het overige zijn de steekproeven zorgvuldig aangepast aan de relatieve omvang van de ministeries, voor de Belgische en Duitse ambtenaren, en van de kamerfracties, voor de Belgische en Duitse politici. De Belgische kabinetsleden hebben allen, zoals gezegd, de graad van kabinetschef of van adjunct-kabinetschef : ze zijn leidinggevend in hun kabinetten zoals de ondervraagde ambtenaren dat zijn in hun ministeries.

TABEL Ib

Steekproef en populatie (Belgische en Duitse ambtenaren)

BELGIE				BRD			
Rang	Populatie	Steekproef	%	Rang	Populatie	Steekproef	%
17	22	14	(63,6)	1	16	13	(81,3)
16	133	77	(57,9)	2	86	53	(61,6)
15	298	66	(22,1)	3	172	49	(28,5)
	453	157	(34,7)		274	115	(41,9)

I. Dimensies van politieke aliënatie

Politieke aliënatie is geen eenvoudig concept. Een eerste dimensie heeft kennelijk te maken met de afkeer voor het politieke bedrijf als zodanig, met zijn aspecten van conflict en macht. Deze dimensie wordt naar ons gevoel het best geraakt door de volgende open vraag : "Leidende ambtenaren moeten zich vaak bewegen in een grijze zone waar administratie en politiek elkaar raken. Hoe bevalt U deze politieke kant van uw werk ?" De ondervraagde ambtenaren konden hun vrede of onvrede met "de politiek" in hun beroepsleven uitdrukken, of antwoorden dat hun beroepsleven niets met politiek te maken had. De resultaten van de codering van hun antwoorden vertonen een verbazend contrast tussen Belgische en Duitse ambtenaren. De Duitse ambtenaren houden veel meer van de politieke kant van hun werk dan de Belgische (Tabel II).

TABEL II

De politieke kant van het ambtenarenberoep (%)

Evaluatie	Belgische ambtenaren	Duitse ambtenaren
+ +	23,6	76,9
+	15,3	10,9
+ −	14,6	6,1
−	18,5	4,1
irrelevant	26,8	2,0

Tabel II zou kunnen suggereren dat de Belgische ambtenaren de politiek minder verafschuwen dan irrelevant vinden in hun beroepsleven (26,8%). Daarom stelden we deze 42 respondenten een bijkomende vraag : "Zou het U bevallen

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

indien uw werk een politieke kant had ?" Daarop antwoordden 31 van de 42 dat dit vooruitzicht hun niet zou bevallen. Als we deze potentiële anti-politieke respondenten samentellen bij de 26,8% van Tabel II komen we tot een totaal van 38%, terwijl de pro-politieke respondenten beperkt blijven tot 27%. De combinatie van beide antwoorden, nl. de actuele en (voor de "irrelevanten") de eventuele waardering van de politiek zal in de verdere analyse verschijnen als de variabele *affiniteit* met politiek.

Tabel II verdient nog wat meer methodologische commentaar. Wie politieke aspecten irrelevant vindt, verraadt daarmee doorgaans dat hij politieke aspecten niet op prijs stelt. Deze interpretatie wordt ook door het onderzoek in andere landen gewettigd. Maar men zou kunnen opwerpen dat "politiek" een veelzinnige term is en dat we eerst moeten weten wat bedoeld wordt met "de politiek" die men verwelkomt of wegwenst. Onze Belgische ambtenaren bezigden doorgaans een erg pejoratieve betekenis van "politiek". Als we hun meer nobele definities voorhielden, bleken sommige respondenten bereid een participatie in dergelijke politiek te verwelkomen. Maar zelfs dan bleven velen afkerig. De variabele *affiniteit* is daarom een goede, zij het geen ideale indicator van deze eerste dimensie van politieke aliënatie. En natuurlijk blijft er het feit dat zo veel respondenten de politiek graag negatief percipieerden. De perceptie volgt uit de evaluatie meer dan de evaluatie uit de perceptie. De negatieve evaluatie van "de politiek" is meer dan een kwestie van semantiek.

Een tweede dimensie van politieke aliënatie heeft daarentegen betrekking op de politici, in de nauwe en in de ruime zin van de term. Onze Belgische ambtenaren houden niet van de politiek maar ze houden nog minder van de politici in het algemeen. Voor deze dimensie beschikken we over verscheidene indicatoren. We noemen er enkele.

In beide landen werd gevraagd : "Kunt U me zeggen in hoeverre de verantwoordelijkheden en de hoedanigheden van hogere ambtenaren te vergelijken zijn met die van politici ?" De respondenten, ambtenaren en politici, konden kiezen tussen vijf opties die gingen van "grote gelijkenissen" tot "grote verschillen". In Tabel III worden de antwoorden van vier categorieën respondenten vergeleken. Over het algemeen worden de verschillen meer beklemtoond door de Belgen dan door de Duitsers en meer door de ambtenaren dan door de politici. Het grootste contrast verschijnt dan ook tussen Belgische ambtenaren en Duitse politici.

Maar het contrast dat ons hier het meest interesseert is dat tussen Belgische en Duitse ambtenaren. De Belgische ambtenaren zien een veel groter contrast dan de Duitse. Op zichzelf is dit nog geen blijk van aliënatie. Mogelijk blijkt hieruit enkel dat het Belgische administratief bestel inderdaad meer aanleunt bij het bureaucratische type en het Duitse meer bij het hybriede. Uit de meer precieze codering kunnen we echter afleiden wat met de vermelde "verschillen" bedoeld wordt, althans in België. Meenden de respondenten dat deze verschillen ook een zekere superioriteit inhielden, b.v. inzake intellect of deskundigheid ? Of zelfs een morele superioriteit ?

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

TABEL III

Globale contrasten tussen ambtenaren en politici (%)

	Belgische ambtenaren	Duitse ambtenaren	Belgische politici	Duitse politici
+ + (gelijk)	1,3	2,0	0,0	1,7
+	3,2	8,8	7,8	10,2
+ −	12,1	23,1	17,6	25,4
−	22,3	38,1	27,5	42,4
− (verschillend)	59,9	27,9	47,1	20,3

De verwijzingen naar superioriteit werden door de vraagstelling niet uitgelokt. We vroegen enkel welke soort verschillen ze op het oog hadden. Des te opmerkelijker is dat 43% van de Belgische ambtenaren de ambtenaren spontaan als superieur aan de politici afschilderden en dat 38% deze superioriteit moreel inkleurden. Op èèn enkele uitzondering na achtte geen enkele Belgische ambtenaar zich inferieur. De combinatie van beide variabelen zal in de verdere analyse verschijnen als *superioriteitsgevoel*. (We zullen hem echter niet veel gebruiken omdat we een betere indicator van de aliënatie t.a.v. politici zullen ontdekken.) Merken we nog op dat de Belgische politici al evenmin aan een minderwaardigheidscomplex leden. Van de Belgische politici achtten 33% zich superieur en 12% moreel superieur, terwijl slechts weinigen enige inferioriteit toegaven. De laatdunkendheid is dus wederzijds, hoewel ze sterker is aan de kant van de hogere ambtenaren.

