

De verhouding tussen politiek en bestuur in het Belgisch Europees beleid ¹

door Jan BEYERS

Navorser aan de Universiteit van Antwerpen

Inleiding: de afstand tussen politiek en bestuur

In 1989 ondernamen Dierickx en Majersdorf een onderzoek naar de politieke en administratieve cultuur van leidinggevende ambtenaren, politici en kabinetsmedewerkers in België. ² Het uitgangspunt van dit onderzoek was dat de waarden en denkbeelden van beleidsvormers wegen op de concrete alledaagse beleidsvorming. ³ Dierickx en Majersdorf concludeerden uit hun onderzoek dat de verhouding tussen politiek en bestuur in België in sterke mate gekenmerkt wordt door het klassieke Weberiaanse bureaucratische model met een strikte taakverdeling tussen administratie en politiek. Hierbij staan ambtenaren en politici niet op voet van gelijkheid. Tussen beiden bestaat een hiërarchische verhouding: de politici nemen de beslissingen en de ambtenaren voeren uit. Bovendien wordt deze verhouding door de betrokken ambtenaren als problematisch ervaren.

Dit problematische heeft een structureel of objectief en een cultureel of subjectief karakter. Met structureel bedoel ik de posities die actoren innemen in de beleidsnetwerken. In welke mate slagen de betrokkenen erin het centrum te bezetten, of in welke mate zijn ze eerder marginaal betrokken bij de beleidsnetwerken? Uit de gegevens van Dierickx en Majersdorf blijkt dat in structureel opzicht de Belgische ambtenaren bijzonder weinig rechtstreekse contacten hebben met de politici. Doch, ook politici onderhouden weinig rechtstreekse contacten met ambtenaren. De centrale positie in het netwerk tussen ambtenaren en politici

1 Dit onderzoek, waarvan Guido Dierickx (UIA) de promotor is, werd gefinancierd door het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek-Vlaanderen (FWO-V, 073/1557). Interviews werden voornamelijk uitgevoerd door interviewers uit de ISPO-pool van de KUL. Hierbij wens ik mijn erkentelijkheid uit te drukken tegenover Ann Carton voor de hulp bij de uitvoering van het veldwerk. Een speciale vermelding verdienen Tarik Van Ballaer en Ward Vanoverberghe, die lange interviews met experts uitvoerden. Peter Bursens (FWO-V,UIA) en Bart Kerremans (KUL) hielpen met de uitvoering van het kwalitatief onderzoek, de coördinatie van het veldwerk en gaven nuttige tips. Tenslotte gaat mijn dank uit naar Jan De Bock en Vincent Mertens de Wilmars van de Belgische Permanente Vertegenwoordiging. Zij hebben me voorzien van alle nodige informatie voor de praktische uitvoering van dit onderzoek.

2 G. DIERICKX, P. MAJERSDORF, *De politieke cultuur van ambtenaren en politici in België*. Brugge, 1993.

3 Dit onderzoek kaderde in de tweede fase van een internationaal onderzoek dat de bedoeling had het politiek administratief bestel van Duitsland, Zweden, Australië, Nieuw Zeeland, de Verenigde Staten en België te vergelijken. In een eerdere fase tijdens de jaren '70 waren ook Frankrijk, Nederland, Italië, Groot-Brittannië, Duitsland en Zweden betrokken bij dit onderzoek. Zie hiervoor: J.D. ABERBACH, e.a., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, 1981. S.J. ELDERVELD, *Bestuur en beleid, Politiek en Bestuur in de ogen van kamerleden en hoge ambtenaren*. Assen, 1980.

wordt ingenomen door de kabinetten. Terwijl het structureel aspect eerder de klemtoon legt op de relatie tussen de ambtenaar en de politicus in de communicatienetwerken, benadrukt het subjectief aspect de houdingen en de opvattingen van de ambtenaren tegenover de politieke actoren en de politiek in het algemeen. Uit het onderzoek van Dierickx en Majersdorf blijkt dat de hoge ambtenaren in België een grote afkeer hebben van de politici, de politiek in het algemeen en de beleidsvorming in het bijzonder.

De vraag die na het onderzoek werd gesteld was of de relatie tussen politici en ambtenaren in alle omstandigheden een dergelijk problematisch karakter heeft en of het niet mogelijk is om in bepaalde beleidsdomeinen ambtenaren te vinden die een andere houding aannemen tegenover de politiek. Met betrekking tot welke groep ambtenaren kon deze veronderstelling worden gemaakt? Er werd gedacht aan ambtenaren en diplomaten die verantwoordelijk zijn voor het Belgisch Europees beleid binnen de werkgroepen van de Raad van Ministers. Verschillende auteurs hebben reeds gewezen op het feit dat beleidsvorming in een Europese context van een geheel andere aard is dan beleidsvorming in een nationale context.⁴ Daarom kan verondersteld worden dat ambtenaren die zich bezighouden met Europese beleidsvorming een andere relatie ontwikkelen tegenover de politici en het politieke gebeuren.

Er zijn twee redenen om uit te gaan van deze veronderstelling. Ten eerste, betrokkenheid bij Europese beleidsvorming is equivalent met betrokkenheid bij intergouvernementele onderhandelingen en besluitvorming. In de werkgroepen van de Raad waarin deze ambtenaren onderhandelen, wordt formeel wel niets beslist. Doch, in de praktijk komt een wetgevend voorstel van de Commissie zelden op de agenda van de ministeriële vergadering vooraleer er een akkoord bestaat tussen de vertegenwoordigers van de lidstaten op het niveau van de werkgroepen en/of Coreper. Het bestaande empirische onderzoek toont aan dat de facto vele beslissingen genomen worden op het ambtelijke niveau.⁵ Ten tweede hebben de onderhandelingen in de werkgroepen van de Raad dikwijls een zeer gespecialiseerd karakter. De politieke en de ambtelijke superieuren van de onderhandelende ambtenaren beschikken doorgaans niet over de deskundigheid om het hele onderhandelingsproces te kunnen doorgronden. Ambtenaren die in de werkgroepen van de Raad onderhandelen beschikken bijgevolg over een relatief grote mate van beleidsvrijheid.

Ook al kan misschien in een aantal hoofden van ambtenaren het klassieke bureaucratiese model als ideaalbeeld overheersend zijn, de alledaagse praktijk is duidelijk geëvolueerd naar een situatie waarin ambtenaren maximaal participeren aan de politieke besluitvorming. Ambtenaren nemen standpunten in en be-

⁴ M.P.C.M. VAN SCHENDELEN, Naar een transnationale bureaucratie? In: W.J.H. VAN 'T SPIJKER (red.), *Beleidsvernieuwing bij de overheid*. Alphen aan de Rijn, 1992.

G. PETERS, Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community. In: A. SBRAGIA (red.), *Euro-Politics: institutions and policymaking in the New European Community*. Washington D.C., 1992, pp. 75-122.

S. MAZEY, J. RICHARDSON, Promiscuous Policymaking: The European Policy Style. In: C. RHODES, S. MAZEY (eds.), *The State of the European Union. Building a European Polity*. London, 1995, pp. 337-359.

⁵ Voor een overzicht zie o.m.: J. BEYERS, De Structuur van Besluitvorming in de Raad van Ministers van de Europese Unie. *Res Publica*, 1994, nr. 3-4, pp. 381-398.

palen in sterke mate de beslissingen. Enerzijds biedt de aard van het Europees beleidsproces de betrokkenen de mogelijkheid zich eerder te erkennen in een meer politiek rolmodel dan in een klassiek bureaucratisch rolmodel. Anderzijds kan een meer politiek rolmodel tevens gezien worden als een *conditio sine qua non* om efficiënt te kunnen participeren aan Europese beleidsvorming.

Natuurlijk is het feit of beslissingen worden genomen op het ambtelijke niveau geen voldoende reden om aan te nemen dat de structurele afstand tussen politici en ambtenaren kleiner zou zijn of dat de relatie tussen het politieke gebeuren en ambtenaren niet meer problematisch zou zijn. Er kan verondersteld worden dat de Europese ambtenaar dichter in de buurt komt van wat Aberbach e.a. theoretisch omschrijven als het politieke rolmodel.⁶ Immers, beleidsformulering, bemiddeling tussen belangen en het vertolken van idealen zijn functies die worden opgenomen door ambtenaren die actief zijn in een Europese context. Aberbach e.a. veronderstellen echter eveneens dat de hiërarchische verhouding tussen ambtenaren en politici verandert in een situatie waarin ambtenaren met politici en andere beleidsvormers onderhandelen op voet van gelijkheid. De vraag is in welke mate aan dit laatste kenmerk van het politiek rolmodel kan voldaan worden met betrekking tot Europese beleidsvorming.

Er zijn aanwijzingen die doen vermoeden dat de relatie tussen ambtenaren, politici en het politieke gebeuren niet noodzakelijk zonder problemen is. Uit kwalitatieve interviews blijkt dat de politieke input in het dagelijks Europees beleid beperkt is en dat dit bovendien betreurd wordt door de ambtenaren. Het Belgisch beleid wordt door ambtenaren ook een tekort aan creativiteit verweten. Typerende uitspraken tijdens de kwalitatieve interviews zijn: 'men wacht op ideeën van de Commissie', 'men volgt de ideeën van de Commissie', dit gebeurt soms 'te principieel' en 'men is te meegaand vanuit de optie dat we ons als klein land maar supranationaal moeten opstellen'. Beyers en Kerremans beschrijven Belgische coördinatie als ambtelijk, met een beperkte politieke input.⁷ Anderen beschouwen de beperkte parlementaire controle en de sterke rol van de uitvoerende macht als kenmerkend voor het Belgisch Europees beleid.⁸ Parlementaire debatten zijn doorgaans beperkt tot sleutelmomenten in de Europese integratie, zoals de herziening van het Verdrag. Het dagelijks Europees beleid komt er zelden aan bod. Met andere woorden, het lijkt erop dat inzake Europese materies niet de ambtenaren, maar eerder de politici gemarginaliseerd zijn.

