

Besluitvorming en de metamorfosen van de ideologie*

door Guido DIERICKX,

Assistent met leeropdracht aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius
te Antwerpen.

★

De kwaliteit van de politieke taal.

De meest courante opvattingen over het democratisch bestel beklemtonen haast uitsluitend de rol van het volk. Zodoende wordt de democratie beschouwd als een besluitvorming van het volk, door het volk, voor het volk. Toen Schumpeter deze populistische definitie verwierp, werd hij daarin slechts schoorvoetend gevolgd (1). Volgens hem was het naïef aan te nemen dat het volk als « volk » in staat zou zijn tot de nodige opinievorming. Hoe zouden de vele probleemgevoeligheden van de burgers samengevat kunnen worden tot enkele overzichtelijke probleemstellingen? Hoe zouden hun talloze voorkeuren herleid kunnen worden tot een beperkt aantal beleidsalternatieven? Aan zich zelf overgelaten zou het « volk » nooit aan politieke agenda- of opinievorming, laat staan aan besluitvorming toekomen. Het volk als zodanig is vooreerst een « publiek » en kan aanvankelijk niets anders zijn.

Een volwaardige opinievorming, zo vervolgde Schumpeter, is voor het publiek slechts mogelijk wanneer politieke elites daartoe de mogelijkheden bieden. Verraadt deze nadruk op de rol van de elite een anti-democratisch elitisme zoals dat van Pareto en Mosca? Om deze vraag te beantwoor-

* Dit artikel is de bewerking van een hoofdstuk uit een doctoraal proefschrift. Dit werd onlangs, onder de titel « De Ideologische Factor in de Belgische Politieke Besluitvorming », verdedigd aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de K.U.L. Promotor was Professor E. Leemans.

(1) De populistische definitie werd door Schumpeter als volgt verwoord: « The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions which realizes the common good by making the people itself decide issues through the election of individuals who are to assemble in order to carry out its will ». Zie *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper, New York, 1947, blz. 232 e.v.

den dient men in het oog te houden welke rol en functie aan de elite toebedacht wordt. Antidemocratische denkers zullen de rol van de elite beklemtonen ten koste van die van het publiek; zagezegd omwille van de kwaliteit van het beleid zien zij slechts heil in een strenge taakverdeling tussen een kleine groep verlichte producenten van het beleid en de grote massa consumenten. Schumpeter ziet daarentegen in de rol van de elite een *sine qua non* om de participatie van het publiek mogelijk te maken. De rol van de elites bestaat erin het publiek de alternatieven aan te bieden die politieke beslissingen mogelijk maken. Zonder deze communicatie van elite naar publiek zou geen communicatie van publiek naar elite, geen invloed op de besluitvorming en dus ook geen democratie mogelijk zijn. Dit lijkt dan ook de ware betekenis te zijn van zijn lang beruchte definitie van democratie: « The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote » (2).

Zodra het belang van dergelijk democratisch communicatieproces onderstreept wordt, duikt evenwel een nieuwe moeilijkheid op. De moderne besluitvorming is bijzonder complex en kan ten gevolge van de overlading van de politieke agenda en de eisen van de beleidsvoering ook niet anders zijn. Bijgevolg krijgen de burgers die zich blootstellen aan het politieke communicatieproces eerder te veel dan te weinig informatie te verwerken. Om te ontkomen aan deze overstelpende informatie zullen velen zich uit het communicatieproces terugtrekken.

Ook dit probleem heeft Schumpeter onderkend. Het is het probleem van de politieke taal. Welke taal dient in het democratische communicatieproces gebruik te worden? Welke politieke taal is voor het grote publiek het best verstaanbaar? Hoe kan het politieke gebeuren adequaat geïnterpreteerd worden? Dit zijn vragen die de politieke intellectuelen lange tijd niet ernstig genomen hebben. Zij zijn immers vaak zelf virtuozen van de politieke taal. Zij kunnen zich daarom niet inleven in het feit dat de kleine lieden van de politieke periferie niet in staat en niet bereid zijn om zich aan hun taalgebruik aan te passen. Het probleem van het publiek is zo veel mogelijk informatie te verwerken tegen een zo laag mogelijke kost (3). Men dient in te zien dat de zogenaamde apathie van vele burgers vaak te wijten is aan de ongevoeligheid van de elites voor deze kosten van de informatieverwerking.

(2) *Ibid.*, blz. 269.

(3) Dit probleem werd reeds aan de orde gebracht door A. DOWNS. Zie *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York, 1957, blz. 220 e.v.

De communicatie omtrent de politieke besluitvorming bestaat in feite uit een oeverloze stroom van informaties die allen geregistreerd, geïnterpreteerd en geëvalueerd zouden moeten worden vooraleer de burger tot een politieke keuze kan komen. Het ideaal van de volkomen participant bestaat erin over elke afzonderlijke politieke kwestie de nodige informatie te verwerken om zich een opinie te vormen. Vervolgens hoort hij zijn opinies over de vele kwesties tegen elkaar af te wegen en tot een globale en optimale optie te komen. Ten slotte dient hij zo te handelen dat zijn optie het best in werkelijkheid omgezet wordt, bij voorbeeld door te stemmen op de partij die zijn optie het dichtst benadert. Dit zou men het volkomen rationeel optreden binnen het communicatieproces kunnen noemen: alle informatie wordt verwerkt (en adequaat in gedrag uitgedrukt). Maar deze rationaliteit houdt geen rekening met de kost van de informatieverwerking. Zij ligt buiten het bereik van het publiek.

Van een werkelijke politieke taal kan slechts sprake zijn van zodra de kosten van de informatieverwerking gedrukt worden. Zo heeft het publiek zichzelf verschillende politieke talen gevormd, al of niet met de hulp van andere deelnemers aan het communicatieproces zoals b.v. de massamedia. De kwaliteit van deze talen loopt evenwel sterk uiteen.