De eerder lage achting voor de andere politieke elite komt nog in andere variabelen aan de oppervlakte. Aan alle Belgische respondenten werd gevraagd, ten eerste of zij enige evolutie hadden opgemerkt bij politici en ambtenaren in de laatste twintig jaar, ten tweede hoe zij die evolutie zouden evalueren. Natuurlijk hadden de meeste respondenten inderdaad zulke evolutie opgemerkt. Bovendien hoefden ze niet gepraamd te worden om hun indrukken ter zake onder woorden te brengen. Onder onze Belgische ambtenaren hadden 57% een negatieve indruk over de evolutie van de politici. Van hun kant hadden 49 % van onze Belgische politici een negatieve indruk over de evolutie van het ambtenarencorps (Tabel IV).

TABEL IV

Evolutie van de andere politieke elite (%)

Evaluatie	Belgische ambtenaren	Belgische politici
+ +	17,2	15,7
+	5,1	7,8
+ −	5,1	2,0
−	12,7	7,8
−	44,6	41,2
(Geen antwoord)	(15,3)	(25,2)

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Maar al deze symptomen zijn wellicht nog niet voldoende om de kwaal te mogen duiden als politieke aliënatie. Van aliënatie kan pas sprake zijn als de negatieve houding algemeen en bestendig wordt en als het ware deel gaat uitmaken van de diepere politieke cultuur. Om hiernaar te peilen stelden we een index samen over de afkeer van politici, die we bedachten met de hoofding *aversie. Aversie* is een index die bestaat uit de samentelling van de scores op vier items. Het ging hier om gesloten vraagstellingen waarmee de respondenten het eens of oneens konden zijn op een vier-punten schaal. De items wilden een algemene evaluatie uitlokken van het optreden van verscheidene politieke actoren zoals politici en partijen :

I Mensen die in de politiek gaan, denken vaak meer aan hun eigen voordeel of aan dat van hun partij dan aan het welzijn van de medeburgers.

II Niet zozeer de partijen en het parlement maar eerder het bestuurlijk apparaat verzekert ons een bevredigend beleid in ons land.

III Dat politici zich inlaten met aangelegenheden die eigenlijk tot de bevoegdheid van de ambtenaren behoren, is een te betreuren kenmerk van het openbare leven van onze tijd.

IV Politieke partijen spelen in een democratie een belangrijke rol. Toch plegen ze politieke conflicten nodeloos te verscherpen.

Deze items werden gekozen uit een lange reeks van 44 soortgelijke items op grond van meerdere overwegingen. Vooreerst werd een gelijkaardige index, bestaande uit bijna dezelfde items, al gebruikt in het grootschalig vergelijkend onderzoek van Aberbach, Putnam en Rockman (1981), waar hij de titel kreeg van "tolerance for democratic politics". Vervolgens wordt onze veronderstelling dat deze items semantisch sterk verwant zijn, bevestigd door een blik op hun intercorrelaties. De coëfficiënten in Tabel Va zijn die voor alle respondenten in België: ambtenaren, politici en kabinetsleden. Tabel Vb beperkt zich tot de ambtenaren. Zo blijkt dat de correlaties niet louter het artificiële produkt zijn van een groepstegenstelling tussen ambtenaren (die wel tegen de politici kunnen gekant zijn) en politici (die niet in dezelfde mate tegen hun eigen corps kunnen gekant zijn). Al deze intercorrelaties zijn statistisch significant en zowat de hoogste in de hele intercorrelatiematrix. Dat ze niet hoger gaan dan 0.40 heeft met de aard van de vraagstelling te maken en is in dit soort onderzoek helemaal normaal. Ten derde verschijnen deze items samen op de tweede factor van een Varimax factor analyse van de hele reeks[3].

(3) Een principale componentenanalyse toont aan dat één factor 53,7% van de totale variantie van deze vier items kan verklaren. De 'lading' van de vier items is respectievelijk 77,1, 73,1, 73,6 en 69,0. Dat zijn de hoge cijfers.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

TABEL Va

Items van *aversie* (r) (allen)

	Item II	Item III	Item IV
Item I	0,39	0,41	0,40
Item II		0,39	0,33
Item III			0,31
(paarsgewijze schrapping, minimum N = 229)			

TABEL Vb

Items van *aversie* (r) (Belgische ambtenaren)

	Item II	Item III	Item IV
Item I	0,35	0,30	0,33
Item II		0,25	0,20
Item III			0,15
(paarsgewijze schrapping, minimum N = 152)			

Deze vier items hebben nog een laatste, beslissend voordeel. Ze discrimineren buitengewoon goed tussen verscheidene politieke elites. In Tabel VI tonen we het percentage van Belgische ambtenaren, Belgische politici, Duitse ambtenaren en Duitse politici dat volledig of bijna volledig instemt met de bewering van het item in kwestie.

TABEL VI

Items van *aversie*: instemming (%)

	Belgische ambtenaren	Belgische politici	Duitse ambtenaren	Duitse politici
Item I	65,4	33,3	57,0	19,0
Item II	53,8	18,0	24,1	13,8
Item III	82,2	54,0	52,4	-*
Item IV	75,6	44,0	51,4	36,2

* De formulering van de vraag laat hier geen vergelijking toe.

Tot op zekere hoogte kan het contrast tussen ambtenaren en politici ons niet meer verbazen. Natuurlijk zullen de ambtenaren de reputatie van de politici minder ontzien dan de politici zelf. Dat is het geval waar Belgische ambtenaren tegenover Belgische politici en waar Duitse ambtenaren tegenover Duitse politici geplaatst worden. Telkens stemmen de ambtenaren in met meer negatieve uitspraken dan de politici. De meest markante informatie in Tabel VI betreft evenwel het contrast tussen Belgische en Duitse ambtenaren. De Belgische ambtenaren vertonen veruit de meest negatieve houding tegenover de politieke actoren. (Uit verdere gegevens blijkt dat hun kritiek niet enkel gericht is tegen de politici, in de enge zin van het woord, maar ook tegen andere deelnemers aan het politieke spel zoals b.v. particuliere belangengroepen.) Nergens is het contrast tussen Belgische en Duitse ambtenaren groter dan waar het gaat om deze afkeer van de politici.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Met deze vier items vormen we de index *aversie* [4]. De gemiddelde waarden van deze index voor de drie steekproeven, Belgische ambtenaren, Belgische politici en Duitse ambtenaren, worden getoond in Tabel VII. Lagere waarden vertolken hogere graden van afkeer. Het verschil van 2,0 tussen Belgische en Duitse ambtenaren en van 2,6 tussen Belgische ambtenaren en Belgische politici is enorm als men in aanmerking wil nemen dat de index reikt van 4 tot 16. De distributies van de index zijn meer volledig weergegeven in Tabel VIII.

