

De leidinggevende ambtenaren : bureaucraten of ideologen ¹?

door Guido DIERICKX,

Hogleraar aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen en aan de
Universitaire Instelling Antwerpen

en Philippe MAJERSDORF,

Assistent aan de Universitaire Instelling Antwerpen

Inleiding

Een onderzoek naar de politieke cultuur van onze hogere ambtenaren kan de vraag naar hun ideologische sympathieën niet uit de weg gaan. Het begrip politieke cultuur valt immers uiteen in twee onderdelen. De *onpartijdige cultuur* betreft onder meer de procedures van de beleidsvorming, de definitie van de rollen, het omgaan met conflict, macht en informatie. Over verscheidene aspecten van deze onpartijdige cultuur, over de aliënering, de marginalisering, het technocratische van onze ambtenaren werd al elders verslag uitgebracht ². Hier willen we meer ingaan op de *partijdige cultuur* van onze ambtenaren, meer bepaald op hun denken en voelen betreffende standpunten die in de politieke debatten verdedigd worden. Deze partijdige cultuur kan best benaderd worden als een ideologie, dat wil zeggen: als een systeem van partijdige standpunten. Als er in het denken van ambtenaren en politici inderdaad zulk "systeem" te onderscheiden is, hoeft het onderzoek zich niet langer in te laten met een eindeloos aantal standpunten die min of meer belangrijk zijn. Het kan zich toespitsen op de uitgangspunten van het systeem waaruit de meer specifieke standpunten a.h.w. afgeleid worden. In deze veronderstelling werden de respondenten van ons onderzoek niet gevraagd naar hun partijdige standpunten betreffende allerlei concrete beleidskwesties. Liever werd rechtstreeks gepeild naar hun ideologische uitgangspunten.

Helaas, ideologie is nog altijd een controversieel begrip. Zelfs in de sociale wetenschappen is men het nog niet eens geworden over een definitie. Bijgevolg moeten we bijzonder duidelijk onze definitie vastleggen. Ideologie is een systeem van

(1) De auteurs zijn 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. Dit project genoot de financiële steun van het F.K.F.O. en de logistieke steun van het Departement Politieke en Sociale Wetenschappen (U.I.A.) en van de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen (U.F.S.I.A.).

(2) G. DIERICKX, Hogere ambtenaren in de Verenigde Staten, de Duitse Bondsrepubliek en België. Tendensen naar technocratie. In: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1991, nr. 1, blz. 5-12.

G. DIERICKX, De politieke aliënering van de leidinggevende ambtenaren. In: *Res Publica*, 1991, nr. 2, blz. 183-204.

vele stellingen en belangstellingen die a.h.w. afgeleid worden van enkele principiële uitgangspunten. Dit systeem stelt zijn aanhangers in de mogelijkheid de politieke informatie te duiden en consistente politieke keuzes te maken. Wezenlijk in de definitie is de nadruk op de structuur van de ideologie: de stellingen in het systeem zijn horizontaal geïntegreerd met elkaar en verticaal met de principes. Even wezenlijk is de nadruk op de dubbele functionaliteit van de ideologie: voor eerst informatie verwerken en meedelen, vervolgens beleidskeuzes maken en ordenen.

Niet wezenlijk is de eigenschap dat de ideologie uitspraak zou doen over de hele publieke agenda met haar onderwijskwesties, met haar monetaire problemen, met haar problemen van ruimtelijke ordening, van buitenlands beleid enz. Een ideologie hoeft geen volledige wereldbeschouwing te zijn. Evenmin wezenlijk is het waarheidsgehalte van de ideologie. De vraag naar de epistemologische premissies van de ideologie heeft in de filosofie tot grote debatten geleid. Maar de politoloog meent dat de filosofische uitspraken ter zake voor zijn analyses van geen belang zijn. Hij legt de nadruk op de structuur en op de functies van de ideologie. Zowel ware als onware ideologieën kunnen aan deze structurele en functionele eisen voldoen.

De grote vraag van de empirische politologie op dit terrein betreft de verspreiding van de ideologieën. Verrassend weinig burgers laten zich in hun politieke keuzes leiden door een ideologie. En bij weinig burgers zijn de afzonderlijke politieke standpunten geïntegreerd in een systeem dat de naam van "ideologie" waardig is. Van politieke elites, zoals leidinggevende ambtenaren en parlementsleden, mogen we echter verwachten dat ze een grotere mogelijkheid en een sterkere motivering hebben om hun stellingen ideologisch te ordenen. Zonder de hulp van een ideologie zouden ze zich in het complexe beleidsvormingsproces, met zijn overdadige informatie en zijn talloze beslissingen, niet lang kunnen handhaven.

Volgens een eerbiedwaardige intellectuele traditie zouden de ambtenaren, als dienaren van de staat, boven deze partijdige cultuur verheven moeten zijn. De politieke ideologie mag doordringen tot in de geesten van burgers en politici maar moet een halt toegeroepen worden waar zij ook de ambtenaren onder haar voegdij wil brengen. Als burger mogen wij partijdige opinies en ideologische standpunten huldigen, maar niet als ambtenaar. Ambtenaren moeten, volgens deze traditie, waterdichte schotten aanbrengen tussen hun private en hun ambtelijke levenssfeer.

Dit artikel wil nagaan hoe ver de penetratiekracht van de politieke ideologieën in feite reikt. Allicht hebben onze leidinggevende ambtenaren een eigen cultuur die de partijdige invloeden enigszins maar niet volledig wegfiltert. De eerste vraag luidt dan hoe de politieke ideologie van onze ambtenaren verschilt van die van de politici. Welke aspecten van de courante ideologieën worden weggefilterd en in welke mate? De tweede vraag luidt in hoever hun ideologische overtuigingen tot een partijdig engagement leiden. Reiken zij niet verder dan de private meningen van de ambtenaar-als-burger of leiden zij tot woorden en tot daden in het publieke forum?

I. Dimensies van politieke ideologie

De politologen zijn het erover eens dat de politieke ideologieën zowat overal kunnen vergeleken worden op een links-rechts dimensie. Maar wat is de preciese inhoud van de termen "links" en "rechts"? En zijn er daarnaast nog andere di-

mensies nodig om het onderscheid tussen de ideologieën scherp te stellen? Ten minste in België, maar ook in vele andere landen, is de politiek-ideologische ruimte multidimensioneel. De ideologieën van socialisten, liberalen, personalisten, volksnationalisten en groenen verschillen van elkaar op een socio-economische, op een taalculturele, op een levensbeschouwelijke en wellicht nog op andere dimensies. In wat volgt zullen we ons vooral toeleggen op de (socio-economische) links-rechts dimensie omdat die zowat in alle landen voorkomt en niet omdat die in België de enige of zelfs maar de belangrijkste zou zijn.

Wat is de preciesere betekenis van "links" en "rechts"? De begrippen zijn opgedoken in het kielzog van de Franse Revolutie. De linksen steunden toen het egalitarisme inzake de grondwettelijke en de socio-economische problematieken, terwijl de rechtsten zich daartegen verzetten. Ook thans blijft deze oorspronkelijke betekenis van de dubbelterm grotendeels bewaard. Wel heeft het socio-economische aspect allengs meer aandacht gekregen om na verloop van tijd verlengd te worden in een etatisme. Tegen het einde van vorige eeuw begonnen de linksen meer en meer vertrouwen te stellen in de staat om de herverdeling te bewerkstelligen, terwijl de rechtsten hiervoor erg huiverig waren. Om die reden zijn in onze eeuw de stellingen omtrent (socio-economisch) egalitarisme en (politieke) staatsinterventie nauw met elkaar verbonden.