I. Opbouw van dit artikel

Dit artikel heeft als oogpunt de relatie tussen het politieke en het administratieve bedrijf inzake het Belgisch Europees beleid op een empirische wijze te on-

⁶ J.D. ABERBACK, R. PUTMAN, B.A. ROCKMAN, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, 1981.

⁷ J. BEYERS, B. KERREMANS, European Intergration and Belgian Politics: The Dilemma between Autonomy and Cohesion. In: K. HANF, B. SOETENDORP, eds., *Small States and EU-Membership* (in press). London, 1997.

⁸ B. KERREMANS, The Belgian Point of View on the Intergovernmental Conference of 1996: The End of the Permissive Consensus? *Cahiers du CERIS*, nr. 4, forthcoming.

L. DE WINTER, T. LAURENT, The Belgian Parliament and European Integration. In: P. NORTON (ed.), *National Parliaments and the European Union*. London, 1996, pp. 75-91.

derzoeken. Zowel structurele als subjectieve aspecten van de relatie komen aan bod. Verder onderzoek ik in welke mate er een verband bestaat tussen subjectieve en structurele aspecten. De formeel administratieve details van de coördinatie van het Belgisch Europees beleid vallen buiten het bestek van dit artikel. Over de politieke discussies betreffende de Belgische coördinatie in het algemeen en het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten in het bijzonder werd reeds elders gepubliceerd.⁹ Ik beperk me in dit stuk tot de algemene verhouding politiek versus bestuur en maak hiervoor opnieuw gebruik van de door de Dierickx en Majersdorf verzamelde data en meer recente data van ambtenaren die betrokken zijn bij Europese besluitvorming.

Met gegevens over de communicatienetwerken van 157 hogere ambtenaren, 28 kabinetsmedewerkers en 51 politici konden Dierickx en Majersdorf de relaties tussen de ambtenaar en de politicus op een kwantitatieve manier uitdrukken. De samenstelling van hun steekproef gebeurde op basis van de Gids der Ministeries van 1988-89. Alle rangen van 15, 16 en 17 werden als mogelijke respondenten beschouwd.¹⁰ Uit deze groep van ongeveer 450 personen werd een toevallige steekproef van 170 eenheden getrokken waarbij de verhouding tussen het aantal ambtenaren-generaal van elk ministerie in acht werd genomen. In de interviews werd gepeild naar onder andere de houding tegenover sociale en politieke conflicten, de communicatie met andere beleidsvormers, de houding ten aanzien van bestuur, hun zelfbeeld en het verschil in partijdige en onpartijdige ideologie.

Tijdens het voorjaar van 1994 werden Belgische ambtenaren die betrokken waren bij Raadsonderhandelingen geïnterviewd. Deze steekproef werd gebaseerd op de lijst van 170 ambtelijke werkgroepen van de Raad van Ministers tijdens het Belgisch voorzitterschap van 1993.¹¹ Van deze 170 werkgroepen waren er 143 die ook effectief vergaderden tijdens het Belgisch voorzitterschap. In elke werkgroep werd België telkens door minstens één ambtenaar vertegenwoordigd. In totaal werden 94 Belgische ambtenaren geïnterviewd. 64 ambtenaren participeerden vanuit allerlei vakministeries aan Europese onderhandelingen. 30 ambtenaren of diplomaten waren vanuit hun functie bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken of de Permanente Vertegenwoordiging (PV hierna) verantwoordelijk voor

9 J. BEYERS, B. KERREMANS, *a.w.*

10 Ambtenaren van Defensie en Buitenlandse Zaken werden niet bij het onderzoek van Dierickx en Majersdorf betrokken. Dit gebeurde om de internationale vergelijkbaarheid mogelijk te maken. Diplomaten en militairen waren ook niet betrokken bij het onderzoek in de andere landen. De steekproef van Dierickx en Majersdorf is, met uitzondering van het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, representatief voor de populatie hogere ambtenaren.

11 Het is moeilijk een exacte schatting van de populatie te maken. In totaal schat ik dat gedurende het Belgisch voorzitterschap zo'n 110-tal ambtenaren uit vakministeries op deeltijdse basis bij Europese onderhandelingen in de Raad van Ministers werden betrokken. Op de Belgische PV werkten naast 21 diplomaten ook nog 13 ambtenaren die werden gedetacheerd vanuit vakministeries. Verder schat ik het aantal diplomaten en ambtenaren dat vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken dagelijks met Raadsonderhandelingen bezig is op 15. Het totaal aantal voltijdsen werkzaam in de PV's van de toen 12 lidstaten wordt geschat op 300.

het Belgisch Europees beleid in de werkgroepen.¹² De eerste groep is slechts deeltijds betrokken bij Europese besluitvorming, terwijl de tweede groep dagelijks te maken heeft met Europese dossiers. Gemakshalve noem ik de eerste groep verder deeltijds en de tweede groep voltijds. Er is alvast één groot verschil tussen de steekproef van 1989 en de meer recente steekproef. Alle respondenten in het onderzoek van 1989 behoorden tot rang 15 tot 17. In het recente onderzoek zitten amper respondenten met deze rang. De meesten hebben de rang van bestuurssecretaris. Naast Belgische ambtenaren werden tevens 108 ambtenaren van de toen andere 11 lidstaten geïnterviewd. Deze ambtenaren werden geselecteerd op basis van de samenstelling van 13 vooraf geselecteerde Raads-werkgroepen.

TABEL I

Overzicht van de gebruikte gegevens

data uit steekproef van 1989		data uit steekproef van 1994		
kabinets- medewerkers	hoge ambtenaren	respondenten uit andere lidstaten ¹³	Belgische voltijdsen	Belgische deeltijdsen
N=28	N=157	N=108	N=30	N=64

Het artikel wordt verder als volgt gestructureerd. Aan de hand van gegevens over de communicatienetwerken wordt in het volgende deel de structurele relatie tussen ambtenaren onderling, tussen ambtenaren en politici en tussen ambtenaren en kabinetsmedewerkers beschreven. In het vierde deel wordt de afstand tussen ambtenaren en het politieke bedrijf beschreven aan de hand van twee schalen: een schaal die de subjectieve afstand tussen de ambtenaar en de politieke actoren meet en een schaal die het zelfvertrouwen van ambtenaren in onderhandelingen meet. In het vijfde deel worden een aantal factoren van professionele en vroege socialisatie beschreven die gerelateerd kunnen zijn tot de subjectieve afstand. Het zesde deel relateert deze socialisatiefactoren aan de factoren die de subjectieve afstand meten. Tenslotte tracht ik te antwoorden op de vraag in welke mate een eventuele structurele of objectieve afstand tot politici samenhangt met de subjectieve afstand die ambtenaren ervaren tegenover het politieke bedrijf. Is het zo dat bepaalde opvattingen en houdingen tegenover het politieke bedrijf de constructie van netwerken verhinderen of bevorderen?

12 Op het moment van het veldwerk (1994) werd België in de werkgroepen van de Raad van Ministers vertegenwoordigd door in hoofdzaak federale ambtenaren. Daarom waren slechts 7 ambtenaren van gemeenschappen en gewesten betrokken binnen dit luik van het onderzoek. Sinds de inwerkingtreding van het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten in maart 1994 zijn hier wel veranderingen opgetreden. Daarom werden in 1995 supplementaire interviews met ambtenaren van Gemeenschappen en de Gewesten uitgevoerd. Voor resultaten van dit bijkomende onderzoek verwijs ik naar andere publikaties (J. BEYERS, B. KERREMANS, *a.w.*)

13 De verdeling van respondenten van andere lidstaten is als volgt: 11 Britten, 10 Denen, 12 Duitsers, 12 Fransen, 5 Grieken, 10 Ieren, 11 Italianen, 4 Luxemburgers, 8 Nederlanders, 11 Portugezen en 11 Spanjaarden.

II. De structurele afstand tussen politiek en bestuur

Zowel in het onderzoek van 1989 als in het recente onderzoek werd gepeild naar de communicatienetwerken van ambtenaren. Ambtenaren konden tijdens de interviews aangeven hoeveel ze beroepshalve contact hadden met mogelijke partners (kabinetsmedewerkers, ambtenaren, politici, belangengroepen...). Antwoorden werden gespecificeerd op een zes-puntenschaal: 1 = 'meermaals per week', 2 = 'wekelijks', 3 = 'regelmatig, maar niet wekelijks' (data 1989) of 'om de twee weken' (data 1994), 4 = 'af en toe', 5 = 'zelden' en 6 = 'nooit'.

In tabel II staan de percentages van respondenten die beweren regelmatige contacten te onderhouden met de vermelde partner in het communicatieproces. Met 'regelmatig' wordt een score van 1 ('meermaals per week'), een score van 2 ('wekelijks') en een score van 3 ('regelmatig, maar niet wekelijks' of 'om de twee weken') bedoeld. Hoe hoger het cijfer in de tabel hoe meer de respondent behorende tot een bepaalde groep kans maakt om te communiceren met de vermelde partner. Tabel II geeft een onderscheid tussen ambtenaren en kabinetsleden uit de steekproef van 1989, Belgische ambtenaren of diplomaten die voltijds betrokken zijn bij EU-beleidsvorming, Belgische ambtenaren die deeltijds betrokken zijn bij Europese beleidsvorming en ambtenaren of diplomaten uit de andere lidstaten die voltijds betrokken zijn bij Europese beleidsvorming.