TABEL VII

Aversie ($\bar{X}$)

	België	BRD
Ambtenaren	8,3	10,3
Politici	10,9	

TABEL VIII

Distributie van *aversie* (%)

Score	4-6	7-8	9-10	11-12	13-14	15-16	
Belgische ambtenaren	19,2	37,1	29,2	11,9	2,0	0,7	N=151
Belgische politici	-	10,4	33,3	39,6	10,4	6,3	N= 48
Duitse ambtenaren	5,0	14,4	33,8	30,2	13,7	2,9	N=139

Aversie is onze beste indicator voor de tweede dimensie van politieke aliënatie. Het gaat hier wel degelijk om een tweede dimensie want onder de Belgische ambtenaren correleren *aversie* en *superioriteitsgevoel* wel met elkaar (0,32) maar zo goed als niet met *affiniteit* (resp. -0,09 en -0,12).

II. Heeft de recrutering belang?

Om het verschijnsel van de politieke aliënatie te verklaren grepen we eerst, gewoontegetrouw, naar een aantal "demografische" kenmerken van de Belgische leidinggevende ambtenaren. Misschien zou hun sociale en intellectuele achtergrond verklaren waarom ze zo verschilden van hun Duitse collega's. In de jaren die aan hun ambtelijk beroepsleven voorafgingen konden ze een politieke cultuur geleerd hebben die ze sindsdien trouw bewaard hadden.

Het is nuttig deze mogelijkheid te onderzoeken omdat het Belgische recruteringspatroon inderdaad nogal wat verschilt van het Duitse. Om te beginnen werd de grote meerderheid van de Duitse ambtenaren pas gerecruteerd vanaf 1950; op dat ogenblik waren meer dan 27% van de Belgische ambtenaren al met hun loopbaan begonnen. Tevens is de gemiddelde leeftijd van onze Belgische amb-

(4) Ontbrekende waarden werden vervangen door het gemiddelde van het item.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

tenaren 57,8 jaar terwijl die van de Duitse slechts 55,3 jaar bedraagt. De Belgische ambtenaren zijn dus ouder en hebben meer *anciënniteit*.

De Belgische ambtenaren hebben vaker een landelijke achtergrond (42%) dan de Duitse (17%). Ook werden zij gerecruteerd uit families met minder academische opleiding : slechts 15% van de vaders van de Belgische ambtenaren genoten een universitaire opleiding, tegen 29% van de vaders van de Duitse ambtenaren. Slechts 75% van de Belgische ambtenaren behaalden zelf een universitair diploma, tegen bijna 100% van de Duitse ambtenaren. De *academische socialisatie* van de Belgische ambtenaren bereikt dus, over het algemeen, een minder hoog peil dan dat van de Duitse.

Iets gelijkaardigs kan gezegd worden over de *politieke socialisatie* van de Belgische ambtenaren. Toen we hun vroegen of er bij hen thuis veel over politiek gesproken werd, antwoordden 45% van de Belgische ambtenaren met "zelden" of "nooit"; slechts 33% van de Duitse ambtenaren komen uit een even gedepolitiseerd gezinsmilieu. Andere indicatoren van politieke socialisatie leveren analoge resultaten op : 34% van de Belgische ambtenaren hadden geen staatsambtenaar in hun familiekring tegen 24% van de Duitse, 73% van de Belgische ambtenaren konden geen partijactiviteit vermelden in de familie, tegen 53% van de Duitse.

Interessant is vooral de manier waarop onze ambtenaren zich hun motivering om ambtenaar te worden in herinnering roepen. Bij de Belgische ambtenaren is deze beroepskeuze veel minder dan bij de Duitse een kwestie van positieve belangstelling geweest. In Tabel IX staat duidelijk dat het bij de meesten een kwestie van "toeval" of van "geen alternatief" is geweest (34,4% en 28%). De meer nobele motiveringen (rijen 3 tot 6) speelden een grotere rol bij de Duitse ambtenaren. Enkel het roepingsbewustzijn is bij onze ambtenaren niet minder aanwezig geweest dan bij de Duitse. Tabel IX vermeldt ook gegevens over de Belgische en de Duitse politici. Onze Belgische politici verschillen meer van hun ambtenaren dan de Duitse politici van de hunne. Zij beklemtonen heel sterk de politieke motieven (rijen 5 en 6), meer nog dan de Duitse politici. Kortom, het ziet ernaar uit dat de Belgische ambtenaren meer bureaucratisch en de Belgische politici meer politiek ingesteld zijn dan hun Duitse collega's.

TABEL IX

Motivatie van beroepskeuze (%)

	Belgische ambtenaren	Belgische politici	Duitse ambtenaren	Duitse politici
1. Toeval	34,4	19,6	17,8	52,5
2. Geen alternatief	28,0	2,0	15,8	1,7
3. Persoonlijke belangstelling	19,1	5,9	32,2	23,7
4. Intellectuele belangstelling	1,9	0,0	15,8	5,1
5. Politieke belangstelling	5,1	72,5	8,2	44,1
6. Roeping	15,3	27,5	10,3	10,2

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

De Belgische leidinggevende ambtenaren hebben dus een minder gepolitiseerde achtergrond dan de Duitse. Hoe kan dit gerijmd worden met het feit dat meer van hen lid zijn van een politieke partij (74% tegen 57%)? Zou het kunnen dat de Belgische ambtenaren hun aanvankelijke achterstand glansrijk overwonnen hebben door zich meer in de partijpolitiek te mengen? Dat zou al meer in overeenstemming zijn met het imago van de gepolitiseerde Belgische ambtenarij. In werkelijkheid vertonen onze Belgische ambtenaren, ondanks hun partijkaarten, een eerder lage graad van partijactiviteit: 59% onder hen verklaart zich nooit met partijactiviteiten ingelaten te hebben terwijl slechts 48% van de Duitse ambtenaren zich van partijactiviteiten afzijdig houdt. Kennelijk is het partijlidmaatschap onder de Belgische ambtenaren dikwijls een kwestie van partijkaart en niets meer: nuttig en soms nodig voor de recrutering en voor de bevordering in een sterk gepolitiseerd administratief bestel. Partijlidmaatschap is allicht een goede blijk van politieke socialisatie in de Bondsrepubliek maar niet in België.

Qua demografische kenmerken, qua academische en politieke socialisatie zijn er opmerkelijke verschillen tussen de Belgische en de Duitse leidinggevende ambtenaren. Maar dat wil niet zeggen dat daarmee de sterkere politieke aliënatie van de Belgen verklaard wordt. In werkelijkheid zijn de correlaties tussen deze variabelen en de indicatoren van politieke aliënatie zeldzaam en zwak.