Voor we ons verdiepen in de ideologie van de hogere ambtenaren en in hun standpunten op de links-rechts dimensie zouden we eerst nog een voorafgaandelijke vraag moeten beantwoorden. Hebben zij inzake egalitarisme en staatsinterventie inderdaad een gestructureerde ideologie? Pas als dat waar is kan onderzocht worden of hun standpunten qua gemiddelde en spreiding afwijken van die van de politici. Beneden zal blijken dat de ambtenaren zich inderdaad zulke gestructureerde ideologie gevormd hebben. Bijgevolg mogen we beginnen met de vraag omtrent het gemiddelde en de spreiding van de standpunten. Vijf hypothesen lijken op het eerste gezicht vrij plausibel.

- 1) Ambtenaren hebben er belang bij de rol van de staat uit te breiden en de staat voor te stellen als het ideale middel om allerlei negatieve sociale verschijnselen te bestrijden. Omwille van hun etatisme zullen de hogere ambtenaren zich dus links van de politici opstellen. Immers, onder deze politici zijn er een aantal die anti-staats en dus rechts denken. Het gemiddelde van de ambtenaren zal linkser en hun spreiding rond dit gemiddelde geringer zijn dan bij de politici. Dit is een plausibele hypothese in de mate dat veel mensen klachten hebben over de bedilzucht van het overheidsapparaat.
- 2) De hogere ambtenaren worden, zo meent men, vooral gerecruteerd uit de hogere sociale klassen. Bijgevolg zullen ze de gevestigde orde vertegenwoordigen en huiverig staan tegenover sociale hervormers en egalitaristen. Bijgevolg zullen de ambtenaren rechts van de politici stelling nemen. Onder de democratisch verkozen politici zijn er immers een aantal die uit lagere klassen komen. Het gemiddelde van de ambtenaren zal rechtser en hun spreiding geringer zijn dan bij de politici.
- 3) Omwille van hun ervaring met de haalbaarheidseisen van de beleidsvorming staan de bureaucraten sceptisch tegenover het radicalisme van zowel linkse als rechtse politici. Grisaille, veeleer dan wit of zwart, kenmerkt de stellingname van de hogere ambtenaren. Zij neigen dan ook naar het centrum en hun spreiding rond dit gemiddelde zal geringer zijn dan bij de politici.
- 4) De taakverdeling tussen politici en ambtenaren maakt dat politici zich vooral tot een publiek forum moeten richten en zich een eenvoudig en zelfs simplis-

tisch "politiek" woordgebruik moeten aanmeten. De ambtenaren bewegen zich daarentegen in het forum van de eigenlijke beleidsvorming waar technische deskundigheid primeert en waar politiek-ideologische stellingen zoals "links" en "rechts" nauwelijks geldigheid hebben. Daarom zijn de politieke stellingen van de ambtenaren niet te herleiden tot "links" of "rechts" noch tot enige andere ideologische dimensie.

- 5) De benoeming en de bevordering van de leidinggevende ambtenaren wordt politiek geregeld door de partijen die deel uitmaken van de regeringscoalitie. De ideologie van die ambtenaren zou dan ook een weerspiegeling zijn, qua gemiddelde en qua spreiding, van de partijen die in de laatste jaren het sterkst in de regering vertegenwoordigd waren.

Men zal merken dat geen van de vijf hypothesen een exclusieve verklaring kan geven van de cijfers. Maar de derde en, in mindere mate, de vijfde komen dichterbij de waarheid.

II. De links-rechts dimensie

Tijdens de interviews werden vier vragen gesteld die betrekking (kunnen) hebben op de (socio-economische) links-rechts tegenstelling: zij betreffen de herverdeling, het daarmee gepaard gaande conflict en de mate van staatsinterventie (waarden van 1 tot 4). Daarnaast waren er twee schalen waarop de respondent positie moest kiezen (waarden van 1 tot 11). De eerste schaal handelt over de mate van overheidsinterventie in de economie, de tweede peilt naar de zelfbepaling van de respondent op een links-rechts continuum, zonder de inhoud van die begrippen verder te omschrijven.

- Item I. Het zijn de sociale conflicten die de vooruitgang in onze maatschappij bewerkstelligen.
- Item II. Alleen door van de rijken iets af te nemen kunnen de armen worden geholpen.
- Item III. Het verminderen van de inkomensverschillen is terecht een taak van de overheid.
- Item IV. Veel twijfel en vrees voor een steeds toenemende staatsbemoeienis op sociaal en economisch terrein zijn volkomen terecht.
- Item V. Deze schaal betreft Uw standpunt in economische aangelegenheden. Ze varieert van een economisch systeem waar de staat dominant is tot een economie waar de vrije mededinging domineert. Waar zoudt U zich plaatsen?
- Item VI. Deze schaal stelt het politieke spectrum voor van links naar rechts. Waar zoudt U zich plaatsen?

Tabel I toont de frequentieverdeling, het gemiddelde (X) en, als maat voor spreiding, de standaardafwijking (S) van deze zes variabelen, en dat telkens voor ambtenaren, politici en kabinetsleden³. Om de lectuur te vereenvoudigen werden de laatste twee variabelen gehegroepeerd tot een schaal met vijf i.p.v. elf categorieën (1-2, 3-4, 5-6-7, 8-9, 10-11). De grafieken I tot VI geven dezelfde informatie

(3) In België werden 236 interviews afgenomen, verspreid over drie steekproeven: 157 leidinggevende ambtenaren, 51 kamerleden en 28 (adjunct-)kabinetschefs.

weer als tabel I. De linkse opinies staan aan de linkerzijde van de grafische voorstelling, met uitzondering van item IV.

TABEL I
Frequentieverdeling Items Links-Rechts (%)

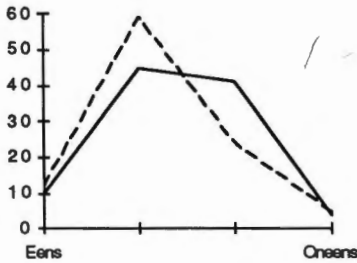
	Eens	±Eens	±Oneens	Oneens	(N)	X	S	
Item I. Het zijn de sociale conflicten die de vooruitgang in onze maatschappij bewerkstelligen.								
Politici	9.8	45.1	41.2	3.9	(51)	2.39	.72	
Ambtenaren	12.3	59.1	24.0	4.5	(154)	2.21	.71	
Kabinet	21.4	53.6	25.0	0.0	(28)	2.04	.69	
Item II. Alleen door van de rijken iets af te nemen kunnen de armen worden geholpen.								
Politici	4.0	30.0	40.0	26.0	(50)	2.88	.85	
Ambtenaren	2.6	19.6	51.6	26.1	(153)	3.01	.75	
Kabinet	0.7	25.0	46.4	17.9	(28)	2.71	.90	
Item III. Het verminderen van de inkomensverschillen is terecht een taak van de overheid.								
Politici	39.2	43.1	11.8	5.9	(51)	1.84	.86	
Ambtenaren	24.8	44.6	24.2	6.4	(157)	2.12	.86	
Kabinet	32.1	57.1	10.7	0.0	(28)	1.79	.63	
Item IV. Veel twijfel en vrees voor een steeds sterkere staatsbemoediging op economisch en sociaal terrein zijn volkomen terecht.								
Politici	21.6	25.5	45.1	7.8	(51)	2.39	.92	
Ambtenaren	12.2	51.9	31.4	4.5	(156)	2.28	.73	
Kabinet	7.1	28.6	32.1	32.1	(28)	2.89	.96	
Item V. Deze schaal betreft Uw standpunt in economische aangelegenheden. Ze varieert van een economisch systeem waar de staat dominant is tot een economie waar de vrije mededinging domineert.								
	Links.....Rechts							
Politici	0.0	13.7	41.3	15.7	29.4	(51)	7.41	2.48
Ambtenaren	1.2	8.2	35.1	42.1	13.4	(157)	7.49	2.05
Kabinet	3.6	32.1	24.9	32.2	7.2	(28)	6.29	2.45
Item VI. Deze schaal stelt het politieke spectrum van links naar rechts voor. Waar zoudt U zich plaatsen op deze schaal?								
	Links.....Rechts							
Politici	6.3	35.5	41.7	12.5	4.2	(48)	5.38	2.49
Ambtenaren	1.2	23.9	51.6	20.6	2.6	(155)	5.99	1.96
Kabinet	7.4	48.1	37.0	7.4	0.0	(27)	4.48	1.81