De eerste twee kolommen herinneren aan de vaststellingen van Dierickx en Majersdorf. Kabinetsleden bouwen in sterke mate politieke contacten uit (65% met parlementsleden, 50% met politieke partijen en 57% met het kabinet van premier). Bovendien hebben ze een relatief grote voeling met allerlei maatschappelijke sectoren (75% met belangengroepen, 43% met lokale overheden en 47% met regionale overheden). Ze vormen ook in sterke mate de brug met andere kabinetten (82%). Ambtenaren daarentegen hebben de meeste communicatie met het eigen kabinet (86%) en met ambtenaren in het eigen ministerie (93%). Met alle andere partners communiceren ze minder dan de kabinetsmedewerkers.

De gegevens in tabel II wijzen op een beperkte betrokkenheid van kabinetsmedewerkers in het Europees beleid. Belgische Europese ambtenaren die deeltijds betrokken worden bij Europese materies communiceren in vergelijking met de ambtenaren uit het Dierckx-Majersdorf onderzoek minder met het eigen kabinet (59% tegenover 86%) en met kabinetten op andere ministeries (11% tegenover 23%). Voltijdse communiceren wel meer met kabinetten van andere ministeries (53% tegenover 23%), maar hun communicatie met andere kabinetten is nog steeds inferieur aan de communicatie die kabinetsmedewerkers aan de dag leggen met andere kabinetten (53% tegenover 82%).

Tabel II geeft echter geen volledig beeld van betrokkenheid van kabinetsmedewerkers bij het Belgisch Europees beleid. Er werden amper kabinetsmedewerkers geïnterviewd. Dit heeft te maken met het feit dat de steekproef werd gebaseerd op de populatie van onderhandelaars in werkgroepen van de Raad van Ministers. Uit de steekproef blijkt dat kabinetsleden in 2 van de 170 werkgroepen participeerden aan onderhandelingen in de werkgroepen. Het is echt ongebruikelijk dat kabinetsleden deelnemen aan onderhandelingen in de werkgroepen van de Raad. De deelname van 2 kabinetsleden aan onderhandelingen in 2 werkgroepen tijdens het Belgisch voorzitterschap kan verklaard worden door het politiek controversiële karakter van de onderhandelingen in die werkgroepen. Ook

drie case-studies, waarvan elders verslag wordt gedaan¹⁴, leiden tot de conclusie dat kabinetsmedewerkers vooral betrokken worden bij de gepolitiseerde Europese dossiers. Gezien de beperkte politisering van Europese dossiers in het algemeen, kan aangenomen worden dat kabinetsmedewerkers slechts sporadisch betrokken worden bij de dagelijkse afhandeling van Europese dossiers.

TABEL II

Percentage regelmatige communicatie
(vergelijking data 1989 en data 1994, N=387)¹⁵

	ambtenaren	kabinets- medewerkers	deeltijdsen	voltijdsen	niet-Belgen
	steekproef 1989		steekproef 1994		
Diensten van de Eerste Minister	17%	57%	6%	17%	10%
Ambtenaren van het eigen ministerie	93%	85%	87%	93%	87%
Ambtenaren van andere ministeries	26%	33%	16%	73%	57%
Kabinetten van andere ministeries	23%	82%	11%	53%	-
Kabinetten van het eigen ministerie	86%	-	59%	87%	-
Parlementsleden	10%	65%	6%	13%	12%
Politieke Partijen	10%	50%	3%	0%	10%
Belangengroepen	34%	75%	19%	33%	44%
Lokale Overheden	11%	43%	9%	20%	10%
Regionale Overheden	24%	47%	23%	27%	12%
N	157	28	64	30	108

Een analyse van tabel II maakt tevens het onderscheid tussen deeltijdsen en voltijdsen duidelijk. De deeltijdsen hebben over de hele lijn nog minder uitgebouwde communicatienetwerken dan de nationale ambtenaren uit het onderzoek van 1989. De Europese voltijdsen daarentegen hebben meer uitgebreide communicatienetwerken dan de ambtenaren uit het onderzoek van 1989. Doch, hun communicatienetwerken zijn niet vergelijkbaar met die van de kabinetsmedewerkers die participeerden aan het onderzoek van 1989. Ze communiceren minder met politieke partners (de eerste minister, de partijen, het parlement), belangengroepen en andere bestuurslagen (lokaal en regionaal) dan de kabinetsmedewerkers die in 1989 werden geïnterviewd. Er is nog een opvallend verschil. Voltijdsen communiceren beduidend meer met ambtenaren van andere mini-

14 J. BEYERS, B. KERREMANS, *a.w.*

15 Enkele variabelen uit het onderzoek van 1989 werden opnieuw gecodeerd. Dierickx en Majersdorf maakten een onderscheid tussen communicatie met 'parlementsleden uit de meerderheid' en 'parlementsleden uit de oppositie'. Voor de Belgische Euroambtenaren uit het recente onderzoek werd dit onderscheid niet gemaakt. Enkel communicatie 'met parlementsleden' werd in overweging genomen. Daarom werden de scores van de twee variabelen in het Dierickx-Majersdorf onderzoek gemiddeld en beschouwd als de score voor communicatie 'met parlementsleden'. Eenzelfde procedure werd toegepast voor 'lokale politici' en 'lokale ambtenaren' (werd 'lokale overheden') en voor 'regionale politici' en 'regionale ambtenaren' (werd 'regionale overheden').

steries (73% tegenover respectievelijk 20%, 36% en 36%). Deze ambtelijke netwerken zijn belangrijker dan netwerken die uitgebouwd worden met kabinetten van andere ministeries (53%). Enkel met het eigen kabinet is de communicatie op een vergelijkbaar niveau (87%).

In het recente onderzoek werden een aantal extra vragen opgenomen die meer betrekking hebben op het specifieke van de werkomgeving van de Europese ambtenaren. Zo kan op basis van formele regels verondersteld worden dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken een belangrijke potentiële partner is. Supranationale instellingen, zoals de Europese Commissie en het Raadssecretariaat, spelen een cruciale rol in de intergouvernementele netwerken¹⁶. Ook het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité spelen een, weliswaar bescheiden, rol in de besluitvorming. Tabel III geeft een overzicht van deze variabelen. De gegevens werden op dezelfde manier gedichotomiseerd als in tabel II. Tabel III introduceert ook een nieuw onderscheid: ambtenaren wiens ministerie vertegenwoordigd is in de PV en ambtenaren wiens ministerie niet vertegenwoordigd is in de PV.¹⁷ In de eerste groep bevinden zich 45 respondenten, in de tweede groep 19 respondenten. Gezien het om kleine aantallen gaat moeten de contrasten groot zijn om conclusies te trekken. In de tabel werden significante contrasten (volgens de Chi²-toets) in het vet aangeduid.

Het onderscheid tussen deze twee groepen is niet onbelangrijk. Ambtenaren waarvan het ministerie een vertegenwoordiger heeft gedetacheerd in de PV, zijn voor hun contacten met de Europese instellingen minder afhankelijk van de ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hun vertegenwoordiger in de PV behartigt immers de belangen van hun departement in Europese onderhandelingen. De data bevestigen dit beeld. Ambtenaren uit een departement zonder een contactpersoon in de PV nemen meer zelf contact op met ambtenaren van andere ministeries (32% tegenover 9%) en ook het Ministerie van Buitenlandse Zaken is van groter belang voor deze ambtenaren (42% tegenover 20%). Ze doen bovendien meer beroep op het Secretariaat van de Raad (59% tegenover 39%). Wat betreft andere partners (o.a. regionale en lokale overheden, de diensten van de eerste minister...) zijn de verschillen tussen beide groepen gering.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken en andere departementen zijn cruciale partners in de communicatienetwerken van al onze respondenten. Ook de Europese Commissie en het Secretariaat van de Raad zijn belangrijke partners voor voltijdsen, deeltijdsen, Belgen en niet Belgen (tussen de 39% en de 89%). Hun positie in het communicatie-netwerk staat in schril contrast met de positie die wordt ingenomen door het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal

16 M. WESTLAKE, *The Council of the European Union*. London, 1995.

17 Op het ogenblik van de data-verzameling waren de Federale Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Landbouw, van Financiën, van Verkeer en Infrastructuur, van Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Handel, van Economische Zaken, van Milieu vertegenwoordigd in de PV. De Federale Ministeries van Binnenlandse Zaken, van Ambtenarenzaken, van Volksgezondheid, van Defensie, van Begroting, van Wetenschapsbeleid, van Tewerkstelling en Arbeid, van Pensioenen en Sociale Zaken waren niet vertegenwoordigd in de PV. Wat betreft de Gemeenschappen en de Gewesten waren op het moment van de data-verzameling enkel de Franstalige Gemeenschap en het Waalse Gewest vertegenwoordigd in de PV.

Comité (tussen de 0% en de 13%).¹⁸ Uit de gegevens van tabel III blijkt dat voltijdsen meer contacten hebben met belangengroepen en de media dan de deeltijdsen, maar de verschillen zijn eerder gering. Politieke partners - parlementsleden en politieke partijen - komen er amper aan te pas (tussen de 0% en de 13%). Belangengroepen zijn belangrijker dan de politieke actoren (tussen de 16% en de 44%). Enkel de communicatie met regionale overheden is vergelijkbaar met de intensiteit van de communicatie met belangengroepen (tussen de 23% en de 27%).