Het niveau van academische opleiding heeft weinig belang. Het *domein van de opleiding* heeft iets meer invloed: 50% van de ingenieurs (N=24), 44% van de sociale wetenschappers (N=25), 38% van de economen (N=16) en 37% van de juristen (N=38) vertonen een hoge graad van aversie [5]. Is het hun opleiding of hun beroepsbezigheid die een verschil maakt? Dat is moeilijk uit te maken. Wij gingen na of de graad van politieke aliënatie varieerde met het *departement* waarin de Belgische ambtenaren werkzaam waren. Dat blijkt inderdaad het geval te zijn maar het is niet duidelijk welke logica aan deze variantie ten grondslag zou liggen. In ieder geval hebben opleiding en beroepsbezigheid geen sterke directe invloed op aversie noch op affiniteit. De correlaties smelten weg als we controleren voor derde variabelen. De variabelen betreffende de politieke socialisatie leveren al even weinig op. Het heeft weinig belang of familieleden actief zijn geweest in het partijleven of in het bestuurlijk apparaat. Het heeft evenmin belang of thuis de belangstelling voor politiek aangemoedigd werd.

Aan ons onderzoek naar de recrutering en de vroege socialisatie van de Belgische ambtenaren houden we dus geen eventuele verklaringen voor hun politieke aliënatie over. Exogene factoren zijn blijkbaar van weinig belang. Op deze algemene stelregel zijn slechts enkele uitzonderingen.

---

(5) Deze verhoudingen zijn normaal in vergelijkend perspectief, met èèn uitzondering. In andere landen bevordert een opleiding in de sociale wetenschappen de openheid en de tolerantie voor het politieke bedrijf. Waarschijnlijk is de Belgische uitzondering terug te voeren op de aard van de sociaal-wetenschappelijke opleiding: die is in ons land dikwijls erg technisch-administratief gekleurd.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Belgische ambtenaren die hun jeugd en hun vroege socialisatie in een stedelijk milieu hebben doorgebracht, zijn iets minder afkerig van politici dan Belgische ambtenaren uit een landelijke of kleinstedelijke omgeving. Is dit verband enkel schijnbaar? In ieder geval zullen we deze variabele *landelijkheid* bewaren voor een multivariate analyse.

Belangrijker is de socialisatie in de ruimere cultuur. Onze vragenlijst bevatte een indicator van de materialisme-postmaterialisme dimensie die sinds de publikaties van Inglehart druk onderzocht wordt. Zoals men weet leggen "materialisten" meer nadruk op orde en welvaart in de samenleving terwijl postmaterialisten die waarden als verworven beschouwen en streven naar vrijheid en zelfexpressie. Welnu, hoe meer onze Belgische ambtenaren overhelden naar het materialisme, des te groter was hun afkeer van de politici: de correlatie met aversie bedroeg 0,35 en die met superioriteitsgevoel 0,21. Hoewel het materialisme geen verband van betekenis vertoont met affiniteit, die andere dimensie van aliënatie, zullen we ook deze variabele onder de hoofding *materialisme* reserveren voor de multivariate analyse.

De ideologische factor is eveneens van belang. Vooral de *links-rechts* dimensie schijnt verband te houden met politieke aliënatie, hoewel niet alle indicatoren even succesvol waren. Een schaalvraag over de tussenkomst van de Staat in het economisch leven correleerde zwak (r = 0,16) met aversie. Maar een summatieve index van *egalitarisme* [6] leverde een overtuigende correlatie van 0,30 op met aversie (en een bescheiden 0,13 met affiniteit). Zo wordt verklaard waarom de socialistische Belgische ambtenaren, aan de linkerzijde van het ideologische spectrum, minder geneigd zijn de politici af te keuren dan de liberale aan de rechterzijde.

---

(6) Egalitarisme is een index die de scores op vijf items samentelt.

I Sommige mensen zijn vanwege hun afkomst meer geschikt om dit land te besturen.

II De moderne wereld is zo ingewikkeld dat het niet zinvol is voorstellen strekkende tot een sterkere controle van de werking van het staatsapparaat door de gewone burgers ernstig te overwegen.

III Er zullen steeds enkele krachtige, bekwame persoonlijkheden nodig zijn die weten hoe ze het roer in handen moeten nemen.

IV Voor iedereen moet er stemrecht zijn, ook al maakt hij of zij er geen verstandig gebruik van.

V Alle burgers moeten gelijke kansen hebben om het beleid van de regering te beïnvloeden.

De intercorrelaties zijn laag, wellicht omdat de scores van deze items zo scheef gespreid liggen. Maar de externe consistentie is bevredigend. Liberalen onder de Belgische ambtenaren zijn b.v. minder en Socialisten meer egalitair dan de Christen-Democraten.

	II	III	IV	V
I	0,12	0,06	-0,05	-0,33
II		0,34	-0,06	-0,12
III			0,07	0,13
IV				0,33

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Men zou kunnen opwerpen dat de liberalen meer afkerig zijn van de politici omdat ze ten tijde van het interview in de oppositie zaten. Maar uit andere onderzoeken blijkt duidelijk dat de ideologische factor zwaarder weegt dan machtspositie (of regeringsdeelname). Dit laat ons toe de variabele *partij* uit de analyse te verwijderen en *egalitarisme* te behouden.

III. De structurele omgeving van het ambt

De verschillen tussen Belgische en Duitse ambtenaren inzake politieke aliënatie zouden ook verklaard kunnen worden door te verwijzen naar de organisatie van het ambtelijk beroep in beide landen. Onze survey biedt hierover heel wat gegevens. Maar meestal blijkt het moeilijk een verband te leggen tussen de informatie over, bijvoorbeeld, de roldefinities en de machtspositie van de ambtenaren enerzijds en hun aliënatie anderzijds. De statistische coëfficiënten zijn meestal laag. De reden zou kunnen zijn dat deze structurele gegevens geen invloed hebben op de individuele ambtenaren maar wel op de politieke cultuur van het corps van de ambtenaren in hun geheel. De structurele omgeving helpt verklaren waarom zich in België een andere politieke cultuur heeft gevormd dan in Duitsland. En deze politieke cultuur zal wel een directe invloed hebben, zoals we nog zullen zien.

De Belgische ambtenaren schatten hun *invloed op de beleidsvorming* lager in dan hun Duitse collega's : 31,9% omschreef die als zwak of heel zwak, tegen 4,2% van de Duitse ambtenaren. Bovendien zijn ze met die toestand van *machtsdeprivatie* niet gelukkig. Meer dan de Duitse ambtenaren willen zij hun invloed zien toenemen. En heel dikwijls vernamen we de klacht dat de rechtmatige invloed van de hogere ambtenaren ondergraven wordt door de opdringerigheid van de kabinetsleden.