GRAFIEKEN I-VI

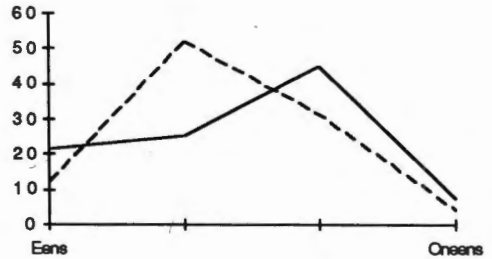
Frequentieverdeling Items Links-Rechts



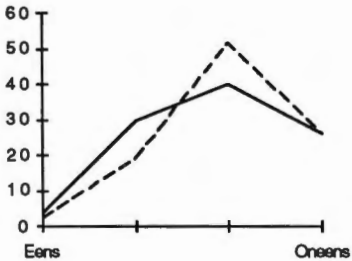
Item I . Het zijn de sociale conflicten die de vooruitgang in onze maatschappij bewerkstelligen.



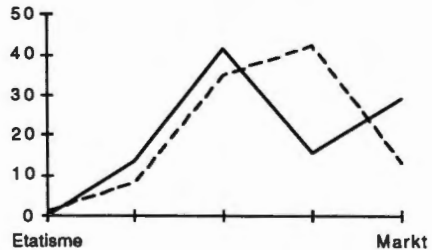
Item IV . Veel twijfel en vrees voor een steeds sterkere staatsbemoedening op economisch en sociaal terrein zijn volkomen terecht.



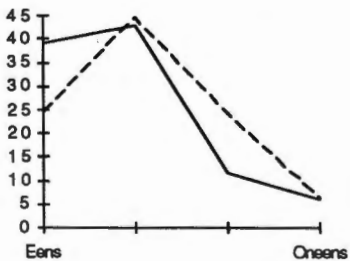
Item II . Alleen door van de rijken iets af te nemen kunnen de armen worden geholpen.



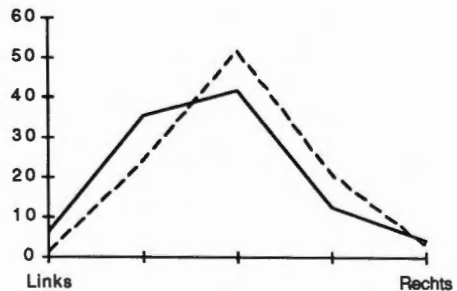
Item V . Deze schaal ... varieert van een economisch systeem waar de staat dominant is tot een economie waar de vrije mededinging domineert.



Item III . Het verminderen van de inkomensverschillen is terecht een taak van de overheid.



Item VI . Deze schaal stelt het politieke spectrum van links naar rechts voor.



Uit de grafieken kunnen we meteen aflezen dat zich nergens een polarisatie voordoet. Alleen de politici vertonen een begin van polarisatie in item V. Alle andere verdelingen zijn eentoppig en die ene top bevindt zich nu eens links dan weer rechts van het centrum maar nooit aan de extremen. Hier is het raadzaam meer oog te hebben voor de schaalvragen (V en VI), die een meer synthetische inspanning vroegen van de respondenten, dan voor de stellingvragen (I tot IV) die enkel één aspect raken en wellicht meer geruis vertonen.

De cijfers worden pas echt interessant wanneer men gaat vergelijken tussen ambtenaren en politici. Zijn er contrasten op het stuk van het gemiddelde en van de spreiding van de standpunten? In de schaalvragen is inderdaad zulk contrast merkbaar. De ambtenaren zijn over het algemeen rechtser (en de kabinetsleden linkser) dan de politici. Tevens zijn de standpunten van de ambtenaren minder ver gespreid rond hun gemiddelde. Dezelfde tendens vindt men ietwat minder duidelijk terug bij de stellingvragen. Stelling I is een uitzondering op het algemene patroon en we kunnen niet meteen uitleggen wat hiervan de oorzaak is. Wellicht is het veiliger eerst de onderliggende dimensionaliteit van onze zes items te onderzoeken.

III. De coherentie van de ideologie

Als deze zes items inderdaad een uitdrukking zijn van dezelfde, "systematische" tegenstelling tussen "links" en "rechts" zullen er hoge intercorrelaties optreden tussen de items onderling. Sinds de baanbrekende analyses van "The American Voter" neemt men zelfs aan dat hogere intercorrelaties wijzen op een hogere integratiegraad van de ideologie. Of: een groepering met hogere intercorrelaties bevat talrijkere en meer geprofileerde ideologen dan een groepering met lagere intercorrelaties.

TABEL II
Intercorrelaties tussen de items van "links-rechts"

Politici	I.	II.	III.	IV.	V.
II.	.22				
III.	.33	.37			
IV.	-.39	-.49	-.68		
V.	.26	.43	.59	-.66	
VI.	.32	.44	.44	-.42	.55

(Paarsgewijze schrapping; minimale N = 47)

Ambtenaren	I.	II.	III.	IV.	V.
II.	.29				
III.	.38	.28			
IV.	-.12	-.18	-.13		
V.	.30	.37	.31	-.29	
VI.	.26	.20	.32	-.24	.46

(Paarsgewijze schrapping; minimale N = 152)

In tabel II blijkt dat de intercorrelaties tussen de zes items inderdaad erg hoog zijn. Het gemiddelde bedraagt voor de politici 0.44, voor de ambtenaren 0.28 en

voor de kabinetleden (hier niet getoond) 0.39. De zes items behoren dus allicht tot dezelfde dimensie. Een factor-analyse leidt tot dezelfde conclusie. Uit een principale componenten-analyse, uitgevoerd op de drie groepen samen, kwam één factor naar voor. De factorladingen bedroegen gemiddeld 66.7%, met een totale verklaarde variantie van 45% (tabel III).