TABEL III

Percentage regelmatige communicatie van Europese ambtenaren
(data 1994, N=202)

	voltijdsen	deeltijdsen met vertegenwoor- diging in de PV	deeltijdsen zonder vertegenwoor- diging in de PV	niet Belgen (voltijdsen)
Ambtenaren van andere ministeries	73%	9%	32%	57%
Kabinetten van andere ministeries	53%	5%	5%	-
Kabinet van Buitenlandse Zaken	67%	9%	21%	-
Ambtenaren van Buitenlandse Zaken	80%	20%	42%	64%
Belangengroepen	33%	20%	16%	44%
Pers en media	30%	2%	0%	32%
Europees Parlement	10%	5%	0%	13%
Economisch en Sociaal Comité	0%	0%	0%	0%
Raadssecretariaat	89%	39%	58%	74%
Europese Commissie	67%	50%	42%	86%
N	30	45	19	108

Over het communicatienetwerk van ambtenaren van de andere lidstaten is er slechts een beperkte hoeveelheid gegevens beschikbaar. De laatste kolom in tabel II en tabel III stelt de gegevens voor van de niet-Belgen in het onderzoek. Natuurlijk gaat het hier om een sterk vereenvoudigde voorstelling van zaken. De

¹⁸ Mijn gegevens laten niet toe te concluderen dat het Europees Parlement of het Economisch en Sociaal Comité politiek onbelangrijk zijn. Belangrijker is dat communicatie met het Raadssecretariaat en de Europese Commissie kwalitatief anders is. De Europese Commissie heeft een grote invloed op de agenda van de onderhandelingen, terwijl het Raadssecretariaat bijdraagt tot het gunstig verloop van de onderhandelingen, maar minder de agenda zal bepalen. Wat betreft het Economische en Sociaal Comité moet gezegd dat waarnemers - omwille van verscheidene redenen - tot de conclusie komen dat de invloed van deze partner zeker niet overschat mag worden (D. CORBEY, Gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité. Economische democratie binnen de Europese Unie. *Internationale Spectator*, 1996, nr. 6, pp. 344-348). Aangaande de invloed van het Europees Parlement kan gesteld worden dat veel afhankelijk is van de besluitvormingsprocedure die gevolgd wordt (G. TSEBELIS, The Power of The European Parliament as a Conditional Agenda Setter. *American Political Science Review*, 1994, pp. 128-142.). Zo zal het Parlement bijvoorbeeld meer invloed kunnen uitoefenen in een medebeslissings-procedure dan in een samenwerkingsprocedure.

gegevens werden gedichotomiseerd en ik maak geen onderscheid op basis van mogelijke inter-nationale variaties. Niettemin blijkt uit deze gegevens dat de communicatienetwerken van de Belgen niet noodzakelijk op alle vlakken atypisch zijn. Blijkbaar zijn ook voor voltijdsen van andere lidstaten ambtelijke netwerken van groot belang (57% regelmatige contacten).¹⁹ Parlementsleden en politieke partijen zijn ook voor niet-Belgen minder gefreunteerde partners (10%). Opvallend is dat de Belgische respondenten het regionale bestuursniveau belangrijker vinden dan hun buitenlandse collega's (12% tegenover 23% en 27%). Tabel III toont ook dat Belgische ambtenaren minder actief zijn in het zogenaamde voortraject van de onderhandelingen. Niet-Belgen bouwen iets meer contacten uit met de Europese Commissie (86% tegenover 67%, 50% en 42%) en belangengroepen (44% tegenover 33%, 20% en 16%).

De structurele gegevens duiden op een coördinatie met een sterk ambtelijk karakter. Het zijn vooral ambtenaren die de dienst uitmaken als het gaat om het Europees beleid. In tegenstelling tot het onderzoek van 1989 kan dus niet worden beweerd dat ambtenaren gemarginaliseerd zijn in de Europese beleidsvorming. De betrokkenheid van de politici bij het dagelijkse Europees beleid is eerder beperkt. De netwerken met de politici worden in hoofdzaak door de voltijdsen uitgebouwd. Dit gebeurt in sterke mate via communicatie met het eigen kabinet (87%), maar ook in niet geringe mate via communicatie met kabinetten van andere ministeries (53%). Politieke controle situeert zich in hoofdzaak binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Permanente Vertegenwoordiging. Voltijdsen coördineren ook tussen ambtenaren van allerlei andere ministeries en zij zijn de belangrijkste partners van de Europese instanties. Met andere woorden, ambtelijke actoren bezetten het centrum van de beleidsnetwerken en politieke actoren (o.m. parlementsleden) hebben in eerder beperkte mate en slechts onrechtstreeks toegang tot dit centrum.

III. De afstand tussen het politieke gebeuren, de politici en de ambtenaar als subjectief ervaren verschijnsel

Tot hiertoe is de structurele positie van ambtenaren aan bod gekomen. De subjectieve afstand betreft de verhouding tussen de ambtenaar en het politieke gebeuren in een ruime betekenis. Hoe worden andere beleidsvormers (parlementsleden, de regering, belangengroepen, burgers...) gepercipieerd? Ik ga er vanuit dat het antwoord op deze vragen bepaald wordt door een latent continuüm met aan het ene uiterste het politieke rolmodel en aan het andere uiterste het be-

¹⁹ Deze gegevens geven een zeer rudimentair inzicht in hoe coördinatie binnen de verschillende lidstaten plaatsvindt. Goed vergelijkbaar empirisch materiaal is niet beschikbaar. Een studie betreffende Nederlandse coördinatie bevestigt het ambtelijk karakter van standpuntbepaling voor Nederland (J.M.M. VAN DEN BOS, *Dutch EC Policy Making. A Model-Guided Approach to Coordination and Negotiation*. Amsterdam, 1991.). In het informele netwerk blijken ambtenaren van een lagere rang prominenter te zijn dan ambtenaren van een hogere rang. Ook dit is vergelijkbaar met mijn bevindingen. Kabinetsmedewerkers en ambtenaren met de rang 15 tot 17 zijn minder vaak betrokken dan ambtenaren met het niveau van bestuurssecretaris. Wat betreft de structurering van het netwerk zijn de gegevens nog minder vergelijkbaar. Ondanks een zekere graad van decentralisering en niet-hiërarchische gelaagdheid mag de centrale rol van de Permanente Vertegenwoordiging in het informele netwerk voor België niet onderschat worden (J. BEYERS, B. KERREMANS, a.w.).

stuursmodel. Zij die een meer politiek rolmodel aannemen, geloven in een grote variëteit aan gelijkwaardige beleidskeuzen. Ze menen dat de uiteindelijke keuze voor een beleid wordt bepaald door een conflict waarin macht een bepalende factor is. Deze ambtenaren weten de bijdrage van een grote groep actoren naar waarde te schatten. Ambtenaren die het bestuursmodel aanhangen zijn eerder overtuigd van de mogelijkheid van een optimale aanpak op basis van deskundigheid. Ze wijzen op de nefaste gevolgen van een uitgebreide participatie van allerlei actoren aan de beleidsvorming. Een uitgebreide participatie staat immers doorgaans gelijk met onbegrip voor de deskundigheid van de ambtenaren en is eerder een uiting van particuliere belangen. Om dit begrip, distantie tot politiek, te operationaliseren maak ik gebruik van één schaal die de door Dierickx en Majersdorf gebruikte schalen technocratie en aversie samenvat.²⁰ Met deze schaal kunnen de gegevens van 1989 vergeleken worden met de gegevens van 1994.

Uit het onderzoek van Dierickx en Majersdorf bleek reeds dat de Belgische ambtenaar zijn invloed op de beleidsvorming vrij laag inschatte. Bij de vraag naar de invloed van ambtenaren op de beleidsvorming schatten 39% van de Belgische ambtenaren tegenover 4% van de Duitse ambtenaren hun invloed in als 'weinig invloed' of 'geen invloed'. Het recente onderzoek peilt meer expliciet naar het zelfvertrouwen van de Belgische ambtenaar. Onderhandelaars hebben doorgaans een opvatting over de steun die ze ondervinden van hun eigen departementen. Ze kunnen ontevreden zijn betreffende de opleiding inzake internationale onderhandelingen. Mogelijkerwijs vinden ze de instructies die ze verkrijgen onvoldoende of onduidelijk. Bovendien kan er een gevoel bestaan dat vertegenwoordigers van andere lidstaten beter zijn voorbereid op de onderhandelingen. Zelfvertrouwen zoals hier beschreven, heeft in sterke mate een organisatorisch karakter. Het begrip zelfvertrouwen is ook ruimer dan de vraag naar de eigen invloed op de beleidsvorming zoals die in 1989 werd gesteld. Het verwijst ook naar de mate waarin betrokkenen oordelen dat ze adequaat kunnen omgaan met onzekerheden en een grote mate van autonomie. Dit begrip wordt geoperationaliseerd in een tweede schaal die zelfvertrouwen wordt genoemd.

De technische aspecten van de principale componenten analyse die werd gebruikt om de twee schalen te construeren worden in een annex behandeld. Tabel IV geeft formulering van de stimuli voor de schalen zelfvertrouwen en distantie. Volledigheidshalve geef ik ter informatie de lading per stimuli en de eigenwaarde. Belangrijker voor dit artikel is ten eerste in welke mate verschillende te onderscheiden groepen zich plaatsen op de gevonden schalen en ten tweede in welke mate er een verband bestaat tussen de structurele positionering en de subjectieve beleving van actoren. Ik wees reeds op het feit dat de betrokkenheid van politici bij het dagelijks Europees beleid van België beperkt is en die van ambtenaren groot. Impliceert de geringe communicatie tussen politici en ambtenaren een grote afstand van ambtenaren tegenover het politieke gebeuren?