In de vakliteratuur van het electoraal onderzoek werden in hoofdzaak vier politieke talen met elkaar vergeleken (4): het imago van leider of partij, het eigenbelang, het groepsbelang en de ideologie. De mogelijkheid dat een deel van het publiek politiek volledig ongeletterd is, werd ook onderzocht. Vele kiezers stemmen bij voorbeeld louter traditioneel of vrijwel toevallig. Neem het geval van een kiezer die kiest op basis van één of ander traditioneel loyalisme, die zich afstemt op het voorbeeld van vader, echtgenoot of milieu. Dit kan niet doorgaan voor een politieke taal. De informatie betreffende de actuele politieke agenda die hier verwerkt wordt, is haast onbestaande. Ten hoogste worden hier herinneringen verwerkt aan een agenda uit vervlogen tijden.

De vernoemde politieke talen hebben met elkaar gemeen dat zij een opinie betreffende de politieke agenda impliceren. Schumpeter zelf schijnt er vooral op bedacht geweest te zijn het stemmen op basis van het imago van de politieke leiders te herwaarderen. In zijn opvatting van democratie bestaat de minimale taak van de politieke elites erin ten

(4) De discussie werd ingezet door A. CAMPBELL, Ph. CONVERSE, W. MILLER en D. STOKES, *The American Voter*, Wiley, New York, 1960 (hoofdzakelijk het hoofdstuk over « The formation of issue concepts and partisan change » blz. 216-265. Deze auteurs onderscheiden hier vier « levels of conceptualization », nl. A. Ideology, B. Group Benefits, C. Nature of the times, D. No issue content (waaronder « party, candidate »).

minste één verstaanbaar alternatief aan het publiek voor te leggen, namelijk « wie zal beslissen ? ». Dit is een eenvoudiger vraag dan « wat moet er beslist worden ? ». Zo worden de talrijke politieke kwesties herleid tot één overkoepelende oriëntatiekwestie : de persoon (of de partij) van de besluitvormers (5).

De politieke taal die gericht is op het leider-imago is beter gekend als de personalisering van de politiek. Aangezien zij veelal zeer ver staat van de concrete problemen en kwesties op de politieke agenda zou men haar als de minst rationele mogen beschouwen. Het is immers een taal die ook gebruikt kan worden door mensen die alles over de actuele beleidsvragen ignoreren. Zij laat toe een keuze te maken op basis van oppervlakkige kenmerken van de kandidaten, hun voorkomen, hun familie. Er zijn in de Amerikaanse senaat ongetwijfeld minder korte, dikke en kale verkozenen dan in de Amerikaanse bevolking van dezelfde leeftijd. De personalisering van de politieke communicatie hoeft evenwel een zekere graad van informatie en rationaliteit niet uit te sluiten. Men kan zelfs beweren dat sommige delicate en onuitsprekelijke opties enkel dank zij een gepersonaliseerde taal kunnen uitgedrukt worden. De politieke agenda wordt er a.h.w. door verruimd. Weinig presidentskandidaten in de Verenigde States van Amerika zijn gescheiden ; zo drukt het electoraat een voorkeur uit op een punt dat nochtans niet op de agenda van het Amerikaanse Congres staat.

De meeste auteurs stellen dat er tussen de politieke talen een « scalaire » relatie bestaat. De taal van het politieke imago is het gemakkelijkst te leren en dus ook het ruimst verspreid. De taal van het eigenbelang is reeds moeilijker en dus minder verspreid. Deze taal wordt gebruikt door degenen die hun uiteindelijke optie laten bepalen door één enkele of door één groep verwante kwesties op de politieke agenda.

De standpunten die dank zij deze taal ingenomen worden lopen sterk uiteen qua precisie en reikwijdte. Aan het éne extreem zijn er mensen die ontdekt hebben dat ergens één van hun belangen beroerd wordt, of zou kunnen worden, door 's lands beleid. Aan het andere extreem zijn er mensen die zich identificeren met de politieke strijd van hun maatschappelijke groep en alles wat dit inhoudt. Dergelijke standpunten zijn reeds voldoende om het beleid eventueel te beïnvloeden. Maar het is gemakkelijk in te zien waarom ook dit deel van het publiek in het communicatieproces een eerder zwakke positie inneemt. De eenzijdige belangstelling voor één kwestie op een agenda die er zo vele

(5) « Suppose we reverse the role of these two elements and make the deciding of issues by the electorate secondary to the election of the men who are to do the deciding ». J. SCHUMPETER, *op. cit.*, blz. 269.

omvat vloeit niet voort uit een weloverwogen radicale prioriteit voor deze éne kwestie, maar uit een ignoreren van de andere.

Alleen de opinievorming die alle, of althans vele punten op de politieke agenda bestrijkt zou bevredigend mogen heten. Maar slechts een klein deel van het publiek blijkt hiertoe in staat. Dit is niet te verwonderen. Niet alleen vergt deze opinievorming de verwerking van veel meer informatie, zij vereist bovendien dat de specifieke opties met elkaar geconfronteerd en door middel van een politieke calculus tot een synthese gevoerd worden. Deze burgers zien zich verplicht hun opties a.h.w. te systematiseren. In feite is de kost van deze verwerking zo hoog dat haast niemand op eigen houtje daartoe in staat is. Indien in de steekproeven van de bevolking niettemin een duidelijk spoor van dergelijke opinievorming gevonden wordt, dan is het omdat deze burgers zich bedienen van het hulpmiddel van de ideologie.