TABEL III
Items van "links-rechts" (factorlading)

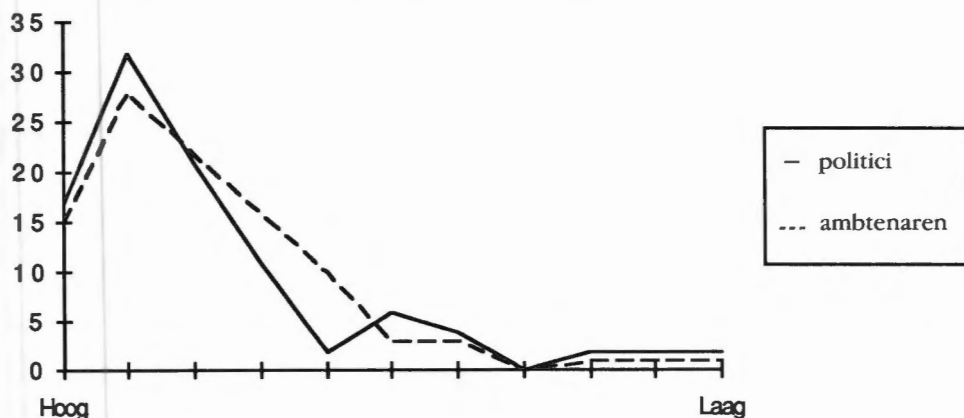
Item	Factorlading
I.	58.9%
II.	59.4%
III.	73.6%
IV.	-65.8%
V.	77.0%
VI.	65.4%

De lagere intercorrelaties bij de ambtenaren zouden kunnen suggereren dat de ambtenaren minder structuur in hun denkbeelden kunnen of willen leggen, dat er onder hen dus minder ideologen zijn. Deze redenering gaat echter niet op. Wetenschappelijk gezien hangt de gangbare correlatiecoëfficiënt af van het verband tussen de variantie van de items. Een kleinere variantie in één of beide items leidt, ceteris paribus, tot een lagere correlatie. Dit heeft gevolgen voor de cijfers in tabel II. We weten immers dat de standaardafwijking in de antwoorden van de ambtenaren nooit hoger en dikwijls lager is dan in die van de politici. Misschien wordt alleen daarom de structuur tussen de items bij de ambtenaren lager becijferd dan bij de politici.

Uitsluitel over deze vraag biedt een andere statistische techniek die voorgesteld wordt door Barton en Parsons ⁴. De scores van iedere respondent op de zes items wordt eerst vertaald in een Z-score, d.w.z. in termen van hun afwijking van het gemiddelde van de globale steekproef. Neem een respondent die steeds in het extreem linkse deciel van de distributie staat en een andere die nu eens links, dan weer rechts staat. De eerste respondent vertoont dus een lage standaardafwijking rond zijn eigen gemiddelde. Hij is ideologisch consistenten dan de andere respondent. Gemeten met deze maat (nl. de standaarddeviatie van de Z-scores van de respondenten) zijn de ambtenaren niet minder consistent en niet minder ideologisch dan de politici. In grafiek VII lopen de curves van politici en ambtenaren ongeveer gelijk. In beide groepen is er een meerderheid van ideologen en een minderheid van niet-ideologen.

(4) A.H. BARTON en R.W. PARSONS, Measuring Belief System Structure. In: *Public Opinion Quarterly*, 1977, (Summer), blz. 159-180. Dezelfde techniek wordt gebruikt in J.D. ABERBACH, R.D. PUTNAM en B.A. ROCKMAN, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge (Mass.), 1981.

GRAFIEK VII
Ideologische consistentie

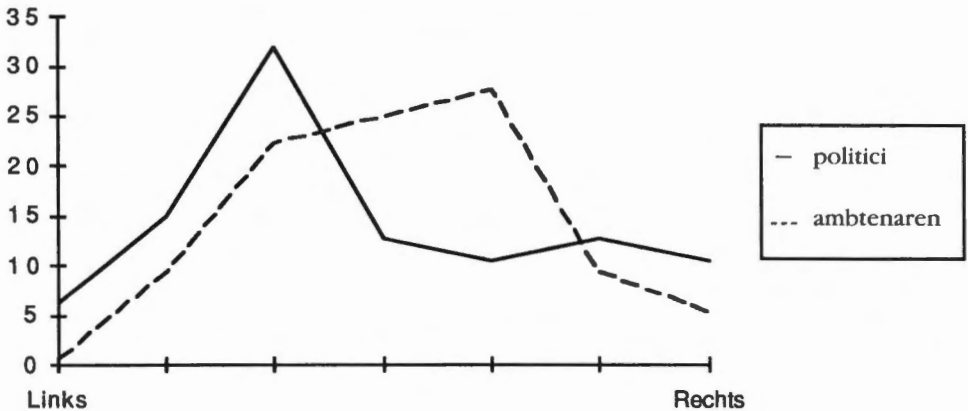


Het voorgaande laat ons toe de zes items te bundelen in een globale links-rechts index. Daarvoor benutten we de score van iedere respondent op de dimensie die we betrekken uit de factor-analyse. Tabel IV geeft de frequentieverdeling van deze scores weer voor, respectievelijk, politici, ambtenaren en kabinetsleden. In grafiek VIII worden dezelfde gegevens aanschouwelijker en nauwkeuriger (in 7 categorieën) weergegeven voor politici en ambtenaren.

TABEL IV
De links-rechts index (%)

	Links	Centrum	Rechts	(N)	X	S
Politici	42.6	27.7	29.8	(47)	-.07	1.15
Ambtenaren	22.3	48.6	29.1	(148)	.13	.90
Kabinet	55.6	33.3	11.1	(27)	-.61	1.05

GRAFIEK VIII
De links-rechts index



De factor-scores worden hier in gestandaardiseerde vorm (als Z-waarden) weergegeven. Ze hebben, per definitie, een gemiddelde van 0.0 en een standaardafwijking van 1.00. Als we hier dus bepaalde respondenten "links" of "rechts" noemen, bedoelen we dat niet in absolute maar in relatieve zin. Eigenlijk zouden we moeten zeggen dat ze linkser of rechtser zijn dan het gemiddelde van onze steekproef. Dat gezegd zijnde blijken onze vroegere vermoedens duidelijk bevestigd te worden. De kabinetsleden zijn uiteraard veel linkser dan de anderen: iets anders kon men in een centrum-linkse regering niet verwachten. Merkwaardiger is het contrast tussen politici en ambtenaren. Deze laatsten zijn meer rechts en vooral minder extreem dan de politici. Dat blijkt uit de vergelijking van de gemiddelden (.13 tegen -.07) en van de standaarddeviaties (.90 tegen 1.15).

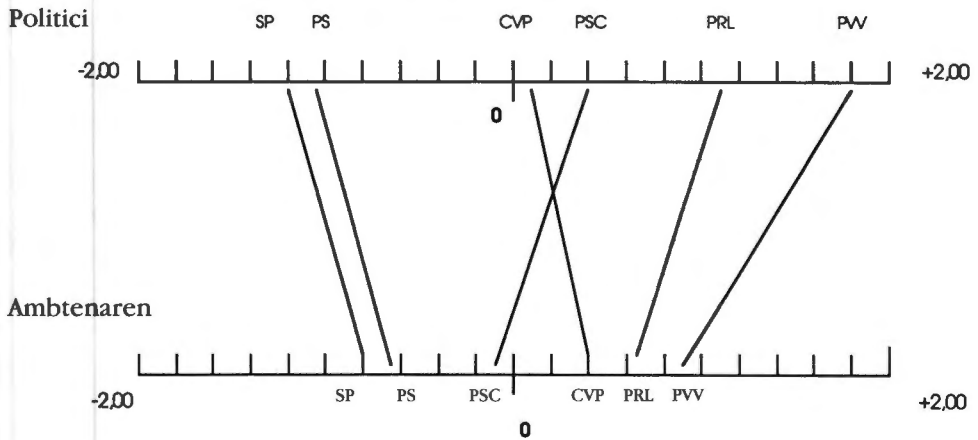
Wellicht is dit verschil niet erg moeilijk te verklaren. Iedereen weet dat in de Belgische ambtenarij politieke steun van groot belang is om bevorderd te worden. De partijen die langer in de regering zitten kunnen, ceteris paribus, meer steun verlenen aan hun kandidaten. Het is bijgevolg geen wonder dat onder onze ambtenaren relatief veel christen-democraten voorkomen en relatief weinig socialisten, nog minder liberalen en haast geen volksnationalisten of groenen. Dat zou uitleggen waarom de ideologie van het centrum het profiel van de ambtenaren bepaalt en waarom de afwijkingen naar links en naar rechts minder talrijk zijn.