20 G. DIERICKX, P. MAJERSDORF, *a.w.*

TABEL IVa

Ladingen op de Component Zelfvertrouwen (data 1994, N=202)

1. Binnen de administraties van mijn land is er een tekort aan opleiding voor ambtenaren die betrokken worden bij onderhandelingen op Europees niveau.	0.92
2. In mijn land verloopt de interne coördinatie van de standpunten van verschillende ministeries op een chaotische manier.	0.99
3. Ik weet dikwijls niet goed welk standpunt ik moet verdedigen in de werkgroepen.	0.91
4. Enkel al doende heb ik geleerd hoe ik moest omspringen met ingewikkelde Europese dossiers.	0.79
5. Overzichtelijkheid van de beleidsvoorbereiding is van groot belang voor ambtenaren. De administratieve structuur in ons land draagt daar niet steeds toe bij.	0.88
6. De meeste Lidstaten bereiden zich veel grondiger voor op de onderhandelingen in Brussel dan wij.	0.84
7. De instructies m.b.t. de in te nemen standpunten die ik krijg vanuit mijn ministerie zijn altijd zeer duidelijk omschreven.	0.74
Eigenwaarde	5.23
proportie verklaarde variantie	75%

TABEL IVb

Ladingen op de Component Distantie (data 1989 en data 1994, N =387)

1. Politieke partijen spelen in een democratie een belangrijke rol. Toch plegen ze politieke conflicten nodeloos te verscherpen.	0.90
2. Niet zozeer de politieke partijen en de politici, maar eerder het bestuurlijk apparaat verzekert ons een bevredigend beleid.	0.87
3. In sociale en economische aangelegenheden moet heden aan technische overwegingen een zwaarder gewicht toegekend worden dan aan politieke.	0.84
4. De moderne wereld is zo ingewikkeld dat het niet mogelijk is voorstellen om burgers een grotere controle over de staat te geven aux sérieux te nemen.	0.83
5. Aan stabiliteit en continuïteit in het politieke beleid hebben we meer behoefte dan aan een afwisseling van bewindvoerders.	0.81
6. Het algemeen welzijn wordt door de voortdurende strijd tussen particuliere belangengroepen ernstig bedreigd.	0.73
8. De kracht en de doelmatigheid van een regering zijn belangrijker dan haar programma.	0.72
9. Om overheidsoptreden rationeel te beoordelen is het noodzakelijk politieke overwegingen uit te sluiten.	0.69
Eigenwaarde	5.16
proportie verklaarde variantie	57%

Vooraleer ik de positionering van de respondenten op de schalen beschrijf presenteer ik een derde variabele die uitdrukking geeft aan de subjectieve afstand tussen bestuur en politiek. In 1989 en in 1994 werd een vraag gesteld die peilt naar de affiniteit met de politiek. Het betreft de mate waarin respondenten de politieke aspecten van hun werk appreciëren. Tabel V geeft de antwoorden op deze vraag weer. Hieruit blijkt dat ambtenaren die betrokken zijn bij Europese beleidsvorming minder stellen dat politiek geen rol speelt in hun werk (2% tot 10%). Bij de ambtenaren die geïnterviewd werden in 1989 daarentegen zitten relatief veel respondenten die oordelen dat politiek geen rol speelt in hun werk (27%). Aan de personen die oordeelden dat politiek geen rol speelt in hun werk, werd tevens gevraagd in hoeverre zij een eventueel meer politieke kant van hun werk zouden waarderen. 29 van deze respondenten (71%) waren tevens van oordeel dat politieke aspecten hen weinig zouden zeggen of hen helemaal niet zouden bevallen. Slechts 13% zou een meer politieke invulling van de taak kunnen waarderen. In verhouding zijn er in het vorige onderzoek dus meer mensen die niet van de politieke kant van hun werk houden dan in het huidige onderzoek. Met andere woorden, ambtenaren die betrokken zijn bij de Europese politiek wettende de politieke aspecten van hun werk beter te waarderen. Het zijn de uitzonderingen die niet van politiek houden.

TABEL V

Affiniteit met het politieke gebeuren

Leidinggevende ambtenaren moeten zich vaak bewegen in een grijze zone waar administratie en politiek elkaar raken. Hoe bevalt u de politieke kant van uw werk?

Steekproef	zeer goed	enigszins	half en half	bevalt niet	speelt geen rol	N
Ambtenaren data 1989	24%	15%	15%	19%	27%	155
Deeltijdsen data 1994	25%	27%	29%	10%	10%	63
Voltijdsen data 1994	38%	17%	34%	3%	7%	29
Niet-Belgen data 1994	40%	27%	22%	8%	2%	107
N	107	75	75	45	52	247

$\chi^2 = 58.03$, $df = 12$, $p = 0.001$, ontbrekende waarden = 5

Belangrijk om te onthouden is dat affiniteit met de politieke aspecten van het werk niet noodzakelijk hetzelfde is als waardering voor de politieke actoren zoals die gemeten wordt met de schaal distantie. De correlatie tussen affiniteit met de politiek en distantie is eerder aan de lage kant ($r = -0.15$, $p = 0.0157$). Zelfvertrouwen daarentegen hangt samen met de mate van distantie tegenover politieke actoren ($r = -0.35$, $p = 0.0005$). Hoe lager het zelfvertrouwen (hoge score op de zelfvertrouwen schaal), hoe minder de respondent zijn waardering (lage score op de distantieschaal) uit voor de participatie van een breed scala van actoren aan het politieke bedrijf. Deze negatieve samenhang wijst op een enigszins dubbelzinnige en paradoxale verhouding tussen bestuur en politiek. Langs de ene kant bestaat er ongenoegen over een tekort aan duidelijke instructies en een goed omlijnde beleidsvisie. Langs de andere kant wordt het tekort aan politieke input betreurd, maar tegelijkertijd staat men er ook wantrouwend tegenover.

Om te kijken hoe onze respondenten zich positioneren op de verschillende schalen, worden een aantal gemiddelden vergeleken. Voor de data van 1989 kunnen de ambtenaren vergeleken worden met kabinetsmedewerkers. Voor de data van 1994 kan een onderscheid worden gemaakt tussen voltijdsen en deeltijdsen. Het multi-nationale deel van de steekproef maakt het mogelijk om Belgische voltijdsen te vergelijken met niet-Belgische voltijdsen. Jammer genoeg kunnen Belgische deeltijdsen niet vergeleken worden met deeltijdsen uit andere lidstaten. Doch, een reeds een gedeeltelijke vergelijking van Belgische deeltijdsen met voltijdsen andere lidstaten maakt een situering van Belgische Europese ambtenaren in Europees perspectief mogelijk.

Tabel VI toont gemiddelde component scores op de schaal distantie per subgroep. Om de gegevens beter te situeren voeg ik ook de resultaten van kabinetsmedewerkers en niet-Belgen toe aan de tabel. Hoe hoger de score op deze schaal, hoe kleiner de afstand tussen de respondent en de politieke actoren. Een lagere score wijst op een eerder apolitieke houding. De gegevens bevestigen de vaststellingen van Dierickx en Majersdorf. Kabinetsmedewerkers voelen zich sterker verwant met de politieke actoren dan ambtenaren. Net zoals in tabel V blijkt dat de afstand met de politieke actoren bij Europese ambtenaren kleiner is dan bij de ambtenaren uit 1989. Doch, de Belgische ambtenaren die betrokken zijn bij Europese beleidsvorming hebben nog niet het politiek rolmodel van kabinetsmedewerkers uit 1989 aangenomen. Immers, in vergelijking met hun buitenlandse collega's bewaren ze een grote afstand ten opzichte van de politieke actoren. Dit laatste blijkt uit een vergelijking van de gemiddelden van de Belgische voltijdsen met de gemiddelden van hun buitenlandse collega's. Spanjaarden (1.02), Nederlanders (0.84), Britten (0.78), Duitsers (0.77), Ieren (0.63), Italianen (0.36), Fransen (0.33) en Denen (0.25) hebben gemiddeld een hogere score dan de Belgen.

TABEL VI

Distantie tot *politiek* (gemiddelde component scores)

kabinetsmedewerkers data 1989 (N=28)	0.74
niet-Belgen data 1994 (N=108)	0.46
voltijdsen data 1994 (N=30)	0.12
deeltijdsen data 1994 (N=64)	-0.14
ambtenaren data 1989 (N=157)	-0.41

Hoe plaatsen de respondenten zich op de schaal voor zelfvertrouwen? Hier kunnen enkel de data van 1994 gebruikt worden. Om te beginnen worden Belgische voltijdsen en deeltijdsen vergeleken met hun buitenlandse collega's. Daarna situeer ik de Belgische voltijdsen binnen het continuüm van hun buitenlandse collega's. Tabel VII geeft gemiddelde component scores voor Belgische deeltijdsen en voltijdsen, en de niet-Belgen. Hoe hoger de score, hoe lager het zelfvertrouwen van de respondenten. Opvallend is dat Belgische respondenten, zowel deeltijdsen als voltijdsen, een lager zelfvertrouwen hebben dan hun buitenlandse collega's. Vooral de deeltijdsen hebben een zeer laag zelfvertrouwen. Ook bij het vergelijken van Belgische respondenten met hun buitenlandse collega's blijkt dat ze zeer geringschattend zijn over hun eigen capaciteiten. Geen enkele nationaliteit in het multinationale deel van de steekproef doet zo geringschat-

tend over zichzelf als de Belgen. Alle andere nationaliteiten hebben gemiddeld een negatieve score op deze factor. Enkel de Belgische respondenten hebben gemiddeld een positieve score. Deze vaststelling is des te opvallend omdat zowel uit analyses met andere gegevens²¹ als uit informele gesprekken met bevoorrechte getuigen blijkt dat de waardering van de andere lidstaten voor de manier waarop de Belgen het voorzitterschap waarnamen, erg groot was.

TABEL VII

Zelfvertrouwen (gemiddelden component scores)

deeltijdsen data 1994 (N=64)	0.56
voltijdsen data 1994 (N=30)	0.08
niet-Belgen data 1994 (N=108)	-0.36

De vaststellingen bevestigen de resultaten van vorig onderzoek. De waardering voor het politieke bedrijf van Belgische ambtenaren is zeker niet groot te noemen in vergelijking met de waardering van niet-Belgen. Anderzijds is er wel enige variantie te bespeuren in de houding van Belgische ambtenaren. Hoe meer betrokken bij het Europese gebeuren, hoe meer Belgische ambtenaren het politieke bedrijf weten te waarderen. Verder blijkt het zelfvertrouwen bij Belgische ambtenaren zeer laag te zijn. Ook dit ligt in de lijn van het onderzoek dat Dierickx en Majersdorf ondernamen in 1989. Hangt de relatief grotere waardering voor de politieke actoren en de grotere affiniteit met het politieke gebeuren van de Belgische Europese ambtenaren samen met de manier waarop ze hun communicatienetwerken uitbouwen? Vooraleer dit verband verder wordt geëxploreerd ga ik na welke factoren mogelijkwijs de politieke cultuur van onze ambtenaren kunnen verklaren.