Dit gevoel van machtsdeprivatie is meer dan een subjectief-willekeurige indruk van ambtenaren die al te vlug zouden menen dat ambtenaren het in België slechter hebben dan elders. De Belgische politici hebben inderdaad nogal rudimentaire ideeën over de rol van hun leidinggevende ambtenaren. In beide landen vroegen we onze respondenten welke invulling zij wensten te geven aan de rol van hogere ambtenaar. Dit was een open vraag en de respondenten waren vrij om het even welk antwoord te geven. De Belgische politici waren vrijwel eenstemmig maar niet erg vindingrijk : 71% beklemtoonde algemene morele kwaliteiten en 80% intellectuele en professionele kwaliteiten. Andere, meer specifieke kwaliteiten werden weinig vernoemd : "manager" kreeg de aandacht van 23,5% en voor het overige genoot geen kwaliteit meer dan 14%. Deze scores hangen in zekere mate af van de codering. Maar het is een feit dat de Duitse politici een veel meer gedifferentieerde visie vertonen betreffende de ambtenarenrol. Naar het gevoel van de onderzoekers wijst dergelijk gebrek aan differentiëring op een zekere vervreemding tussen politici en ambtenaren, een vervreemding die zichzelf voedt. Zagen we boven niet dat Belgische ambtenaren en Belgische politici elkaars evolutie betreurden ?

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

De machtsdeprivatie en de veronachtzaming van de Belgische ambtenaren, althans in vergelijking met de Duitse, doen ons twijfelen of de Belgische ambtenaren hun "bureaucratisch" statuut echt op prijs stellen. Officieel stellen ze zich nochtans op als ideale bureaucraten. Ze vermelden minder punten van overeenkomst met de politici op het stuk van hun beroepsverantwoordelijkheden dan de Duitse ambtenaren. Bovendien en vooral definiëren ze hun beroepsbezigheden in de geijkte bureaucratische termen en zeker niet in politieke termen. We vroegen onze respondenten in te stemmen, op een vier-punt schaal, met een reeks van tien beroepsimago's en zo te kennen te geven hoe ze hun ambt in feite zagen. Daarop rangschikten we deze imago's volgens hun geaggregeerde score. In Tabel X zien we eerst hoe bureaucratisch de zelfdefinitie van de Belgische ambtenaren is in vergelijking met de Duitse en vervolgens hoe het contrast tussen Belgische ambtenaren en politici veel groter is dan tussen Duitse ambtenaren en politici. Dienaar van de Staat en Probleemdeskundige zijn de twee meest bureaucratische rollen terwijl het verdedigen van politieke programma's en eisen de meest politieke zijn. Nogmaals blijken onze Belgische ambtenaren zich op te stellen als de meest bureaucratische bureaucraten en onze Belgische politici als de meest politieke politici.

TABEL X

Beroepsimago's (rangorde)

	Belgische ambtenaren	Belgische politici	Duitse ambtenaren	Duitse politici
Dienaar van de Staat	(1)	(7)	(4)	(5)
Probleemdeskundige	(2)	(6)	(1)	(4)
Initiatiefnemer	(3)	(2)	(1)	(2)
Bemiddelaar	(4)	(8)	(5)	(7)
Jurist	(5)	(10)	(7)	(10)
Ombudsman	(6)	(5)	(8)	(1)
Woordvoerder globale belangen	(7)	(3)	(6)	(3)
Verdediger particuliere belangen	(8)	(9)	(9)	(9)
Vertolker politieke eisen	(9)	(4)	(1)	(7)
Dienaar politiek programma	(10)	(1)	(9)	(5)

De gegevens in deze paragraaf tonen aan dat het bureaucratisch model in België nog altijd beleden wordt maar toch problematisch is geworden. Jammer genoeg slagen we er niet in een verband te leggen tussen deze organisatievariabelen en de indicatoren van aliënatie. Dat is zelfs niet mogelijk als het gaat om individuele gegevens, zoals die in Tabel X over de beroepsimago's. Slechts één organisationele variabele schijnt meer belofte in te houden. In Tabel XI vergelijken we de geaggregeerde frequentie van communicatie tussen onze respondenten en diverse politieke actoren.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

TABEL XI

Communicatie met politici ($\bar{X}$)

Met :	Belgische ambtenaren	Belgische kabinetsleden	Duitse ambtenaren
Premier	5,5	4,9	5,5
Kabinet van premier	4,6	2,9	3,4
Regering	5,2	3,7	4,4
Eigen minister	3,4	1,2	2,4
Andere ministers	4,7	2,8	4,5
Parlementsleden (meerderheid)	4,7	2,2	3,2
Parlementsleden (minderheid)	4,8	3,6	3,8
Partijleiders	5,1	3,0	4,7
Partijkaders	5,1	3,0	4,8

(Hogere $\bar{X}$ vertolkt minder professioneel contact en communicatie.)

Tabel XI bevat nuttige informatie over de communicatienetwerken van ambtenaren en kabinetsleden. De Belgische ambtenaren worden veel minder dan de Belgische (adjunct-)kabinetschefs toegelaten tot het forum van de eigenlijke (politieke) beleidsvorming. Wie de vergelijking met de Belgische (adjunct-)kabinetschefs niet fair vindt, omdat de kabinetschefs nu eenmaal het centrum van de politieke communicatie moeten bezetten, zou een blik moeten werpen op de communicatienetwerken van de Duitse ambtenaren. Dan pas blijkt hoe gemarginaliseerd onze Belgische ambtenaren wel zijn.

De vraag is natuurlijk hoe zwaar onze Belgische ambtenaren aan dergelijke marginalisering tillen. De ware bureaucraat zou er wellicht niet al te zeer door gestoord worden.

Maar onze Belgische ambtenaren zijn geen ware bureaucraten meer. Op het individueel niveau blijkt dat meer gemarginaliseerde bureaucraten over het algemeen ook meer gealiëneerd zijn. De score op de variabele *politieke communicatie* vertoont een betekenisvol verband (0,32) met affiniteit (zo niet met aversie). Hoe meer de Belgische ambtenaren directe professionele contacten hebben met ministers, parlementsleden, kabinetsleden en partijleiders, des te meer houden ze van de politieke kanten van hun werk. Bemerk dat hier de communicatie met politieke actoren van tel is. Communicatie met andere ambtenaren heeft geen invloed op affiniteit.