Maar is dit een volledige verklaring? De politieke ideologie van de partijen zou het ideologisch profiel van de ambtenaar verklaren en van enige filter tussen de partijpolitieke en de ambtelijke rollen van de ambtenaar zou geen sprake zijn. Tabel V en grafiek IX bewijzen evenwel dat ambtenaren wel degelijk verschillen van politici van dezelfde partij. Natuurlijk zijn socialistische ambtenaren linkser en liberale ambtenaren rechtser dan hun collega's maar ze zijn minder extreem dan hun politici-partijgenoten.

TABEL V
Ideologie per partij (factor-scores)

	Politici		Ambtenaren	
	X	(N)	X	(N)
SP	-1.2	(7)	-0.8	(11)
PS	-1.1	(10)	-0.7	(15)
CVP	0.1	(10)	0.4	(38)
PSC	0.4	(5)	-0.1	(23)
PVV	1.8	(4)	0.9	(10)
PRL	1.1	(5)	0.6	(11)
Geen lid			0.2	(37)

GRAFIEK IX
Ideologie per partij



Een blik op grafiek IX leert dat er bij de ambtenaren een centristische reflex bestaat. In vergelijking met hun politieke partijgenoten schuiven de ambtenaren niet op naar links of rechts maar veeleer naar het centrum. Dat geldt natuurlijk niet voor de christen-democraten, die sowieso al in het centrum staan, maar wel voor de liberalen en de socialisten die respectievelijk minder rechts en minder links zijn dan hun politici. Het centrisme van de ambtenaren is dus niet enkel te danken aan de oververtegenwoordiging van de christen-democraten (en van de politiek daklozen) maar ook aan de gematigdheid van liberalen en socialisten. Er bestaat zoiets als een politieke cultuur van de ambtenaren die hen naar het centrum zuigt. Of moeten we zeggen dat de politici naar de extremen worden gezogen?

Blijkens het onderzoek van Aberbach, Putnam en Rockman⁵ komt de neiging tot centrisme ook in andere Westeuropese landen voor. In Groot-Brittannië, Frankrijk, de Bondsrepubliek, Italië en Nederland treffen zij gemiddeld 60% van de leidinggevende ambtenaren aan in de centrum-categorie tegen slechts 27% van de ondervraagde politici. In ieder van die landen was de spreiding van de bureaucraten op de links-rechts dimensie beduidend geringer dan die van de politici. Natuurlijk zijn de vraagstellingen en ook de nationale situaties nooit helemaal dezelfde. Niettemin geeft de herhaling van het centristisch patroon te denken.

Maar de stelling van het bureaucratisch centrisme kan niet te ver veralgemeend worden. In de VS neigden de carrière-ambtenaren, althans in 1981, meer naar links dan naar het centrum. En bovendien bleek zich bij hen een begin van polarisatie voor te doen, zij het minder dan bij de politici. In ieder geval is hun ideologisch gedachtegoed omtrent de socio-economische tegenstelling minder homogeen dan dat van hun collega's in West-Europa.

Een andere uitzondering betreft de politieke ideologieën in eigen land, meer bepaald hun taalculturele en levensbeschouwelijke dimensies. In tabellen V(bis) en V(ter) verschijnen de gegevens van twee 11-delige schaalvragen. De eerste is een taalculturele: zij vroeg de respondent zich te situeren tussen een maximale bevoegdheid voor de centrale overheid en een maximale decentralisering naar de huidige gemeenschappen. De tweede is een levensbeschouwelijke: zij vroeg hem of haar zich uit te spreken voor de verdediging van de katholieke, respectievelijk de niet-katholieke standpunten.

Op de schaal van het centralisme blijken vooral de Franssprekenden tegenover elkaar te staan, en dat zowel bij de politici als bij de ambtenaren: de aanhangers van de PS zijn erg federalistisch gezind, die van de PRL en van de PSC houden het meer bij het traditionele centralisme. Maar opvallender nog, en voor ons opzet interessanter, is dat de ambtenaren telkens meer naar centralisme neigen dan de politici van dezelfde partij. De volgorde blijft grosso modo dezelfde en de verschillen worden zelfs groter, maar de ambtenaren schuiven telkens haast in dezelfde mate op naar het centralistisch standpunt. Hier spelen de concrete ervaringen in het ambtelijk beroepsleven een doorslaggevende rol: de klachten over de herrie veroorzaakt door het federaliseringsproces zijn in de hogere ambtelijke kringen algemeen.

TABEL V(bis)
"Centralisme" per partij (factor-scores)

	Politici		Ambtenaren	
	X	(N)	X	(N)
PS	0.70	(10)	0.26	(15)
PVV	0.58	(5)	-0.23	(10)
CVP	0.55	(10)	0.03	(39)
SP	0.47	(7)	0.09	(11)
PSC	-0.01	(5)	-0.28	(23)
PRL	-0.23	(5)	-0.51	(11)

(Lagere scores wijzen op een hogere graad van centralisme.)

(5) J.D. ABERBACH, R.D. PUTNAM en B.A. ROCKMAN, *a.w.*

De volgorde op de katholicisme-schaal is precies degene die men zou verwachten: de christen-democraten zijn pro-katholiek en de socialisten anti-katholiek, althans als we het gemiddelde van de schaal laten samenvallen met nul. Verschillen de ambtenaren van de politici? Ja, in de zin dat ook hier, zoals op de links-rechts dimensie, de tegenstellingen bij de ambtenaren minder geaccentueerd zijn dan bij de politici. Deze tendens is duidelijk bij de ambtenaren die aanleunen bij CVP en SP maar ze is te weinig algemeen om ook hier van een tendens naar centrisme te gewagen.

TABEL V(ter)
"Katholicisme" per partij (factor-scores)

	Politici		Ambtenaren	
	X	(N)	X	(N)
CVP	-0.98	(10)	-0.56	(39)
PSC	-0.40	(5)	-0.49	(23)
PRL	0.08	(5)	0.62	(10)
PVV	0.37	(6)	0.49	(9)
PS	1.10	(10)	-1.07	(14)
SP	1.51	(7)	0.64	(11)

(Lagere scores wijzen op een hogere graad van katholiciteit.)

Waarom gaat de stelling van het bureaucratisch centrisme alleen op voor de socio-economische materies? Onze gissing zou zijn dat de ambtenaren hoofdzakelijk bij socio-economische beleidsvorming betrokken worden. Omdat de andere materies minder op hun agenda verschijnen, reageren zij op dat punt meer als gewone burgers dan als ambtenaren. En dus hebben zij daar hun centristische reflex nog niet ontwikkeld. Meer in het algemeen mogen we stellen dat de beroepservaring kennelijk een zekere invloed uitoefent op de ideologie van de ambtenaren.

IV. Politieke ideologie en professioneel imago

Tot nu toe hebben we ons beperkt tot het beschrijven en het vergelijken van politieke ideologieën. De volgende vraag luidt of deze ideologische partijdigheid gevolgen heeft voor de opstelling van de ambtenaar in zijn werkomgeving en tegenover andere beleidsvormers.

Een oud intellectueel debat omtrent de beleidsvorming stelt het bestuursmodel tegenover het politiek model. De twee modellen verschillen op de eerste plaats in hun opvatting over "het algemeen belang". Het *bestuursmodel* meent dat voor de problemen in de samenleving aanvankelijk wel verschillende voorstellen worden gedaan, die uitgaan van verschillende particuliere belangen, maar dat het niettemin mogelijk is uiteindelijk de enig juiste probleemoplossing te vinden, die uitgaat van het ene algemeen belang. Om deze enig juiste oplossing te ontdekken moet men vertrouwen op degenen die de nodige informatie kunnen verwerken, op de technocraten. In ieder geval zijn conflict en machtsgebruik om tot een oplossing te komen het gevolg van onbegrip en dus overbodig.