IV. Verschil in rekrutering van ambtenaren

Waarom hebben sommige ambtenaren een relatief grotere waardering voor de politieke actoren dan anderen? Waarom bouwt de ene ambtenaar zijn communicatienetwerken intensiever uit dan de andere? In het voorgaande werd reeds gewezen op de mogelijkheid dat de structurele positie van de ambtenaar een rol kan spelen. Ambtenaren waarvan het ministerie niet in de PV vertegenwoordigd is bouwen hun netwerken op een intensievere manier uit. Zij hebben ook een relatief grotere waardering voor politieke actoren (0.09) dan ambtenaren waarvan het ministerie wel in de PV vertegenwoordigd is (-0.24). Ambtenaren en diplomaten van Buitenlandse Zaken hebben vaker een coördinatie-functie en hun netwerken zijn bijgevolg als dusdanig gestructureerd. Deze laatsten hebben tevens een grotere waardering voor politieke actoren.

Naast de structurele positie van ambtenaren is het ook mogelijk dat ambtenaren mede als gevolg van vroegere ervaringen bepaalde gezichtspunten en houdingen hebben aangenomen, waardoor ze hun positie in de beleidsvorming ver-

21 J. BEYERS, G. DIERICKX, Nationality and Individuality in European Negotiations. The Working Groups of the Council of Ministers. In: D. TRAVERS, J. MELISSEN (Chair), *Diplomacy*. Symposium conducted at the 21st Annual Conference of the British International Studies Association, Durham, United Kingdom, December 1996.

stevigen. Opgedane ervaringen kunnen professioneel en dus van recente datum zijn. Anderzijds kunnen ze terug te brengen zijn op elementen van vroegere socialisatie.

Het moet gezegd dat de rekrutering van de ambtenaren uit het onderzoek van 1989 nogal verschilt van de rekrutering van de ambtenaren die bezig zijn met Europese beleidsvorming. Het meest uitgesproken verschil doet zich voor op het vlak van leeftijd. Belgische onderhandelaars zijn beduidend jonger dan de ambtenaren in het onderzoek van Dierickx en Majersdorf (gemiddeld 58 jaar tegenover 46 en 48 jaar). Hierbij benaderen ze de gemiddelde leeftijd van de kabinet-medewerkers (45 jaar). Het verschil in leeftijd is te verklaren door het feit dat ambtenaren in het onderzoek van Dierickx en Majersdorf tot rang 15, 16 of 17 behoren. In België is het gebruikelijk dat topambtenaren reeds een lange ambtelijke carrière hebben doorlopen vooraleer de hoogste functies te kunnen bekleden.²² De ambtenaren in het recente onderzoek zijn jonger en meestal ook van een lagere rang. De respondenten van 1989 hebben een beduidend hogere ambtelijke anciënniteit dan de respondenten van 1994 (gemiddeld 32 tegenover 20 jaar). 38% van de ambtenaren uit het onderzoek van 1989 hadden kabinetservaring. Dit is aanzienlijk meer dan de 17% deeltijdsen met kabinetservaring uit het recente onderzoek. Van de 30 voltijdsen hadden er 15 eerder op kabinetten gewerkt. Het is opvallend dat de meeste ambtenaren die een functie bekleedden in de PV, eerder op een kabinet werkzaam zijn geweest. De lengte van hun aanwezigheid op kabinetten is daarentegen wel korter dan de lengte van de kabinetservaring van de ambtenaren uit het onderzoek van 1989. Samengevat, deeltijdsen hebben minder ervaring binnen kabinetten dan de voltijdsen en de ambtenaren uit het onderzoek van 1989. Wat betreft verandering van dienst, valt op dat ambtenaren uit 1989 meer van ministerie wisselden dan de ambtenaren uit het recente onderzoek. 19% van de Belgen in het recente onderzoek wisselden ooit van ministerie tegenover 43% van de ambtenaren in het vorige onderzoek. Kortom, de ambtenaren die in 1989 werden geïnterviewd zwommen door relatief meer ambtelijke en bestuurlijke waters dan de ambtenaren die recentelijk werden geïnterviewd. Bij de recentelijk geïnterviewden hebben de voltijdsen iets meer professionele ervaring opgedaan in kabinetten.

Op vlak van vroegere socialisatie zijn de verschillen met het vorige onderzoek minder eenduidig. Om de gegevens aanschouwelijker voor te stellen werd een dichotomisering doorgevoerd. Het aantal ambtenaren met familieleden actief in staatsdienst is bij beide steekproeven ongeveer gelijk (25% in 1994 en 31% in 1989). Om een idee te krijgen van de politieke socialisatie tijdens de jeugd jaren maak ik gebruik van twee indicatoren. De eerste indicator meet of de respondent familieleden (grootouders, ouders, broers of zussen) had of heeft die politiek actief zijn (politiek mandaat bekleden of actief zijn in een politieke partij). 22% van de respondenten in het Dierickx-Majersdorf onderzoek hadden of hebben familieleden die politiek actief zijn. In het meer recente onderzoek is dit 10% van de respondenten. Een tweede indicator betreft de mate waarin de respondenten oordelen dat er thuis over politiek werd gesproken. 55% van de respondenten in de data van 1989 vindt dat er regelmatig, dikwijls of bij gelegenheid

²² A. HONDEGHEM, Van Topambtenaar naar Overheidsmanager: Ontwikkelingen in de Federale Ministeries en Parastatalen in België. In: G. BOUCKAERT, A. HONDEGHEM, R. MAES (eds.), *De Overheidsmanager. Nieuwe Ontwikkelingen in het Overheidsmanagement*. Leuven, 1994, pp. 175-204.

over politiek werd gesproken thuis, 45% vindt dat dit zelden of nooit gebeurde. Bij de recente data zijn deze cijfers respectievelijk 73% tegenover 27%. In het huidige onderzoek zijn er dus relatief meer respondenten die oordelen dat er thuis regelmatig, dikwijls of bij gelegenheid over politiek werd gesproken. Met uitzondering van 'het thuis vroeger over politiek spreken' kan echter niet gezegd worden dat de ambtenaren in het huidige onderzoek meer gelegenheid hebben gehad tot politieke of ambtelijke socialisatie dan de ambtenaren uit het onderzoek van 1989.

V. Onder welke omstandigheden verkleint de distantie tussen politiek en bestuur?

In het onderzoek van Dierickx en Majersdorf was het moeilijk om de oorzaak van de marginalisering eenduidig te isoleren. Als één mogelijke oorzaak werd de centrale positie van de ministeriële kabinetten in de communicatienetwerken gesuggereerd. Anderzijds, zo stelden Dierickx en Majersdorf, kon de oorzaak ook gelegen zijn in het feit dat de ambtenaren deze leemte laten opvullen door kabinetten omdat ze zelf verstek laten gaan. Op basis van de huidige gegevens kunnen we moeilijk stellen dat de ambtenaren zelf verstek laten gaan. Integendeel, in de dagelijkse Europese praktijk zijn ambtenaren belangrijke besluitvormers geworden. Hun affiniteit met de politiek is relatief groot evenals hun waardering voor het politieke actoren. Welke zijn de oorzaken van deze relatief kleinere culturele marginalisering?

In dit deel wordt gekeken in welke mate vroegere ervaringen een effect hebben op houdingen die ambtenaren aannemen in de beleidsvorming. Door een vergelijking van gemiddelden wordt nagegaan in hoeverre professionele rekrutering en/of vroegere socialisatie een verband vertonen met de mate van subjectief ervaren afstand tussen politiek en bestuur.

TABEL VIIIa

Distantie en professionele rekrutering (gemiddelde component scores)

		steekproef 1989	steekproef 1994
kabinetservaring	ja	N=56 -0.28	N=26 0.16
	neen	N=93 -0.50	N=68 -0.14
ambtelijke anciënniteit	langer dan 30 jaar	N=102 -0.55	N=18 -0.31
	korter dan 30 jaar	N=55 -0.15	N=76 0.00
wissel van ministerie	ja	N=67 -0.49	N=18 0.06
	neen	N=90 -0.32	N=76 -0.09

TABEL VIIIb

Distantie en vroege socialisatie (gemiddelde component scores)

		steekproef 1989	steekproef 1994
werd er thuis over politiek gesproken?	ja, regelmatig	N=36 -0.12	N=20 -0.02
	ja, dikwijls	N=17 -0.07	N=25 0.20
	bij gelegenheid	N=31 -0.41	N=23 -0.23
	zelden	N=41 -0.69	N=18 -0.31
	nooit	N=29 -0.55	N=7 0.11
familieleden in overheidsdienst?	ja	N=48 -0.46	N=23 0.09
	neen	N=109 -0.39	N=62 -0.09
familieleden politiek actief?	ja	N=35 -0.36	N=9 -0.25
	neen	N=122 -0.42	N=82 -0.02

Tabel VIIIa presenteert gemiddelde component scores voor variabelen die betrekking hebben op professionele socialisatie en tabel VIIIb gemiddelde component scores voor variabelen die betrekking hebben op vroegere socialisatie. Gegevens van respondenten uit de andere lidstaten en kabinetmedewerkers werden buiten beschouwing gelaten. De gemiddelde scores worden uitgesplitst voor de steekproef van 1989 en de steekproef van 1994.