De ideologie is een politieke taal waardoor de informatie a.h.w. reeds voor-verwerkt werd. Nemen wij iemand uit het publiek die beschikt over een goed ontwikkelde ideologie op de links-rechts dimensie. Het feit van de verhoging van sommige BTW-tarieven gaat niet onopgemerkt aan hem voorbij. Anderen zouden wellicht onverschillig of fatalistisch de armen laten hangen. Maar hij vindt een aanleiding om zich over deze informatie op te winden in het feit dat hier wel de indirecte maar niet de directe belastingen verhoogd worden. Hij weet wat dit betekent : hij zal dadelijk deze verhoging als « rechts » interpreteren en evalueren. Hetzelfde duidingsmechanisme zal in werking treden wanneer het gaat om privatisering of nationalisering van ondernemingen, om medezeggenschap, e.z.v. Voor al deze kwesties heeft hij opties die met elkaar harmoniëren. Zijn participatie aan de democratische communicatie zal dus niet geremd worden door gebrek aan informatie, noch door perplexiteit.

Terecht kan men de ideologie een taal noemen. Wie de taal niet kent staat in het communicatieproces voor een vormeloze massa van geluiden en tekens. Wie haar wel kent zal de boodschap niet alleen verstaan maar ook kunnen beantwoorden. Dit doet de ideologie, en zij doet het beter dan om het even welke andere politieke taal. Haar kwaliteit bestaat erin dat zij informeert over de agendapunten van de politieke besluitvorming en dit tegen een relatief lage kost, d.i. op een sterk vereenvoudigende wijze. Daarom zou men de ideologie terecht de rationele taal bij uitstek mogen noemen.

Het dient beklemtoond te worden dat het voor het publiek in de regel niet mogelijk is meer informatie te verwerken dan met een ideologie. Het is waar dat ook de ideologie zelf eerst geleerd moet worden. Zij wordt aan de burger door « ideologen » aangereikt. Maar wanneer

deze taal eenmaal aangeleerd is, schept zij de mogelijkheid om, mits dezelfde inspanning, meer politieke agendapunten te bestrijken. Zij suggereert welke informatie betekenisvol is, hoe die geïnterpreteerd en geëvalueerd kan worden (6). Het is een waan dit alles zonder de hulp van een ideologie te willen doen. Voor de ideologie bestaat er geen functioneel alternatief.

Ideologie als systeem.

Een ideologie is een collectief aangehangen systeem van informaties, interpretaties en evaluaties voor zover dit systeem een conserverende en/of reformerende functie uitoefent ten overstaan van een sociale situatie. Kortom, ideologie is een symbolenstructuur met een politieke functie, het is een gesystematiseerde optie.

Onze definitie legt de nadruk op de functionaliteit van de ideologie. Er wordt geen melding gemaakt van haar genese of van haar oorzaken. Dit laatste is weliswaar de meest gebruikelijke benadering. Maar zij werd vaak misbruikt om symbolenstructuren zoals doctrines, filosofieën, culturen, te reduceren tot een specifieke en steeds twijfelachtige « *Sitz im Leben* ». Dit gaf de gelegenheid om haar aanspraken op « waarheid » als een illusie of als een verblinding te ontmaskeren (7). In deze causale betekenis pleegt « ideologie » de zelfkant van het collectieve denken aan te wijzen, een denken dat zichzelf laat verleiden door eigenbelang en dit aan zichzelf niet wil bekennen. Zo werd het begrip door de Marxisten en door haast de hele intellectuele traditie van de tweede helft van de vorige eeuw gebruikt. En nu nog is deze manier om het denken van een tegenstander te diskwalificeren erg in trek.

In een empirische wetenschap is dergelijk ideologiebegrip vrijwel overbodig. Indien een symbolensysteem reduceerbaar zou zijn tot zijn oorsprong dan is het beter die oorsprong als verklarende factor te gebruiken dan het symbolensysteem dat er het epifenomeen van is. Indien de socialistische ideologie niets meer is dan het klassebewustzijn van de arbeiders dan kan men het politieke optreden van de arbeiders beter verklaren vanuit hun klassesituatie dan vanuit hun ideologie. Ons insziens is dit a priori echter te wijten aan oude epistemologische stellingen waarmee men het niet eens hoeft te zijn.

(6) « The ideology is a medium of political translation par excellence ; the possessor of ideology can readily ascribe political meaning to events and states within the social, economic or even religious orders of experience ». A. CAMPBELL e.a., *op. cit.*, 1966, blz. 202.

(7) Zie K. MANNHEIM, *Ideology and Utopia*, (vert. L. Wirth en E. Shils), Harcourt, Brace and World, New York, 1949, blz. 35 e.v.

Wij verkiezen een benadering die de oorsprong en de genese van de ideologie tussen haakjes zet en zich beperkt tot haar gevolgen. Deze hoeven immers geen direct verband te houden met haar oorsprong. Een ideologie heeft per definitie een zekere graad van autonomie t.o.v. haar oorsprong en haar milieu. Dit veronderstelt dan men ideologie definiëert als een systeem, als een gearticuleerde structuur die zich in verschillende zelfs weerbarstige situaties kan handhaven en die zich kan ontwikkelen volgens eigen wetmatigheden (8). Een systeem is een a.h.w. « reflexieve » structuur.

Dit betekent dat wij in de symbolenstructuur van een ideologie ten minste twee lagen kunnen ontdekken. Een eerste laag bestaat uit opties t.o.v. specifieke kwesties. Deze opties zijn zelf samengesteld uit informaties, interpretaties en evaluaties. Maar daarboven vinden wij een tweede laag van symbolen die de reflexiviteit van het systeem horen te verzekeren. Deze symbolen van hogere rang hebben een veelzijdig belang. Zij dienen vooreerst om de specifieke opties tot eenheid, tot een globale optie te brengen. Deze *integratie* van het systeem wordt verkregen door sommige symbolen als algemenere principes te laten optreden waarvan meer specifieke gevolgtrekkingen afgeleid worden. Zij dienen vervolgens om de specifieke opties te *legitimeren* tegen aanvallen van buitenaf. Als optie is een ideologie immers per definitie in een conflict met andere opties verwickeld. Daarom is er voortdurend behoefte aan zelfverantwoording (9). Tenslotte dienen deze symbolen om het « leren » mogelijk te maken, dit is om nieuwe informatie op te nemen en de structuur van het systeem overeenkomstig te *reorganiseren*.