Het *politieke model* meent daarentegen dat die enig juiste oplossing niet zal gevonden worden en meestal niet eens bestaat. De verschillen en de geschillen tussen de beleidsvoorstellen kunnen dus niet opgeheven worden door een voorstel dat steunt op volledige informatie en dat gestalte geeft aan het algemeen be-

lang. De conflicten zijn onverzoebaar en het machtsgebruik is onvermijdelijk. De politiek is de kunst die de conflicten en het machtsgebruik regelt en die zo tot een min of meer bevredigend compromis komt tussen de particuliere belangen.

Mogen we veronderstellen dat het bestuursmodel deel uitmaakt van het zelfbeeld van de ambtenaar in de klassieke bureaucratie terwijl het politieke model voorbehouden wordt voor de politicus in een pluralistische democratie? Als dat waar is wordt dit model verheven tot een onderdeel van de onpartijdige cultuur van de ambtenaar, tot zijn professioneel imago.

Eerst willen we de relatie tussen politieke ideologie en professioneel imago na gaan. Als de politieke ideologie verlengd wordt in het professioneel imago stijgt uiteraard de kans dat de politieke ideologie meer is dan een privé zaak en uitdrukking zal vinden in het verdere optreden van de ambtenaren.

Als indicatoren van professioneel imago kiezen we een aantal indexen die in een vroegere publikatie de titels droegen van "Technocratie", "Aversie van politici", "Affiniteit met het politieke bedrijf" en "Frustratie". De index Aversie werd lichtjes aangepast om de vergelijking met buitenlandse gegevens te vergemakkelijken. De indexen Technocratie, Affiniteit en Frustratie zijn precies dezelfde⁶.

Een belangrijk aspect van de politieke cultuur van de ambtenaren is de mate van technocratische ingesteldheid. Die is in België bijzonder sterk. Maar niettemin komt een zekere variantie voor die een onmiskenbaar verband vertoont met hun partijdige ideologie en meer bepaald met hun linkse of rechtse standpunten ($R = .26$). In Tabel VI staan de percentages van de minder technocratische respondenten.

TABEL VI

Ideologie en Technocratie (%)

	Links	Centrum	Rechts	Verskil
Politici	100	93	50	+ 50
Ambtenaren	60	34	47	+ 13
Rolverschil	+ 40	+ 59	+ 3	

Zoals verwacht zijn de linksen minder technocratisch dan de rechtsen en de politici minder dan de ambtenaren. In de steekproef komt geen enkele linkse politicus voor met technocratische neigingen. Het curiosum is echter dat we de meeste technocraten vinden bij de ambtenaren van het ideologisch centrum. (Er is zelfs een pakkend contrast tussen centristische ambtenaren en dito politici.) Wil dat zeggen dat de christen-democratische ambtenaren zich opwerpen als de grote voorvechters van het bestuursmodel, als de dienaren bij uitstek van het algemeen belang? Daar lijkt het op...

De variabele "Affiniteit met politiek" steunt op de vraag "Hoe bevalt U de politieke kant van Uw werk?" In België ervaren de rechtse ambtenaren de politieke zijde van hun werk vaker als negatief (48%) dan hun collega's van het centrum (37%) en zeker dan die van links (26%). Een soortgelijk contrast troffen Aberbach et al. ook aan in Groot-Brittannië, Zweden, Nederland, Italië en de Bondsrepubliek, en dat op nog andere indicatoren dan de hier gebruikte index van affiniteit.

(6) Zie G. DIERICKX, De politieke aliënantie van de leidinggevende ambtenaren. In: *Res Publica*, 1991, nr. 2, blz. 183-204.

Het feit dat linkse ambtenaren meer affiniteit vertonen met het politieke bedrijf zal dus wel niet te danken zijn aan de politieke conjunctuur van het ogenblik, nl. de aanwezigheid van linkse partijen in de regeringscoalitie. Opnieuw merken we een verband tussen de politieke ideologie en de politieke cultuur van de ambtenaren. Die politieke cultuur, althans het professionele imago, is beïnvloedbaar voor ideologisch-partijdige factoren.

Dat verband wordt nog duidelijker wanneer we hun sympathie of afkeer voor politieke beleidsvormers nagaan. De index "Aversie van politici" is een summatieve index die de scores op vier items samentelt. Elk item nodigt uit om het optreden van bepaalde politieke actoren te beoordelen. De gebruikelijke voorzorgen bij het opstellen van dergelijke index, nl. het berekenen van de intercorrelaties en van de factorladingen van de items op een principale component, vindt men in tabel VII.

- Item I. Het algemeen welzijn van ons land wordt door de voortdurende strijd tussen particuliere belangengroepen ernstig bedreigd.
- Item II. Politieke partijen spelen in een democratie een belangrijke rol. Toch plegen ze politieke conflicten nodeloos te verscherpen.
- Item III. Niet zozeer de partijen en het parlement maar eerder het bestuurlijk apparaat verzekert ons een bevredigend beleid in ons land.
- Item IV. Mensen die in de politiek gaan, denken vaak meer aan hun eigen voordeel of aan dat van hun partij dan aan het welzijn van hun medeburgers.

TABEL VII

Items van Politieke Aversie (r)

	Item II	Item III	Item IV	Factorlading
Item I	.40	.23	.25	.64
Item II		.33	.40	.78
Item III			.39	.68
Item IV				.73

(Paarsgewijze schrapping; minimale N = 230)

De antwoorden op de vier beweringen zijn positief gecorreleerd. Personen die kritisch staan tegenover de belangengroepen nemen een gelijkaardige houding aan tegenover de partijen, het parlement en de individuele politici. Achter deze vier items schuilt een principale component die niet minder dan 50.4% van de totale variantie verklaart.

De index Aversie vertoont dezelfde relatie met de politieke ideologie als Affiniteit. Linkse ambtenaren staan veel meer onbevangen tegenover de politici van allerlei slag dan hun rechtse collega's. In tabel VIII bedraagt het contrast niet minder dan 37%. Een soortgelijk fenomeen komt voor bij de parlamentsleden maar daar beperkt het contrast zich tot 22%. De afkeer voor politici houdt dus verband met de ideologie maar tevens ook met de rol (ambtenaar of politicus) van onze respondenten. (De cijfers tonen het percentage met een relatief lage graad van aversie.)

TABEL VIII

Ideologie en Aversie (%)

	Links	Centrum	Rechts	Verskil
Politici	84	79	62	+ 22
Ambtenaren	68	34	31	+ 37
Rolverschil	+ 16	+ 45	+ 31	

In het onderzoek van Aberbach et al. wijzen de cijfers in dezelfde richting. Typisch voor België is evenwel dat de contrasten er bijzonder groot zijn zowel tussen linksen en rechtsen als, meer nog, tussen politici en ambtenaren.

Dat het hier niet enkel gaat om verbanden tussen zuiver intellectuele denkbeelden blijkt uit het feit dat 67% van de rechtse ambtenaren toegeeft gefrustreerd te zijn door zijn werksituatie tegen 57% van de centristische en slechts 42% van de linkse.

V. Politieke ideologie en partijdig engagement

Het bestuurlijk model ligt in het verlengde van een rechtse ideologie terwijl het politiek model aansluit bij een linkse. De partijdige ideologie van onze ambtenaren vloeit dus over in hun politieke cultuur, hoewel die in principe onpartijdig zou moeten zijn. Er is geen echte scheiding tussen de burger en de ambtenaar, tussen de private en de publieke sferen van hun bestaan. Dit mag dan al voor politici normaal lijken, voor ambtenaren wekt deze gebrekkige scheiding toch enige verbazing. Ergens toch moet de politieke ideologie buiten de ambtelijke beleidsvorming gehouden worden? Klaarblijkelijk sijpelt ze door in de ambtelijke cultuur. Maar misschien dringt ze nog niet door in het daadwerkelijke optreden van de ambtenaren? Dat willen we in deze laatste paragraaf onderzoeken.