IV. De politieke cultuur van het ambt

De bespreking van de variabele *politieke communicatie* suggereerde dat sommige aspecten van de ambtelijke situatie bijdragen tot de vorming van een politieke cultuur die op haar beurt de aliënatie bevordert of afremt. Deze hypothese omtrent de invloed van endogene culturele factoren willen we hier verder exploreren. Eerst zullen we enkele factoren aanhalen die invloed hebben op affiniteit.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

De Belgische ambtenaren blijken meer van politiek te gaan houden naarmate ze er meer bij betrokken worden. Boven zagen we al dat de participatie in de politieke netwerken dergelijke invloed had. Men zou kunnen opmerken dat het net andersom kan zijn : naarmate ambtenaren meer van politiek houden, veroveren ze zich een meer centrale plaats in de communicatieprocessen. Onze aanvankelijke hypothese wordt evenwel gestaafd door de variabele ***kabinetservaring***. De Belgische ambtenaren hebben in het algemeen een afkeer van het verschijnsel van de ministeriële kabinetten. Maar wie zelf ooit kabinetslid is geweest, en dus nauw heeft samengewerkt met een minister of een staatssecretaris, ontleent aan die ervaring een zekere waardering voor het politieke beroep. Nogal wat respondenten herinneren zich met hoogachting één of andere minister die zij eerder een staatsman dan een politicus noemen. Natuurlijk is ook hier het causale verband niet helemaal duidelijk. Kabinetsleden kunnen gekozen worden omdat ze al van te voren van politiek hielden. Maar de gegevens suggereren dat kabinetservaring zelf een causale invloed heeft : hoe langer de ambtenaar blootgesteld werd aan de kabinetservaring, des te meer houdt hij van de politieke kant van zijn werk (r = -0,23) en van politici (0,20). Tabel XII toont aan dat de duur van de ervaring telt en niet enkel het feit ooit geselecteerd te zijn als kabinetslid. Van de Belgische ambtenaren zonder kabinetservaring hebben slechts 20% een sterke sympathie voor de politiek ; van de Belgische ambtenaren met meer dan vijf jaar ervaring stijgt dit aantal tot 44,4%.

TABEL XII

Kabinetservaring en affiniteit (%)

		sterk	±	zwak	(N)
Jaren	geen	20,2	33,7	46,1	(89)
kabinets-	1-5	34,5	41,4	24,1	(29)
ervaring	+5	44,4	25,9	29,6	(27)

Frustrerende ervaringen zijn ook van belang. Maar wat is frustrerend voor onze hogere ambtenaren ? Vooraan staat, dat zal wel iedereen verwachten, de frustratie om de partijpolitisering van de ambtelijke recruteringen en bevorderingen. Hoe meer de Belgische ambtenaren deze praktijken veroordelen, des te meer wordt hun achting voor het politieke spel aangetast. Het probleem van de partijpolitisering lag zo gevoelig voor vele Belgische ambtenaren dat hun bedenkingen soms niet te stoppen waren. Deze variabele zullen we ***partijpolitisering*** noemen. Hij vertoont een zekere correlatie met affiniteit (r = 0,32) en ook met aversie (r = -0,32). Dit is dus een variabele die, zoals kabinetservaring, even sterk verbonden is met beide dimensies van de politieke aliënatie.

Helaas zijn er nog andere frustraties in het beroepsleven van hogere ambtenaren. ***Frustatie*** is een index die de scores samentelt van vier items over het kwaliteitsverlies van het ambtelijk leven : minder prestige, minder hiërarchie, meer gepolitiseerde beleidsvorming, meer politisering in het algemeen. Belgische amb-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

tenaren die dit kwaliteitsverlies betreuren zijn geneigd daarvan de politici de schuld te geven : de correlatie met aversie loopt op tot -0,29 [7].

Nochtans plegen waarnemers aan de binnen- en aan de buitenkant van ons ambtelijk apparaat een te exclusieve klemtoon te leggen op de morbiede gevolgen van de ambtelijke frustraties. Vooral aversie is gevoelig voor nog andere factoren. De meest krachtige factor schijnt te behoren tot de harde kern van onze ambtelijke cultuur. Wij hebben het hier over de technocratische instelling van onze Belgische ambtenaren.

Technocratie is een index die samengesteld is uit de scores op vier items :

I In sociale en economische aangelegenheden moet heden aan technische overwegingen een zwaarder gewicht toegekend worden dan aan politieke factoren.

II Zeer weinig mensen weten wat op langere termijn in hun waarachtig eigenbelang is.

III De kracht en de doelmatigheid van een regering zijn belangrijker dan haar programma.

IV Om overheidsoptreden rationeel te beoordelen is het noodzakelijk politieke overwegingen uit te sluiten.

De technocratie index bewees zijn deugdelijkheid al in vroegere studies [8]. Op het eerste gezicht lijken de tweede en de derde bewering niet meteen dezelfde houding uit te drukken als de eerste en de vierde. Maar bij nader inzien is dat toch het geval. De tweede item stelt dat de nodige kennis voorbehouden is aan een minderheid, waaronder de respondent zelf. De derde suggereert dat het politieke programma voor de regering slechts een verpakking is, ten gerieve van de buitenwacht, van de eigenlijke beleidsobjectieven. De interne consistentie van de index wordt aangetoond door de vrij hoge correlaties tussen de items (Tabel XIII).[9]

TABEL XIII

Items van technocratie (r) (Allen)

	Item II	Item III	Item IV
Item I	0,26	0,19	0,39
Item II		0,24	0,31
Item III			0,20
(paarsgewijze schrapping, minimum N = 231)			

(7) Enigszins verrassend heeft de partijdige of de ideologische afstand, op het ogenblik van het interview, tussen de ambtenaren en hun ministers geen invloed op hun aversie score.

(8) Cf. G. Dierickx, Hogere ambtenaren in de Verenigde Staten, de Duitse Bondsrepubliek en België. In *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1991, nr. 1, blz. 5-12.

(9) Een factor kan 45,1% van de totale variantie verklaren, na uitvoering van een principale componentenanalyse. De 'lading' van vier items is respectievelijk 71,4 ; 67,7 ; 54,5 en 73,4. Niet zo goed dus als die van de *aversie*-index maar ruim goed genoeg.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Technocratie vertoont een hoge correlatie met aversie (0,47). Als we aannemen dat dergelijke opinievragen onvermijdelijk met nogal wat geruis geplaagd zitten, rijst de vraag of *technocratie* en aversie wel twee afzonderlijke variabelen zijn en niet twee aspecten van dezelfde mentale houding. Deze opwerping kan steunen op het feit dat *technocratie* en aversie ongeveer dezelfde relatie hebben met materialisme, egalitarisme en superioriteitsgevoel. Anderzijds vertoont *technocratie* geen en aversie wel een significante relatie met kabinetservaring en partijpolitisering. Bovendien kan een Varimax factoranalyse aantonen dat de items van *technocratie* en aversie niet op dezelfde dimensies thuis horen.[10] Ten slotte bestaat er geen eenvoudige lineaire relatie tussen beide indexen. Tabel XIV vertelt ons dat de meer technocratische van onze Belgische ambtenaren tevens een grotere afkeer hebben van de politici. Onder de minder technocratische (scores 3 en 4) zijn er echter een aantal die, om èèn of andere reden, nog steeds hoog scoren qua aversie.