Natuurlijk kan het begrip « systeem » slechts dienstig zijn als een model, als een benadering van wat wij in de werkelijkheid als ideologieën aantreffen. Het heuristisch nut van dit model staat echter boven elke twijfel. Partijen wijden congressen aan hun politieke opties. Op een Evangelie wordt een hele theologie gebouwd. Een culturele stroming begint over zichzelf te reflecteren. Getuigt dit alles niet van de diepe tendens om bedreigde opties tot « systeem » te verheffen, d.i. tot ideologie? Is dit niet de prijs om te kunnen overleven? (10).

(8) Het voorstel om het begrip « systeem » ook toe te passen op sommige symbolenstructuren nemen wij over van K. DEUTSCH, *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*. The Free Press, New York, 1966, blz. 134.

(9) Een klassieke behandeling van deze « integratie » en « legitimatie » biedt P.L. BERGER en Th. LUCKMANN, *The Social Construction of Reality*, Doubleday Anchor Books, Garden City (N.Y.), 1967, blz. 92 e.v.

(10) Met de term « reflexiviteit », toegepast op het ideologisch systeem, wordt niet bedoeld dat iedere ideologie « zelfbewust » zou zijn. Integendeel, vaak zijn de aanhangers van de ideologie zich niet bewust van haar omvang noch van haar functionaliteit. Dit laat de onderzoeker toe de ideologie te ontdekken waar weinigen haar vermoeden: bv. in kindersprookjes of in westerns.

De benadering van de ideologie als een « systeem » laat ons toe in de ideologie verschillende aspecten te onderscheiden. Deze distincties zullen voor wat volgt van groot belang zijn.

Aangezien de ideologie zich aanpast aan de situatie waarin zij verkeert, is het nauwelijks te verwachten dat zij zich steeds onder dezelfde gedaante zou tonen. Wij moeten bijgevolg onderscheid maken tussen inhoud en vorm.

Met de *expressiviteit* van de ideologie bedoelen wij de mate waarin de ideologie expliciet en herkenbaar gemaakt wordt. Hoever die expressie dient te gaan heeft doorgaans minder met de inhoud van de ideologie dan met opportuniteitsoverwegingen te maken. Soms is het voor de aanhangers van de ideologie beter met de vlag te zwaaien, op andere ogenblikken is het beter ondergronds verder te werken. Wel is het voor een ideologie nuttig over beide verschijningsvormen te kunnen beschikken, nl. zowel over lage als over hoge expressie. Hoge expressiviteit is b.v. nodig om militanten toe te spreken, lage expressiviteit om met tegenstanders te onderhandelen.

Expressiviteit is slechts één aspect, en slechts een vormaspect van de ideologie. De verwaarlozing van deze distinctie heeft tot veel misverstanden geleid. Men heeft vaak gemeend de ideologie alleen daar te moeten opsporen waar haar expressie het meest uitbundig was : waar allerlei « ismen » zoals socialisme, liberalisme, federalisme in de mond genomen werden, waar de grote trom geroerd en de passie opgezweept werd. Maar dit is wel een zeer naïeve indicator van de ideologie. Want zo staat de waarnemer machteloos tegenover haar gedaanteveranderingen (11).

De articulatie is een tweede, zeer belangrijk aspect van het ideologisch systeem. Onder de *graad van articulatie* verstaan wij de mate waarin de elementen van het systeem met elkaar verbonden zijn. Zo kan men zich afvragen of de specifieke opties sterk met elkaar en met de globale opties (principes) correleren en, omgekeerd, of de principes gespecificeerd worden door meer concrete opties. Onder de *articulatiekracht* van een ideologie verstaan wij de mate waarin haar opties vat krijgen op steeds meer en steeds nieuwe gegevens van haar sociale situatie. Hiervan hangt de relevantie en de instrumentaliteit van de ideologie af.

De empirische implicaties van deze begrippen zijn duidelijk. Een stel symbolen met een te zwakke articulatie kan geen ideologie heten. Een

(11) Dit is wat men aan D. BELL en anderen kan verwijten waar zij het « einde van de ideologie » meenden te ontwaren. Voor de discussie rond deze theorie, zie Ch.I. WAXMAN (ed.), *The End of Ideology Debate*. Funk and Wagnalls, New York, 1968.

waarde of principe kan zeer expressief geformuleerd worden en nochtans, bij nader onderzoek, weinig met de ideologische opties te maken hebben. Wat de articulatiekracht betreft: het is een zwak punt zo een ideologie over actuele kwesties in het geheel niets te zeggen heeft. Heeft de christendemocratie een optie (« een eigen profiel ») inzake de looneisen in de ondernemingen? Horen volgens haar loonsverhogingen te gebeuren in « centen » of in « procenten »? Dergelijke vragen zijn voor een ideologie een ware test. Het is waarschijnlijk dat een beweging zoals het Poujadisme aan een gebrekkige articulatiekracht ten gronde is gegaan. Velen verwachten dat vroeg of laat hetzelfde aan het volksnationalisme van de Volksunie zal overkomen. Ideologieën sterven vaker ten gevolge van hun gebrek aan relevantie dan ten gevolge van de theoretische weerlegging van haar affirmaties.