Belangrijk om noteren is dat ambtenaren boven de 45 jaar gemiddeld een grotere distantie (-0.42) hebben ten aanzien van politieke actoren dan ambtenaren jonger dan 45 jaar (0.07).²³ Bovendien hangt de leeftijd van een ambtenaar zeer sterk samen met het aantal jaren ambtelijke anciënniteit ($r=0.82$, $p=0.0001$) en sterk met het aantal jaren kabinetservaring ($r=0.27$, $p=0.0001$). Dit lijkt logisch gezien een hogere leeftijd ook de kans op een meer verscheiden bestuurlijke en ambtelijke ervaring vergroot.

Uit tabel VIIIa valt op dat ambtenaren met kabinetservaring geen significant grotere nabijheid tot de politieke actoren vertonen. Ook het al dan niet werkzaam geweest zijn in verschillende ministeries blijkt weinig effect te hebben op distantie. Het is vooral de ambtelijke anciënniteit die gerelateerd is aan de gemiddelde afstand tot de politieke actoren. Dit blijkt ook uit de correlatie van het aantal jaren ambtelijke anciënniteit met distantie ($r=-0.26$, $p=0.0001$). Met andere woorden, hoe langer in overheidsdienst, hoe meer ambtenaren een grote afstand hebben ten aanzien van de politieke actoren (lage score op de schaal dis-

²³ Leeftijd is een inhoudelijk belangrijke variabele (R.B. ANDEWEG, *Politiek Gedrag*. In: J.W. VAN DETH, *Handboek Politicologie*. Assen, 1993, pp. 289-291.) omdat die een indicatie kan geven wanneer er veranderingen optreden in politieke houding. Het probleem is echter dat leeftijd verschillende zaken meet. Ten eerste het cohorte effect. Een nieuwe generatie wordt anders gesocialiseerd en dit heeft blijvende gevolgen op de toekomstige houding. Ten tweede het life-cycle effect. Jongeren zijn anders omdat ze jong zijn en hun houding wijzigt naarmate van verruiming van levenservaring. Een derde effect dat besloten ligt in de variabele leeftijd heeft betrekking op een periode effect. Bepaalde veranderingen doen zich voor in de samenleving en dit wijzigt de politieke attitude van mensen (bijvoorbeeld een oorlog meemaken). Het is moeilijk deze drie effecten uit elkaar te halen.

tantie). Ambtelijke anciënniteit hangt ook sterk samen met de leeftijd van de ambtenaar.

De vraag is echter of alleen de bestuurlijke ervaring een voorwaarde is om tot een bepaalde houding te komen. De factoren die de politieke en ambtelijke socialisatie meten wijzen op een eerder beperkte relatie tussen vroege socialisatie en houding tegenover de politieke actoren. Een vergelijking van de gemiddelden in tabel VIIIb laat toe te concluderen dat de vroegere socialisatie van de respondenten weinig gerelateerd is tot hun houding tegenover politieke actoren. Enkel de vraag naar discussie over politiek vroeger thuis levert enige variatie in gemiddelde scores op. Doch, de relatie tussen deze variabele en distantie is klein ($r = -0.19$, $p = 0.0023$). Of er bij ambtenaren thuis vroeger over politiek gesproken werd, of er familieleden actief in de politiek waren, of er familieleden actief waren in overheidsdienst, het maakt allemaal niet erg veel uit.

VI. Bestaat er een verband tussen de culturele en structurele afstand?

Voorlopig kan worden geconcludeerd dat in vergelijking tot hun buitenlandse collega's de Belgische ambtenaren, zowel die uit de steekproef van 1989 als die uit de meer recente steekproef, een relatief grote subjectieve afstand behouden tegenover politieke actoren. Als Belgische ambtenaren onderling vergeleken worden blijkt dat hoe meer ambtenaren betrokken worden bij het Europees beleid hoe minder klein de subjectieve afstand tegenover de politieke actoren wordt. Ook de affiniteit met het politieke gebeuren neemt toe. In structureel opzicht echter blijkt dat zowel de ambtenaren uit het onderzoek van 1989 als de ambtenaren uit het onderzoek van 1994 weinig rechtstreekse contacten met politieke actoren hebben. De uiteindelijke vraag is of ambtenaren met een grote terughoudendheid ten opzichte van politieke actoren ook communicatie met de politieke actoren mijden.

Ik onderzoek de mogelijke verbanden tussen indicatoren van subjectieve afstand en indicatoren van structurele afstand per steekproef. Het is immers zo dat de steekproef van 1989 en de steekproef van 1994 kwalitatief sterk verschillen. Vooral de verschillen in ambtelijke en professionele rekrutering zijn groot. Het is mogelijk dat waar er geen verband is binnen de steekproef van 1989, dit wel het geval kan zijn binnen de steekproef van 1994. Door de data van 1989 en 1994 samen te voegen kunnen mogelijke interessante verbanden verloren gaan.

Bij de correlatie-analyse worden naast de schalen zelfvertrouwen en distantie, ook de leeftijd, het aantal jaren ambtelijke anciënniteit en het aantal jaren kabinetservaring opgenomen. De correlaties van de verschillende communicatie-indices met zelfvertrouwen, distantie, leeftijd, aantal jaren kabinetservaring en aantal jaren ambtelijke anciënniteit worden weergegeven in tabel IX. Het heeft weinig zin om de resultaten van de correlatie-analyse met de gegevens van 1989 in de vorm van een tabel voor te stellen. Slechts twee verbanden bleken significant te zijn op het 0.05 niveau. Hoe ouder en hoe meer jaren ambtelijke anciënniteit, hoe minder communicatie topambtenaren (hoge score op de communicatie-indices) uit het onderzoek van 1989 met hun eigen kabinet hadden (correlaties van respectievelijk $r = 0.20$, $p = 0.0104$ en $r = 0.18$, $p = 0.0245$). Het gaat om weliswaar kleine samenhangen, maar de richting van de samenhang is toch tekenend. Hoe langer in dienst, hoe minder communicatie met de partner die nu net de leemte

tussen politici en ambtenaar opvult. Bovendien vergroot de distantie tot de politieke actoren met de leeftijd en is distantie zelf niet gerelateerd aan de communicatie-patronen van de ambtenaren.

Tabel IX, die de correlaties presenteert voor de steekproef van 1994, laat toe twee conclusies te trekken. Ten eerste vergroot ambtelijke anciënniteit de kans dat ambtenaren communiceren met politieke actoren (diensten van de premier, parlementsleden en partijen). Hetzelfde geldt, zij het in mindere mate, voor leeftijd en kabinetservaring. Dit is een merkwaardige vaststelling gezien het feit dat ambtelijke anciënniteit ook de distantie vergroot. Distantie heeft echter weinig te maken met het al dan niet uitbouwen van contacten met politieke actoren. Dit op het eerste gezicht paradoxale gegeven kan verklaard worden door het feit dat personen die reeds langer in dienst zijn meer gelegenheid hebben gekregen om de politieke actoren te leren kennen. De lengte van de dienst vergroot daarentegen niet noodzakelijk de waardering voor politieke actoren.

Ten tweede vertoont zelfvertrouwen een interessante relatie met verschillende communicatie-indices. Hoe hoger het zelfvertrouwen bij onderhandelingen, hoe meer communicatie met eigen kabinet, met andere kabinetten, binnen het eigen ministerie en met andere ministeries, met het kabinet van het ministerie van Buitenlandse Zaken, met regionale overheden, met het Europees Parlement en met de diensten van de premier. Merk op dat de mate van zelfvertrouwen in hoofdzaak gerelateerd is tot die partners die ook structureel relevant zijn voor de Belgische onderhandelaars. Met andere woorden, de subjectieve beleving van zelfvertrouwen lijkt in belangrijke mate een functie te zijn van de mate waarin ambtenaren ingebed zijn in hun eigen administratief systeem. Of, hoe intenser de coördinatie en de communicatie voorafgaand aan de onderhandelingen, hoe zekerder de onderhandelaar zich zal voelen tijdens de onderhandelingen zelf. Dit fenomeen hangt ook nauw samen met de functie van de respondent. Hoe meer de respondent op voltijdse basis betrokken is bij Europese dossiers, hoe hoger zijn zelfvertrouwen en uitgebreider zijn coördinatie-netwerken zijn.

Wat betreft de variabele kabinetservaring en distantie tot de politiek komen de vaststellingen hier dicht in de buurt van de vaststellingen die Dierickx en Majersdorf deden. Kabinetservaring hangt niet samen met de communicatienetwerken, noch met de politieke cultuur van ambtenaren. Het lijkt alsof ambtenaren, bij de terugkeer van een kabinet naar hun departement, zeer snel de oude gewoontes terug aannemen. Bovendien versterken deze gewoontes blijkbaar naarmate het aantal jaren dienst toeneemt.

TABEL IX

Correlaties met communicatie-indices Belgen steekproef 1994 (N=94, p=0.05)

Communicatie met	leeftijd	ambtelijke anciënniteit	kabinets- ervaring	distantie tot de politiek	zelf- vertrouwen
diensten van de premier	-0.32	-0.36	-0.22	ns	0.34
parlementsleden	ns	-0.22	ns	ns	ns
partijen	-0.24	-0.27	ns	ns	ns
Europees Parlement	ns	ns	ns	ns	0.27
Economisch en Sociaal Comité	-0.22	-0.26	ns	ns	ns
eigen ministerie	ns	ns	ns	ns	ns
eigen kabinet	ns	ns	ns	ns	0.35
andere kabinetten	ns	ns	ns	ns	0.29
andere ministeries	ns	ns	ns	ns	0.21
kabinet Buitenlandse Zaken	ns	ns	-0.21	ns	0.26
ministerie Buitenlandse Zaken	ns	ns	ns	-0.24	ns
regionale overheden	ns	ns	ns	ns	0.25

VII. Conclusies en discussie

Dit artikel bevestigt in sterke mate de eerdere vaststellingen van Dierickx en Majersdorf. Belgische ambtenaren behouden een relatief grote subjectieve afstand ten opzichte van het politieke bedrijf. Deze vaststelling geldt zowel voor ambtenaren uit het onderzoek van 1989 als voor ambtenaren die betrokken zijn bij Europese beleidsvorming. Anderzijds is de distantie van Belgische Europese ambtenaren tegenover politieke actoren relatief kleiner. Ze herkennen zich beter dan de ambtenaren van het onderzoek uit 1989 in het geven en nemen van het politieke spel. In internationaal opzicht blijft de Belgische ambtenaar een relatief grote afstand behouden tegenover de politieke actoren.