TABEL XIV

Technocratie en aversie (Belgische ambtenaren) (%)

		Aversie				
		1 :Hoog	2	3	4 :Laag	
Techno-	1 :Hoog	7	6	1	0	(34)
creatie	2	15	16	6	1	(55)
	3	2	10	4	1	(26)
	4 :Laag	4	4	8	5	(31)
		(56)	(52)	(28)	(10)	(N = 146)

Zelfs als *technocratie* en aversie geen volledig afzonderlijke variabelen zouden zijn, blijft hun nauwe intercorrelatie een belangwekkend gegeven. Zo blijkt dat de ambtelijke afkeer van politici steunt op een deskundigheidsgeloof dat geen begrip kan opbrengen voor het optreden van politici. Zo worden niet alleen minderwaardige politici op de korrel van de bureaucratische kritiek genomen maar alle politici.

(10) Wel moeten we toegeven dat we vooral voor technocratie over weinig "zuivere" items beschikken : sommige items drukken ook iets van aversie uit. Dat komt wellicht omdat in twee ervan ook het woord "politiek" verschijnt. De respondent is dan tevens voor de technocratie en tegen de politiek. Beide begrippen zijn te onderscheiden maar in België hebben ze bijzonder veel met elkaar te maken : het ene wordt uitgespeeld tegen het andere.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

V. Naar een verklarende analyse

Wat tot nu toe gezegd werd, wordt in Tabel XV samengevat. De meest belangwekkende variabelen worden erin vermeld, samen met hun onderlinge intercorrelaties. Cursief gedrukt zijn de intercorrelaties die niet significant zijn aan de 0,01 grens. De twee clusters, de ene rond aversie, de andere rond affiniteit, zijn vrij gemakkelijk op te merken.

TABEL XV

Matrix van intercorrelaties (Belgische ambtenaren)

	superioriteitsgevoel	materialisme	egalitarisme	technocratie	frustratie	partijpolitisering	kabinetservaring	politieke communicatie	affiniteit
aversie	0,32	0,35	-0,30	0,47	-0,29	-0,32	0,20	*-0,13*	*-0,09*
superioriteitsgevoel		0,21	*-0,17*	0,23	*-0,15*	-0,19	*0,06*	*-0,07*	*-0,12*
materialisme			-0,26	0,29	*-0,14*	*-0,16*	*0,15*	*-0,06*	*-0,09*
egalitarisme				-0,35	*0,11*	*0,08*	*0,07*	*0,04*	*0,13*
technocratie					-0,20	*-0,14*	*0,04*	*-0,08*	*-0,17*
frustratie						0,28	*-0,12*	*-0,05*	*-0,02*
partijpolitisering							-0,23	*0,03*	0,32
kabinetservaring								*-0,15*	-0,23
politieke communicatie									0,32

Welke van deze variabelen hebben verklarende waarde? En hoe veel? Om dat uit te maken deden we een beroep op de statistische techniek van de "multiple stepwise regression analysis".

Om de variantie van aversie te verklaren komen zes variabelen in aanmerking: technocratie, egalitarisme, materialisme, frustratie, partijpolitisering en kabinetsservaring. Hierbij voegen we *taal* omdat wij, Belgen, op dit ogenblik zo graag verschillen tussen nederlands- en franssprekenden ontdekken. Op het eerste gezicht lijken de franssprekende ambtenaren inderdaad minder afkerig te zijn van politici dan de Vlamingen.

Veruit de meest belangrijke factor in de regressievergelijking blijkt, zoals verwacht, *technocratie* te zijn. Deze factor alleen verklaart al èèn vijfde van de variantie (R^2 = 0,21). De volgende is *partijpolitisering* die de R^2 opdrijft tot 0,28. Dan komen materialisme (R^2 = 0,32) en *kabinetservaring* (R^2 = 0,35). Ondertussen zijn een aantal variabelen als overbodig uit het beeld verdwenen: egalitarisme, frustratie en taal. Waarschijnlijk is egalitarisme te sterk verwant met krachtigere factoren zoals technocratie en materialisme terwijl de invloed van frustratie

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

opgeslorpt werd door partijpolitisering. Van taal mag gezegd worden dat het een beschrijvende maar geen verklarende waarde heeft.

Men zal opmerken dat we zodoende slechts èèn derde van de variantie van aversie verklaard hebben. Wellicht hebben we niet alle nodige variabelen ontdekt. Wellicht ook zit er nogal wat geruis op degene die we nu gebruikt hebben. De verklaring van affiniteit lijdt nog meer onder die handicaps. De matrix van de intercorrelaties suggereert een regressieanalyse met politieke communicatie, partijpolitsering en kabinetservaring. De meest krachtige factor blijkt politieke communicatie te zijn (R^2 = 0,11) waarna *partijpolitisering* de verklaarde variantie opvoert tot 0,17. Ook *kabinetservaring* levert nog een kleine bijdrage (en zelfs *taal,* om redenen die ons nog niet duidelijk zijn). Zo bereiken we een R^2 van 0,24. Dat is een interessant maar bescheiden resultaat. Eigenlijk is het niet vreemd dat affiniteit nog moeilijker te verklaren is dan aversie. De vraagstelling was enigszins ambigu en het is allicht gemakkelijker klare meningen te hebben over "politici" dan over een ietwat abstracte werkelijkheid zoals "politiek".

De regressieanalyse zegt ons iets over de oorsprong van de politieke aliënatie van hogere ambtenaren in België. Maar daarmee is nog niet verklaard waarom deze politieke aliënatie in België abnormaal hoog zou liggen, hoger in ieder geval dan b.v. in de BRD. De vraag is welke factoren, die de variantie onder de Belgische ambtenaren verklaren, tevens ook het verschil tussen Belgische en Duitse ambtenaren kunnen verklaren.

Onder de exogene factoren, die betrekking hebben op de vroege socialisatie van de ambtenaren, bleek de socialisatie in de ideologische en in de algemene cultuur enige invloed te hebben op de Belgische ambtenaren. Het betreft hier *egalitarisme* en *materialisme* die beide inwerken op de graad van aversie. Beide kunnen ook het verschil tussen de gemiddelde ambtenaar in beide landen helpen verklaren. Als we de Belgische ambtenaren met de Duitse vergelijken op de vijf items van de egalitarisme index blijken de Belgische ambtenaren telkens het minder egalitaristische standpunt in te nemen. De gemiddelde score van de Belgische ambtenaren was 1,6 op een schaal van 1 tot 4; die van de Duitse ambtenaren was 1,3. Zo zijn alle leidinggevende ambtenaren egalitaristen maar sommigen (de Duitse) zijn het meer dan anderen.