De laatste distinctie betreft de eigenlijke inhoud van de ideologie, nl. de opties die zij voorstaat. Het is van wezenlijk belang, voor een goed begrip van de politieke conflicten, twee soorten opties te onderscheiden, met name de *stellingen* en de *belangstellingen*.

Het is evident dat ideologische opties de vorm kunnen aannemen van specifieke of principiële stellingen. Deze stellingen opteren voor één uit een reeks alternatieven betreffende dezelfde kwestie. Maar men mag niet vergeten dat de investering van aandacht in een bepaalde kwestie eveneens tot de ideologische opties kan behoren. Aandacht is immers een zeldzaam goed: aandacht voor één kwestie betekent *ipso facto* minder aandacht voor een andere kwestie. Het kan niet anders of iedere ideologie zal een schaal van prioritaire belangstellingen aanleggen.

Zo heeft empirisch onderzoek bij voorbeeld uitgewezen dat socio-economische kwesties prioritair zijn bij socialistische parlementsleden, althans meer dan bij de anderen. Dit verschijnsel vinden wij zowel in Italië als in Zwitserland als in België. Dit is geen toeval. Het ligt voor de hand dat deze belangstelling deel uitmaakt van de socialistische ideologie (12).

Het aanbod van ideologie.

Empirisch onderzoek heeft uitgewezen dat de politieke taal van de ideologie niet ruim verspreid is onder het publiek. Volgens « The Ame-

(12) Het vermelde onderzoek had als thema « The role of European Parliaments in Managing Social Conflict » en stond onder leiding van G. LOEWENBERG (University of Iowa). De resultaten werden nog slechts zeer gedeeltelijk gepubliceerd in *Legislative Studies Quarterly*, februari 1978. (Merk op dat prioriteiten ook door andere dan ideologische overwegingen kunnen bepaald worden).

rican Voter » is dit vooral te wijten aan het feit dat de leercapaciteit van het publiek intrinsiek beperkt is. Alle kritiek ten spijt is deze stelling overeind gebleven. Wel zijn er factoren die deze leercapaciteit enigszins verder tot ontplooiing kunnen brengen, met name de anciënniteit in de rol van burger, de graad van politieke participatie en het opleidingsniveau. Maar deze factoren zijn aan een zware inertie onderhevig. Bijgevolg zal wie hoge aspiraties koestert betreffende de verbetering van de taalkennis van het publiek steeds min of meer ontgoocheld worden.

Nochtans is er één factor die beter hanteerbaar lijkt. De ideologische taalkennis van het publiek is blijkbaar tamelijk gevoelig voor het aanbod van ideologie door politieke (en andere) elites. De ideologie is immers een taal die het publiek grotendeels aangeleerd krijgt. Van de schommelingen in dit aanbod hangt derhalve de kwaliteit van het democratische communicatieproces af (13).

De vraag is dan of dit aanbod verbeterd en opgedreven kan worden. Wat belemmert het aanbod van de ideologische taal? Het probleem is niet of de politieke elites zelf de nodige leercapaciteit bezitten om een ideologische taal meester te worden. Hun opleidingsniveau impliceert dat zij het nodige intellectuele talent hebben, hun ervaring van het politieke bedrijf geeft hun de nodige kansen, hun participatie in de besluitvorming de nodige motivering: zo worden zij a.h.w. tot het systematiseren van hun denkbeelden verplicht. Maar uit het feit dat de ideologie als taalkennis aanwezig is mag men niet besluiten dat van de ideologische taal inderdaad gebruik gemaakt wordt. De bewering dat het taalspel van de politieke elites een ideologisch taalspel zou zijn stuit op twee opwerpingen. Samen vormen zij de kern van de theorie over « het einde van de ideologie ».

1° Vaak wordt beweerd dat er een convergentie van de politieke opties plaats gevonden heeft. Dientengevolge zou het conflict, en *ipso facto* de ideologie, uit de politieke besluitvorming uitgebannen zijn. Deze stelling maakte opgang in intellectuele kringen in de jaren vijftig (14). Weldra bleek deze intellectuele mode echter geen solide empirische

(13) De relatieve verwaarlozing van dit aanbod door Campbell en zijn collega's werd door hun critici sterk onderstreept. Latere studies hebben aangetoond dat het aanbod in de door Campbell bestudeerde periode bijzonder zwak was. Zie N.H. NIE, S. VERBA, J.R. PETROCİK, *The Changing American Voter*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1976.

(14) Zie b.v. D. BELL, *The End of Ideology. On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*. The Free Press, New York, 1960.

basis te hebben, ook niet wat ons land betreft (15). Het ideologisch conflict is doorgaans beter gestructureerd bij de elites dan bij het publiek (16).

2° De tweede opwerping is veel ernstiger. Laten wij aannemen dat de politieke besluitvormers zich inderdaad tot uiteenlopende ideologieën bekennen. Is er echter voor deze ideologische opties voldoende ruimte binnen de structuren van het moderne besluitvormingsproces? Wordt de ideologie nog gebruikt in het publieke forum waar het besluitvormingsproces (in principe) begint en waar de politieke elites zich richten tot het publiek? Belangrijker nog: wordt de ideologie nog gebruikt in het private forum van de eigenlijke besluitvorming? Dit laatste is beslissend. Wat baat het immers aan het publiek een ideologie aan te bieden die in de besluitvorming zelf niets te betekenen zou hebben?

De meeste waarnemers zijn geneigd te antwoorden dat de politieke elites in het publieke forum wel, in het private forum geen ideologische taal spreken. Tussen beide taalspelen zou nagenoeg geen continuïteit bestaan.

Dit artikel is bedoeld om deze haast stereotiepe en vrij pessimistische bewering af te zwakken. Onze vraag is welke wetmatigheden deze fora beheersen en hoe de ideologie daarop reageert. In feite is de politieke taal in het publieke forum minder ideologisch en die in het private forum meer ideologisch dan men vaak meent.