Dat is echter een moeilijke opgave. Enquêtegegevens gaan meer over percepties en evaluaties van actoren dan over hun daden. Daarop vormen de voorliggende geen uitzondering. Toch kunnen we een poging doen om gegevens te gebruiken die allicht concrete stellingnamen uitdrukken, al was het maar in de opinievorming onder collega's. Zo zullen we achtereenvolgens vier indicatoren van partijdig engagement behandelen. De eerste daarvan is een index van politiek radicalisme die peilt naar de bereidheid om de prijs van het conflict te betalen voor de politieke doelstellingen. Deze index plaatst een "harde" tegenover een zachte politieke stijl. In België heeft deze index een bijzonder belang omdat vaak beweerd wordt dat onze politieke elites "pacificatoren" zijn en dat ze zich, dank zij hun bemiddelend en verzoenend optreden, boven het politiek gewoel weten te verheffen.

De index van Politiek Radicalisme is een summatieve index die bestaat uit vier items. Hun intercorrelaties en hun lading op de principale component van een factor-analyse worden weergegeven in tabel IX. Men zal merken dat de correlaties in de juiste richting gaan maar niet altijd erg hoog zijn: wellicht hebben onze respondenten zich over de wenselijke politieke stijl geen erg duidelijke denkbeelden gevormd. Maar de factor-ladingen zijn bevredigend en de principale component slaagt erin 41% van de totale variantie te verklaren.

Item I. Men moet bij politieke controversen de extremen vermijden omdat het juiste antwoord gewoonlijk in het midden ligt.

- Item II. Stabiliteit en continuïteit in het politiek beleid zijn voor een land belangrijker dan een reële kans op een regeringswissel.
- Item III. De parlementsleden dienen op te treden om de uiteenlopende belangen te verzoenen van de groepen die deel uitmaken van de samenleving.
- Item IV. Politiek is de "kunst van het mogelijke" en daarom moeten de beleidsverantwoordelijken in ons land zich eerder bezighouden met het op korte termijn haalbare dan wel met idealen en grootse plannen.

TABEL IX

Items van Politiek Radicalisme (r)

	Item II	Item III	Item IV	Factorlading
Item I	.33	.28	.16	.77
Item II		.11	.20	.69
Item III			.12	.56
Item IV				.51

(Paarsgewijze schrapping; minimale N = 224)

Wie pleit voor gematigdheid in de controversen, voor het ontzien van de stabiliteitseisen van het beleid, voor het verzoenen van de belangen en voor de haalbaarheid op korte termijn, die huldigt een zachte politieke stijl. In principe mag men verwachten dat zulke politieke stijl niet samenhangt met de politieke ideologie. Zo niet zou hij kunnen beschouwd worden als een partijdige tactiek, zij het van een centrum zonder politieke ideeën, zij het van een rechtervleugel op zoek naar conservatieve manoeuvres. In tabel X blijkt echter dat links over het algemeen een hardere en rechts een zachtere stijl huldigt ($R = .24$). Dat is althans zo bij de politici (en bij de kabinetsleden). Bij de ambtenaren zijn het vooral de aanhangers van het centrum die zich afzetten tegen het radicalisme en tegen een harde stijl.

TABEL X

Ideologie en Radicalisme (%)

	Links	Centrum	Rechts	Verskil
Politici	74	50	42	+ 32
Ambtenaren	59	34	48	+ 25
Rolverschil	+ 15	+ 16	- 6	

Wie opteert voor een hardere politieke stijl zal ook meer ruimte laten voor het eigenlijke politieke moment in de beleidsvorming. Zodoende laat hij meteen ook meer ruimte voor partijdig-ideologische overwegingen bij de beleidsvorming. Vanuit die redenering zou men kunnen vooropstellen dat de penetratiekracht van de linkse ideologische stellingen groter is dan die van de rechtse. Laten we het zo stellen: ambtenaren zijn minder radicaal dan politici; dat betekent dat zij een zekere dam opwerpen tegen de strict politieke logica van de macht, van het conflict en van de utopie. Maar rechtse en vooral centristische ambtenaren werpen een hogere dam op dan hun linkse collega's. Dat wil niet altijd zeggen dat ze onpartijdig zijn. Wellicht rekenen ze vanuit hun partijdigheid op de inertie van de structuren. Maar alleszins pogen ze hun ambtelijke werksfeer te differentiëren van de werksfeer van de politiek. Als die interpretatie juist is zullen de linksen zich vaker metterdaad engageren in de politieke actie.

Die hypothese wordt bevestigd door de gegevens over het partijlidmaatschap van onze ambtenaren. Van de linksen verklaart 81% lid te zijn van een politieke partij. Van de centristen en van de rechtsen is dat respectievelijk 76% en 69%. De verschillen zijn niet erg groot maar men moet er rekening mee houden dat hier andere overwegingen kunnen meespelen dan politieke overtuiging. Meer rechtse ambtenaren kunnen aansluiten bij een partij om zich ten dienste van de lokale besturen te kunnen stellen of gewoon om hun loopbaan veilig te stellen.

Tijdens de enquête dienden de respondenten over iedere politieke partij een oordeel uit te spreken dat ging van zeer positief (+5) tot zeer negatief (-5). In tabel XI staat het percentage van de respondenten die een groot onderscheid maakten tussen de partijen, d.w.z. wier scores een grote standaardafwijking vertonen. Zoals verwacht maken ambtenaren een kleiner onderscheid dan de politici. Tevens maken de linkse ambtenaren een groter onderscheid dan de rechtse. Kortom, rechtse ambtenaren hebben de minst duidelijke politieke voorkeuren.

TABEL XI
Ideologie en Partijdifferentiëring (%)

	Links	Centrum	Rechts	Vershil
Politici	78	67	62	+ 16
Ambtenaren	69	41	43	+ 28
Rolverschil	+9	+ 26	+ 19	

Dit zou een eerste reden kunnen zijn waarom linkse ambtenaren zich gemakkelijker in een partij engageren dan rechtse. Maar misschien zijn deze cijfers niet helemaal te vertrouwen. Want het lijkt erop dat enkel de meerderheden, d.i. de linksen onder de Franssprekenden en de centristen in Vlaanderen, graag uitpakken met hun partijbindingen. De anderen hebben de neiging om partijlidmaatschappen te vermijden of althans niet te vermelden⁷.

Het lijkt dus raadzamer naar (subjectieve) partij sympathieën te speuren dan naar (objectieve) lidmaatschappen. De respondenten werden verzocht hun oordeel over de politieke partijen uit te drukken op een schaal van 1 (heel positief) tot 11 (heel negatief). Tabel XII toont de gemiddelde scores die de respondenten aan de vijf grote partijen van hun regio toekenden.

(7) In de veronderstelling dat het antwoord op de vraag naar het partijlidmaatschap voldoende oprecht was, bleek uit de verdere analyse dat de partijdigheid bij de Christen-Democraten kleiner was dan bij de Liberalen en Socialisten, en dat zowel bij de Nederlands- als bij de Franssprekenden. Met "partijdigheid" bedoelen we hier de emotionele "afstand" tussen de eigen partij en de rivaliserende (traditionele) partijen. Zo kunnen de Christen-Democraten de eer opeisen als onpartijdige bureaucraat voor de dag te komen.