Hoewel de Belgische onderhandelaar doorgaans tot een lagere rang behoort dan de door Dierickx en Majersdorf in 1989 geïnterviewde hogere ambtenaren, kan, gezien de omstandigheden waarin ze werken, verondersteld worden dat ze meer met politieke actoren zouden communiceren. Dit is zeker niet het geval. Inzake het Europees beleid bezetten ambtenaren het centrum van de beleidsnetwerken en wordt coördinatie gecentraliseerd door de ambtenaren en diplomaten die op voltijdse basis, vanuit Buitenlandse Zaken en de Permanente Vertegenwoordiging, betrokken worden bij Europese dossiers. De gegevens bevestigen eveneens de reeds eerder gedane vaststelling dat politieke actoren slechts een beperkte rechtstreekse toegang hebben tot het dagelijkse Europees beleid.

De afstand tegenover de politieke actoren hangt samen met het zeer lage zelfvertrouwen van de Belgische onderhandelaars. Belgische onderhandelaars vinden van zichzelf dat ze minder goed zijn voorbereid, dat ze met onvoldoende of onduidelijke instructies moeten werken en ze hebben grote twijfels over hun eigen capaciteiten. Ook uit de kwalitatieve interviews bleek deze geringschattende opvatting van de Belgen over hun eigen optreden.

Nu is het niet duidelijk in hoeverre dit lage zelfvertrouwen de posities in internationale onderhandelingen bepaalt.²⁴ In ieder geval heb ik geen aanwijzingen dat Belgische onderhandelaars minder effectief zijn dan onderhandelaars van andere nationaliteiten. Integendeel, de algemene indruk bij de interviews was dat ze hard werken en ook relatief succesvol zijn. Dit geldt zeker voor de periode van het Belgisch voorzitterschap van begin 1993. De gevolgen van het lage zelfvertrouwen voor het internationale onderhandelen zijn dus onduidelijk. In ieder geval weten onze Belgische onderhandelaars hun opvatting betreffende het eigen bestuurlijk bestel goed te verbergen voor hun buitenlandse collega's. Immers, bij de andere nationaliteiten die werden geïnterviewd, was het positieve oordeel over het professionele functioneren van Belgische onderhandelaars haast unaniem. Belangrijk is wel dat de oorzaak van het lage zelfvertrouwen gezocht moet worden in de manier waarop interne Belgische besluitvormingsnetwerken functioneren. Het zelfvertrouwen van ambtenaren is gerelateerd is aan hun communicatienetwerken. Hoe minder geïntegreerd in het coördinatienetwerk, hoe lager dit zelfvertrouwen.

Wat betreft distantie tot de politiek is er een interessante, maar ook deels verbijsterende en verder te onderzoeken vaststelling. Zowel in de data van 1989 als in de data van 1994 blijkt dat distantie in belangrijke mate het gevolg is van leeftijd en ambtelijke anciënniteit. Structurele factoren die distantie zouden kunnen doen verminderen, zoals kabinetservaring en wisseling van ministerie, doen dit niet op een significante en substantiële wijze. Hetzelfde geldt voor factoren die betrekking hebben op vroegere socialisatie. De relatie van ambtelijke anciënniteit met distantie betekent dat ambtenaren hun negatieve subjectieve houding tegenover de politieke actoren vorm geven tijdens hun loopbaan en dat deze vormgeving zich consolideert naarmate de duur van de loopbaan toeneemt. Anderzijds blijkt uit de recente gegevens dat de lengte van de loopbaan de structurele relaties versterkt. Hoe langer in dienst, hoe meer contacten met politieke actoren en hoe groter die distantie tot politieke actoren.

Doch, de betekenis van de factor ambtelijke anciënniteit is nog onduidelijk. In ieder geval wijst deze variabele op het belang van de werkomgeving van ambtenaren. De vraag blijft of het de ambtelijke anciënniteit is die de subjectieve relatie bepaalt of de ervaring en de betrokkenheid met politiek. De Belgische onderhandelaars in het recente onderzoek zijn jonger, maar ze zijn ook meer betrokken bij het politieke spel dan de hoge ambtenaren uit het onderzoek van 1989. Welke factor heeft het grootste belang: de lengte van de loopbaan of de ervaring met politiek? De gepresenteerde gegevens geven aanleiding om de betrokkenheid bij het politieke spel alvast ook de nodige aandacht te geven. Bij de respondenten van 1989 zijn de kabinetsmedewerkers minder vervreemd van de politieke actoren en meer betrokken bij politiek dan de hogere ambtenaren. Bij de respondenten van 1994 hebben voltijdsen een minder grote subjectieve afstand tegenover de politieke actoren dan de deeltijdsen. De voltijdsen zijn ook meer betrokken bij het politieke spel. Volgens de hier voorgestelde gegevens is ook de hypothese dat ervaring met politiek een effect kan hebben op de subjectieve houding plausibel. Misschien zijn zij die langer in dienst zijn meer vervreemd omdat ze minder betrokken zijn bij het politieke spel en meer de invloed van een dominante technocratische cultuur hebben ondergaan. Voorlopig moet ik besluiten met een gewaagde hypothese: het is niet enkel de structurele relatie met poli-

24 J. BEYERS, G. DIERICKX, *a.w.*

tieke actoren die de distantie tegenover de politieke actoren bepaalt, maar ook ervaringen binnen de werkomgeving zijn van cruciaal belang. Deze hypothese verdient zeker verdere toetsing.

Annex 1: Beknopte technische achtergrond bij de schaalconstructie

Om te beginnen bestaat de huidige steekproef in feite uit verschillende steekproeven die niet zomaar door elkaar mogen worden gebaald. Immers, de procedure voor steekproeftrekking varieert ook al naargelang de observaties. Het eerste multinationale deel van de steekproef is getrokken in 1994 op basis van 13 vooraf geselecteerde werkgroepen. Het gaat hier om ambtenaren en diplomaten van de toen 12 lidstaten die voltijds betrokken zijn bij Europese besluitvorming (108 niet-Belgen plus 14 Belgen). Het tweede deel bestaat uit Belgische ambtenaren die in 1994 geselecteerd werden op basis van een lijst van werkgroepen die ter beschikking werd gesteld door de Belgische PV. Deze ambtenaren zijn voor het grootste deel slechts deeltijds betrokken bij Europese besluitvorming (64 deeltijdsen en 26 voltijdsen). Ten derde zijn er de hoge ambtenaren uit het onderzoek van 1989 die, althans op de moment van de interviews, niet betrokken waren bij Europese besluitvorming (157).

Bij de data-analyse werd gestreefd om binnen deze drie deel-steekproeven dezelfde vergelijkbare componenten te construeren. Daarom werden in eerste instantie drie aparte principale componenten analyses, één voor het multinationale deel van de steekproef 1994, één voor het nationale deel van de steekproef 1994 en één voor de steekproef van 1989. In alle drie analyses werden de gelijkaardige componenten weerhouden. Dit had als gevolg een relatief grote betrouwbaarheid van de gevonden schalen. Het zorgvuldig selecteren van stimuli gaf een relatief hoge Cronbach's alpha voor beide oplossingen: voor zelfvertrouwen 0.83 (data 1994, N=202) en voor distantie 0.74 (data 1989 en data 1994, N=387). Een maximum likelihood benadering bevestigde de veronderstelling dat de items aangaande distantie en zelfvertrouwen slechts één dimensie betroffen.

Een tweede complicatie bij de gebruikte gegevens betreft het ordinaal karakter van de stimuli (4-puntenschaal voor de distantie-items en een 5-puntenschaal voor de zelfvertrouwen-items) en het effect van ontbrekende waarden. Daarom werd een non-lineaire variant van het PCA-algoritme gebruikt. De alternating least squares aanpak via Proc Prinqual in SAS gaf een zeer gelijkwaardig resultaat als de klassieke aanpak. Om ontbrekende waarden te schatten werd gebruik gemaakt van het MGV-algoritme.²⁵ Componenten werden weerhouden op basis van het Kaiser's criterium. Dit wil zeggen dat de componenten met een lagere eigenwaarde dan 1 niet weerhouden worden.

²⁵ W.F. KUHHELD, e.a., Methods of generating model estimates in the prinqual macro. *International Conference Proceedings of the SAS Users Group*, 10. Cary, N.C.: SAS Institute, 1985, pp. 962-971.

Summary: The relation between politics and administration in Belgium's European policy making

This contribution deals with the consequences of European integration for the relation between civil servants and politicians. Data of Belgian senior servants who are not involved in European policy networks are compared with data of Belgian officials who are in charge of European negotiations.

This comparison shows firstly that officials are more central in European policy networks than in national policy networks. Politicians have only a limited and indirect access to these European networks. Secondly, the more civil servants are involved in these European policy networks, the less their political alienation. Furthermore, the organisational self-esteem do not affect the communication networks among civil servants and politicians. Finally, alienation and self-esteem do not affect the communication networks among civil servants and politicians. The exposure to politics and anciennity seem to be more important predictors.