Het *private forum* is een communicatiestructuur die beperkt is tot enkele besluitvormers. De leden van het forum hebben voldoende informatie over elkaar om te weten dat zij het onderling oneens zijn en dat zij elkaar niet meer tot andere opties kunnen overhalen. Nog wel mogelijk is tot een besluit te komen door onderhandelingen, dit is door het uitoefenen van macht en het ruilen van belangen.

Onder het *publieke forum* verstaan wij de communicatiestructuur waarin de politieke elites zich richten tot toehoorders waarvan velen nog voor hun opties en voorstellen gewonnen kunnen worden. Karakteristiek voor dit forum is evenwel dat de elites over dit talrijke publiek slechts gebrekkige informatie hebben: zij weten dat zij rekening moeten houden met de weerstand van een gedeelte van het publiek, maar zij kunnen niet voorspellen waar en in welke mate zij succes zullen

(15) G. DIERICKX, Ideological oppositions and consociational attitudes in the Belgian parliament. *Legislative Studies Quarterly*, February 1978, blz. 133-160.

(16) Voor de discussie hieromtrent zie J.J.A. THOMASSEN, *Kiezers en Gekozenen in een Representatieve Democratie*. Samsom, Alphen aan den Rijn, 1976, blz. 174-188.

hebben. Deze weerstand en deze onzekerheid onderscheiden dit forum van een *forum van loyalisten en militanten*.

Het groeiend belang van zulk publiek forum is karakteristiek voor de hedendaagse besluitvormingsprocessen. De invloed van het ongebonden publiek is in de hedendaagse democratieën groter dan ooit en stijgt ten nadele van de invloed van de loyale militanten. Het is juist dat in een forum gedomineerd door loyalisten de ideologie haast ongestoord kan geventileerd worden, b.v. tijdens partijcongressen. Maar is dat ook zo in het moderne publieke forum?

In de volgende analyse veronderstellen wij dat belangrijke besluitvormingsprocessen zich eerst in het publieke, daarna in het private forum afspelen. In het eerste forum worden de voorstellen geformuleerd en de stellingen ingenomen; in het tweede forum worden de voorstellen dan tot een besluit gevoerd. Aan de twee fora beantwoorden twee fazen van het besluitvormingsproces. Met deze voorstelling van zaken wordt de werkelijkheid enigszins vereenvoudigd. Het publieke forum wordt niet altijd even sterk in de besluitvorming betrokken. Vaak reageert het publieke forum slechts op wat in het private forum beslist werd: dan fungeert het meer als « feed-back » dan als « input »-mechanisme. Soms wordt het in het besluitvormingsproces volledig overgeslagen. Maar toch is het publieke forum voldoende belangrijk in de besluitvorming om er even bij stil te staan.

Het taalspel in het publieke forum.

Onze samenleving wordt gekenmerkt door een bijzonder levendig intellectueel verkeer. Allerlei probleemstellingen, voorstellen en eisen treden er met elkaar in competitie. Weinigen daarvan slagen erin de nodige « publiciteit » te verwerven om een vooraanstaande plaats te veroveren op de politieke agenda. Nochtans kan een optie of een voorstel vaak slechts een « politieke carrière » maken mits het weerklank en steun vindt in het publieke forum. Het komt er voor de elites op aan om een zo groot mogelijke aanhang te recruter en zich voor eventuele tegenstand zo veel mogelijk te legitimeren. Zo wordt een machtsbasis gevormd met het oog op het private forum.

Het optreden van de (politieke) elites in het publieke forum wordt derhalve bepaald door de *recruterings-* en de *legitimeringseis*. Het ligt voor de hand dat de ideologie hierbij een rol zal spelen.

Wij gaan uit van het vermoeden dat de ideologie, of althans aspecten daarvan, in het publieke forum zal gecultiveerd worden in de mate dat dit dienstig is om de specifieke inhoud van de voorstellen een sterkere

marktpositie te geven. Op het stuk van deze inhoud onderscheiden wij tussen *particuliere* en *publieke belangen*. Sommige voorstellen komen in wezen enkel aan een beperkte groepering van duidelijk aanwijsbare personen ten goede. Zij zijn gericht op particuliere belangen. Andere voorstellen zijn gericht op belangen die niet één persoon ten goede kunnen komen zonder ook onbeperkt veel andere personen tot voordeel te strekken. Wijzigingen aan een urbanistisch plan van aanleg raken particuliere belangen, het heffen van belastingen op de inkomens is een publiek belang.

Ons interesseren vooral de lotgevallen van de publieke belangen. Deze belangen zijn immers nauw verwant met de hogere opties en principes van een ideologie. Ideologische principes hebben steeds betrekking op publieke belangen (hoewel niet alle publieke belangen in een ideologisch systeem gevat hoeven te zijn). Bij wijze van contrast zullen wij echter eerst het taalspel rond de particuliere belangen ontleden.

a) Op het eerste gezicht zou men kunnen menen dat de marktpositie van particuliere belangen in het publieke forum voldoende sterk is. Heeft onze samenleving niet de faam het materialisme, dit is het directe belang op korte termijn, aan te moedigen? En worden de particuliere belangen er niet met veel succes verdedigd? Men mag evenwel niet vergeten dat er talloze particuliere belangen als het ware staan te drummen om voorrang te krijgen op de politieke agenda. Alleen die particuliere belangen die op hun verschijning letten zullen tot die agenda doordringen.