TABEL XII
Ideologie en Partijsympathie

Vlaamse ambtenaren	CVP	PVV	VU	SP	AGA- LEV	X	(N)
Links	2.9	5.0	4.8	2.3	5.0	4.0	(8)
Centrum	2.9	4.1	4.7	4.1	4.7	4.1	(38)
Rechts	3.5	3.6	5.0	4.9	5.4	4.5	(28)

Franssprekende ambte- naren	PSC	PRL	FDF	PS	ECO- LO	X	(N)
Links	4.5	5.9	5.4	3.2	3.5	4.5	(21)
Centrum	3.8	4.4	6.0	3.8	4.5	4.5	(27)
Rechts	5.2	4.6	6.4	6.1	5.8	5.6	(10)

(Lagere scores drukken een gunstiger oordeel uit.)

Uit de cijfers blijkt dat de linksen in beide gemeenschappen vrij gemakkelijk een partij vinden om hun ideologie te verlengen in partijdige actie. De Vlaamse linksen geven een gunstige score aan SP (2.3) en aan de CVP (2.9). De Vlaamse rechtsen geven een minder enthousiaste score aan CVP (3.5) en PVV (3.6). Onder de Franssprekenden is de partijsympathie over het algemeen minder ontwikkeld maar vinden we hetzelfde patroon: de linksen vinden het gemakkelijker om bij favoriete partijen aan te leunen dan de rechtsen. Wie het even wil narekenen kan tevens opmerken dat ook de partijdigheid bij de linksen groter is dan bij de anderen. Dat wil zeggen dat ze een grotere emotionele afstand leggen tussen hun eigen partij (SP of PS) en de andere partijen (globaal genomen). De linksen onderscheiden zich dus door hun groter vertrouwen in de politieke partijen in het algemeen en in hun eigen partij in het bijzonder, en bovendien door hun grotere partijdigheid. De rechtsen daarentegen houden over het algemeen niet van politieke partijen, hebben slechts matig vertrouwen in hun eigen partij en zijn over het algemeen weinig partijdig (in dit laatste aspect gelijken ze op de centristen). De slotsom van deze analyse van het subjectieve partij-toebehoren is dezelfde als die van het objectieve partijlidmaatschap. De linksen zijn het meest geneigd om hun ideologie in politieke actie om te zetten. De rechtsen (en het centrum) voelen zich in dat opzicht meer geremd.

Ten slotte toont tabel XIII een indicator die de ambtenaren zeer vertrouwd is. Hun werd immers de onvermijdelijke vraag gesteld hoe zij dachten over de politisering van het openbaar ambt. De antwoorden werden gecodeerd in vijf categorieën, van "zeer negatief" tot "zeer positief". Tabel XIII geeft de percentages van de "zeer negatieve" antwoorden. (Die dichotomisering lijkt de meest verantwoorde. Er waren eigenlijk twee categorieën: degenen die geen goed woord over hadden voor de politisering en degenen die enig begrip betoonden).

Tabel XIII
Ideologie en Evaluatie van Politisering (%)

	Links	Centrum	Rechts	Verskil
Politici	45	60	69	+ 24
Ambtenaren	40	49	61	+ 21
Rolverschil	+ 5	+ 11	+ 8	

Enigszins bevreemdend in tabel XIII is dat politici strenger zijn voor de politisering van de ambtenaren dan die ambtenaren zelf. Maar bij nader inzien is dat erg normaal: het is gemakkelijker voor de politici om de ambtenaren te veroordelen dan voor de ambtenaren om zichzelf te veroordelen. Het treffende in de tabel is vooral dat de linkse ambtenaren zo veel toleranter zijn voor het verschijnsel. Bij de ambtenaren treffen we een verschil aan van 21% tussen de linkse en de rechtse respondenten.

Besluit

De Belgische hogere ambtenaren hebben zich een politieke ideologie gevormd die qua coherentie vergelijkbaar is met die van onze parlementsleden en die dus veel verder ontwikkeld is dan die van de gewone burgers. Kenmerkend voor deze ideologie is vooral haar centrisme: onze hogere ambtenaren schuwen de extremen, althans de socio-economische, linkse en rechtse extremen. Een tweede kenmerk is een zekere tendens naar gematigd rechts. Maar die is meer toe te schrijven aan de politieke conjunctuur van de opeenvolgende Belgische regeringen dan aan de ervaring eigen aan het ambtelijk bestaan.

Dat het ambtelijk bestaan aanleiding geeft tot een politieke ideologie met eigen kenmerken kan nog uit andere gegevens afgeleid worden. De ambtenaren neigen meer tot centralisme omdat het federalisme van de politici hun zulke zware lasten heeft opgelegd. Zij hebben daarentegen geen eigen profiel op de levensbeschouwelijke dimensie omdat zij wel als burger met deze kwesties te maken hebben maar zelden als ambtenaar.

De gevolgen van de ideologische opties van onze ambtenaren zijn niet te onderschatten. Hun politieke cultuur zou in principe onpartijdig moeten zijn en geheel ten dienste moeten staan van het ene bureaucratisch ideaal. In feite bestaat er een duidelijke affiniteit tussen een linkse ideologie en een minder technocratische en minder gealiënerde politieke cultuur. Kortom, wie aanstuurt op een vernieuwing van de ambtelijke cultuur en op een debureaucratisering, mag meer verwachten van de linkse dan van de rechtse krachten. Helaas, hervormingspogingen in de richting van een meer "politieke" ambtelijke cultuur kunnen al te gemakkelijk afgedaan worden als een links maneuver.

Tot op zekere hoogte is de huiver voor een linkse bevoogding van de administratie te begrijpen. Linkse ambtenaren zijn meer geneigd zich objectief en subjectief te engageren in de partijpolitiek. Hun rechtse collega's houden sterker vast aan de traditionele afstandelijkheid van de ambtenaar.

Naar ons gevoel zou het optimum bestaan uit een combinatie van linkse en rechtse tendensen. Wij zouden pleiten voor een minder "technocratische" en meer "politieke" stijl van beleidsvorming binnen de administratie, zoals die waar-toe de linksen neigen. En tevens voor een grote afstandelijkheid tegenover het partijpolitiek gebeuren buiten (en binnen) de administratie, zoals die hoog in het

vaandel van de rechtsen staat. Zo willen wij het beste van twee werelden : een meer politieke maar minder partijpolitieke stijl van beleidsvorming. Is dat te groot gedroomd ?

Summary : The Belgian senior civil servants : bureaucrats or ideologists ?

The Belgian senior civil servants do have a political ideology which, with respect to coherence and constraint, is not inferior to that of the members of Parliament and, therefore, far superior to that of the common man. The first characteristic of this ideology is its centrism : senior civil servants tend to shun the extremes, especially the socio-economic (leftist and rightist) extremes. A second characteristic is its bias toward the center-right. But the latter may be an effect of recruitment and promotion practices under the recent Belgian governing coalitions, rather than of the bureaucratic experience under all kinds of governments.

That the bureaucratic experience leaves its mark on the ideological constructs of the bureaucratic elite can also be inferred from other data. They are inclined to centralism because the recent federalisation process imposes a heavy burden on their routines. They do not have a distinctive ideological profile with respect to religious and philosophical issues because these rarely appear on the agenda of most of the civil servants.

The consequences of these characteristic ideological options are not to be underestimated. There is a clear affinity between a leftist ideology and a less technocratic and less alienated political attitude. At the same time leftist civil servants are more inclined to commit themselves to active partisan politics. Their colleagues of the right tend more to uphold the traditional distance between bureaucracy and partisan politics. The optimal prescription for administrative reform would, perhaps, consist in furthering a more political, less technocratic style of administrative policy making, and in maintaining the traditional wariness of partisan politics.