De vergelijking op de materialisme index is nog treffender. Tabel XVI toont de percentages van materialisten, van postmaterialisten en van twee gematigde categorieën. De Duitse politieke elites zijn minder geneigd tot materialisme dan de Belgische politici en vooral dan de Belgische ambtenaren.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

TABEL XVI

Postmaterialisme (%)

	Belgische ambtenaren	Belgische politici	Duitse ambtenaren	Duitse politici
Materialist	21,7	9,8	3,0	3,6
± Materialist	31,8	23,5	31,6	9,1
± Postmaterialist	22,9	31,4	26,3	25,5
Postmaterialist	23,6	35,3	39,1	61,8

Onder de endogene structurele variabelen heeft *politieke communicatie* de grootste verklaringswaarde. Zoals Tabel XI aantoonde bestaat juist op dit punt een groot verschil tussen Belgische en Duitse ambtenaren. De Duitse ambtenaren worden veel meer tot de politieke communicatienetwerken toegelaten dan de Belgische. Hiermee kan verklaard worden waarom de Belgische de politiek minder aantrekkelijk vinden. De druiven waar ze niet bij kunnen vinden ze te groen. Of daar lijkt het op.

En dan zijn er de endogene culturele variabelen waaronder vooral partijpolitisering en technocratie naar voor springen. *Partijpolitisering* heeft verklaringswaarde voor beide dimensies van politieke aliënatie. Het is duidelijk dat de onvrede om de partijpolitisering van de ambtenarij veel hoger ligt in België dan in Duitsland (Tabel XVII). Dat wil niet zeggen dat er in Duitsland geen partijpolitisering voorkomt. Dat wil zeggen dat ze minder sterk is en vooral dat ze op een minder agressieve manier wordt doorgevoerd.

TABEL XVII

Beoordeling van partijpolitisering (%)

Beoordeling	Belgische ambtenaren	Belgische politici	Belgische kabinetsleden	Duitse ambtenaren	Duitse politici
Positief	3,2	3,9	7,1	5,0	3,9
± Positief	9,6	15,7	17,9	5,8	13,7
Onbeslist	10,2	15,7	39,3	18,0	23,5
± Negatief	26,1	7,8	10,7	44,6	27,5
Negatief	49,0	56,9	25,0	26,6	31,4

In een andere studie[11], waar de technocratische ingesteldheid met een lichtjes verschillende index gemeten werd, bleek dat de Belgische ambtenaren op dit punt inderdaad een extreme positie innemen. Ze zijn technocratischer dan de Duitsers. Ze zijn zelfs technocratischer dan de Amerikanen. Dat verklaart al heel wat van hun afkeer van de andere politieke elites. Maar waarom en hoe zijn onze Belgische leidinggevende ambtenaren zo technocratisch geworden? In de vermelde studie halen we een aantal exogene factoren aan maar die zijn te zwak om echt bevredigend te zijn. Misschien is dit technocratisme het gevolg van een lange, onon-

(11) G. DIERICKX, *a.w.*, blz. 9-11.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

derbroken traditie die door socialisatieprocessen binnen de bureaucratische middens levendig werd gehouden. Misschien gaat ze zo terug tot onze Napoleontische en Jacobijnse erfenis. In tegenstelling tot de Duitse werd deze Belgische traditie niet door de Tweede Wereldoorlog onderbroken. Zo blijkt weer eens dat een oorlog winnen niet altijd zuiver winst is.

VI. Enkele beleidsperspectieven

Over de demoralisering van de Belgische ambtenaren wordt veel gesproken maar wat die demoralisering precies inhoudt kan nog sterk verduidelijkt worden. Uit dit vergelijkend onderzoek blijkt alvast dat de politieke aliënatie er een belangrijk aspect van is. Wrijvingen tussen ambtenaren en politici zullen er altijd zijn. Maar niet overal leiden die tot dezelfde afkeer van politiek en politici als in ons land.

Wie van dit verschijnsel een verklaring wil geven pleegt te wijzen naar de partijpolitisering en naar andere frustraties van onze ambtenaren. Dit is in twee betekenissen een nuttige verklaring. Deze frustraties hebben zeker hun aandeel in het scheppen van een toestand van aliënatie. En bovendien mogen we hopen deze frustraties met een aantal moedige en vindingrijke maatregelen terug te dringen. Gemakkelijk is het niet, dat weten we, maar de hoop blijft gewettigd.

Onze gegevens suggereren evenwel dat deze populaire verklaringen niet de enige en zelfs niet de belangrijkste zijn. Tussen de andere factoren dienen we een onderscheid te maken tussen bruikbare en onbruikbare. De ideologische of de algemene cultuur van de recruten maakt ze b.v. minder of meer vatbaar voor de verleiding van de aliënatie. Maar we kunnen moeilijk het advies geven voortaan nog enkel linkse of postmaterialistische ambtenaren te recruteren en te bevorderen.

Bruikbaar zijn wel de twee endogene structurele factoren. Hogere ambtenaren zouden zo veel mogelijk de kans moeten krijgen kabinetservaring op te doen. Misschien zou men de kabinetsleden zoveel mogelijk moeten recruteren uit de rangen van beloftevolle ambtenaren. En als dat te lastig zou blijken, kan men de hogere ambtenaren nog altijd zo veel mogelijk betrekken in de eigenlijke politieke communicatie. Maar dan moeten wij in België wel afstappen van het oude, bureaucratisch model van het overheidsbestuur. In onze tijd versterkt het bureaucratisch model de tendens tot aliënatie in plaats van die te voorkomen.

Ten slotte is er de endogene culturele factor : de technocratische instelling van onze ambtenaren. Het is niet gemakkelijk culturele tradities te bestrijden. Maar het is een feit dat ambtenaren een eigen cultuur ontwikkelen en die aan elkaar doorgeven. Zou het onmogelijk zijn in deze leerprocessen in te grijpen door middel van aangepaste vormingsprogramma's en andere leerprocessen ? Een juistere duiding van de problematiek kan een aanmoediging zijn om in die richting te denken.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Summary: **Political alienation among higher civil servants**

The level of political alienation is high among higher civil servants in Belgium, at least when we compare them to their colleagues in Germany. Explanatory factors should, then, have a noticeable impact on both the intra- and the inter-country variance. Early academic and political socialization seems to matter little except for the socialisation in ideological and general culture: Belgian higher civil servants are less egalitarian and more "materialistic" and therefore, it seems, more politically alienated. Another promising factor appears to be the opportunity to participate in actual policy making: in this respect too the Belgian officials are not well served. However, the most striking factor is the degree of technocratism which breeds an attitude of disrespect for politicians. But how to explain that the Belgian higher civil servants grew up to be such technocrats?