De gemakkelijkste opdracht van de elites is hier ongetwijfeld het recruterende van steun. Zij zullen allicht succes hebben bij de directe belanghebbenden omdat dezen als eersten gevoelig zullen zijn voor hun eigen belangen en omdat zij de last om ze te verdedigen aan niemand anders kunnen toevertrouwen. De moeilijkheid is echter dat in een publiek forum het pleiten voor een particulier belang ook anderen ter ore komt. En van die zijde mag men zich aan een stille of een open tegenstand verwachten. Daarom zal de aandacht vooral dienen te gaan naar het legitimeren van het voorstel.

Bijgevolg zal de politieke elite de particuliere belangen zo goed mogelijk verpakken in algemeen aanvaarde en quasi onaantastbare waarden. Zo deze waarden oordeelkundig gekozen worden zal zij er misschien in slagen het recruteringsveld nog uit te breiden zonder nog langer de potentiële tegenstand te verontrusten.

Met het feit dat particuliere belangen zich achter grote waarden (en grote « woorden ») gaan verschuilen is iedere waarnemer vertrouwd. Hoe kan men het bouwen van weekendhuisjes beter legitimeren dan

door het recht op recreatie van de gewone man in te roepen? Zo wordt de sensatiejournalistiek verdedigd als het recht op informatie en minderwaardige filmproducties als « de wens van het publiek ».

Wat opvalt is de expressiviteit van de gehanteerde waarden. Hun articulatie met de particuliere belangen is meestal echter zwak of onbestaande. Voor of na hun passage door het publieke forum kunnen deze belangen het immers best zonder deze verpakking stellen. De zwakheid van de articulatie verraadt dat het hier niet om een ware ideologie gaat. Dat is te begrijpen. De legitimering die bereikt wordt door een inslaande slogan is goedkoper dan deze die het uitkijken van een ideologisch systeem zou vereisen. Om in het publieke forum hoge inkomens te wettingen is het gemakkelijker de « diensten aan de gemeenschap » in te roepen dan de theorie van het economisch liberalisme uit te leggen. Er wordt wel propaganda gemaakt maar slechts weinig ideologie gecultiveerd.

Ten gevolge van de gebrekkige articulatie zullen deze algemene waarden zelden de kans krijgen om de belangen, d.i. de specifieke opties, opnieuw te definiëren of te « reorganiseren ». Wie de « mensenrechten » verdedigt in Latijns Amerika kan verbazend blind zijn voor de schending van dezelfde mensenrechten elders. Toch is zulk spill-over effect van de waarden naar de specifieke opties op lange termijn niet geheel ondenkbaar. Wat begint als de kommer om sommige uitgebuite arbeiders kan via het inroepen van « rechtvaardigheid » leiden tot een bezinning over het socio-economisch systeem.

Meestal zal evenwel dit ideologiseringsproces uitblijven. Men zal stilhouden bij de vreemde combinatie van grote woorden en kleine waarden zoals die vastgelegd werd in de bekende formule « Wat goed is voor General Motors, is goed voor Amerika » (17).

b) Wanneer de politieke elites steun komen werven in het publieke forum ten voordele van publieke belangen staan de zaken heel anders. Men mag aannemen dat zij niet al te sterk zullen insisteren op de legitimatie van deze belangen. Dit is vrijwel overbodig bij degenen die reeds overtuigd zijn. En het haalt weinig uit bij degenen die van het tegendeel overtuigd zijn: zij zullen slechts na moeizame discussies van mening veranderen of, wat vaker zal gebeuren, zij zullen in hun verzet bevestigd worden. Publieke belangen zijn in de regel controversieel, vooral als zij het object van politieke besluitvorming vormen. Bijgevolg dient men op te passen om in het publieke forum niet meer weerstand dan steun te oogsten.

(17) De oorspronkelijke formule luidde: « Wat goed is voor Amerika, is goed voor General Motors ».

De eerste mogelijkheid om meer steun te werven is zich te richten tot dat deel van het publiek dat nog niet gekozen heeft. Maar ook hier zou het expressie geven aan ideologische opties weinig succes hebben. Daarvoor is dit publiek met zijn ongevormde opinies en zijn vaak lauwe voorkeuren niet erg gevoelig. Dit « centrum » van het publiek aarzelt niet tussen het pro en het contra van de publieke belangen, het heeft er doorgaans te weinig belangstelling voor.

Zo de politieke elite haar machtsbasis wil versterken doet zij er best aan zich tot haar eigen aanhang van principiële medestanders te richten. Daar kan zij pogen principiële steun om te zetten in daadwerkelijke steun, een legitimering in een recruterij. Publieke belangen zijn immers haast per definitie belangen waaraan men wel lippendienst wil bewijzen maar waarvoor men de inspanningen liefst aan anderen overlaat. Zij zullen bijgevolg weinig inzet uitlokken, zelfs bij de sympathisanten, zolang zij niet ondersteund worden door overwegingen van particulier belang, het zogenaamde « welbegrepen eigenbelang ». Kortom, publieke belangen behoeven een infrastructuur van particuliere belangen (18). Alleen zo kan in het publieke forum steun gerecruteerd worden. Dit kan eventueel zelfs bij het « kleurloze » centrum succes hebben.

Het komt er dus op aan het publiek de kans te geven een voorstel te steunen omwille van de « bijverdiensten » die eraan verbonden zijn. Een zuilorganisatie is een goed voorbeeld van deze tactiek: het publiek zal aansluiten bij een ziekenkas omdat die betere wintervakanties organiseert, niet (alleen) om de christelijke levensbeschouwing te dienen.

Het impact van dit publieke forum wordt goed geïllustreerd door een studie van Z. Namenwirth (19). Deze auteur bestudeerde de twee dominerende Amerikaanse partijen over een groot tijdsinterval. In de eerste periode ging het om notabelenpartijen met weinig aandacht voor het publiek. In de latere periodes was de rol van het publiek echter sterk toegenomen. Bijgevolg plachten de partijelites elkaar in de eerste periode als enige referentiegroepen te beschouwen. Het conflict was ongeënd en er werd een sterke nadruk gelegd op de eigenheid en

(18) « If the members of a large group rationally seek to maximize their personal welfare, they will *not* act to advance their common or group objectives unless there is coercion to force them to do so, or unless some separate incentive, distinct from the achievement of the common or group interest, is offered to the members of the group individually on the condition that they help bear the costs or burdens involved in the achievement of the group objectives ». M. OLSON, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1973^s, blz. 2.

(19) Z. NAMENWIRTH, *Some long- and short-term trends in one American value: A computer analysis of concern with wealth in 62 party platforms*. In G. GERBNER e.a., *The Analysis of Communication Content*. Wiley, New York, 1969, blz. 223-241.

op de meest principiële waarden in de ideologie. Kennelijk was de eerste zorg het legitimeren van de eigen optie, niet het rekruteren van medestanders. Toen het publiek op het toneel verscheen veranderde zowel het conflict als de expressie van de ideologie van uitzicht. De polarisatie van de stellingen werd in het publieke forum opgelost door een marginaal onderscheid tussen twee partijen die dongen naar de gunst van een gelijkaardig consumentencliënteel. Dit geeft aan de electorale strijd in de Verenigde Staten (én bij ons) die hopeloze banaliteit waarover de militanten zich vaak ergeren. De marginale kiezer is nu eenmaal een belangrijk personage geworden, bij ons waar een proportioneel kiesstelsel aan elke stem meer of minder groot belang verleent zeker niet minder dan elders (20).

Dat hoeft niet te betekenen dat de politieke elite haar oorspronkelijke opties prijs geeft (21). In het publieke forum zal zij particuliere belangen beklemtonen. Maar dezen zullen desnoods dank zij wonderen van ideologische articulatiekracht met de principes, dit is met de publieke belangen, verbonden worden. Ons besluit moet zijn dat dit alles niet zozeer de expressiviteit van de ideologie dan wel haar articulatie ten goede komt. De elite wordt door het contact met het doorsnee publiek voortdurend gedwongen de concrete implicaties van haar principes uit te werken. Een mooi voorbeeld hiervan vindt men terug tijdens de schoolstrijd van 1955. Terwijl onder de politici de strijd vooral ging om de concurrentiepositie van de schoolnetten en de vormgeving van het onderwijspluralisme werd op straat gemarcheerd voor de belangen van ouders en onderwijzend personeel.

Blijft het effect van het publieke forum beperkt tot de verdere articulering van de ideologie? Is er geen spill-over effect waardoor de ideologische inhoud zelf een wijziging ondergaat? Op langere termijn lijkt deze mogelijkheid zeer reëel. De ideologie zal aandacht krijgen voor meer consumptieve, minder innovatieve, meer particuliere belangen. Maar men mag de kracht van deze ontwikkelingen niet al te hoog schatten. Het is op deze wijze dat de ideologie zich aanpast aan de wetmatigheden van het publieke forum. Het hoeft niet te betekenen dat dergelijke ontwikkeling zich even sterk doorzet in het private forum.

Eén zaak lijkt evenwel heel waarschijnlijk: het publieke forum is heden niet erg geschikt voor het aanbod van ideologie. Zo is het tenminste

(20) Ook in ons meerpartijen-stelsel zullen de partijen hun electorale winst doorgaans in het kleurloze centrum gaan zoeken, hoewel deze tendens minder sterk zal zijn dan in tweepartijen-stelsels. Ook deze discussie werd door A. DOWNS gelanceerd: *op. cit.*, blz. 114 e.v. (« The statics and dynamics of party ideologies »).

(21) Er is het tegengewicht van de militanten. Zie A. HIRSCHMAN, *Exit, Voice and Loyalty*. Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1970.

wanneer men het democratische communicatieproces aan zijn normale wetmatigheden overlaat. Het is niet het expressieve gebruik van een aantal waarden dat ons een rad voor ogen mag draaien.

Het taalspel in het private forum.

Indien onze veronderstellingen realistisch zijn speelt het werven van steun geen rol van betekenis in de comités waar zich de ware besluitvorming afspeelt. Dit private forum wordt beheerst door twee andere wetmatigheden. De eerste daarvan wordt gedicteerd door de behoefte aan *beleidsvorming*. Omdat beleidsvorming een besluit veronderstelt en een besluit niet tot stand komt zonder de vorming van een meerderheid (van welke omvang dan ook) volgt de tweede wetmatigheid uit de behoefte aan *coalitievorming*.

1. De druk van de beleidsvorming.

Onze samenleving heeft de gewoonte aangenomen veel te verwachten van het beleid van de politieke elites en tevens deze politieke besluitvormers een zware agenda op te dringen. De druk van de agenda is dus bijzonder groot. Zoals de burger is ook de besluitvormer overbelast met « informatie » in de vorm van eisen, problemen, betwistingen, enzovoort.

Er loopt door de politieke wetenschap van de laatste jaren een lange discussie over de vraag hoe het private forum zich tegen deze druk te weer stelt en met welk succes. Het staat vast dat vele agendapunten nooit de faze van de eigenlijke besluitvorming bereiken. Maar zelfs zo blijft het private forum onder zware druk staan. Het zal hierop reageren door zijn arbeidsvermogen op te voeren, b.v. door arbeidsverdeling en specialisatie in commissies, door het opstellen van een kalender, door het voor-verwerken van de informatie. Het is hier niet de plaats om daarop in te gaan. Wat ons interesseert is dat de beleidsdruk aan het private forum een bepaalde stijl en een bepaalde routine zal opdringen. Deze routine moet toelaten veel agendapunten in een beperkte tijd af te werken. Van deze routine zal in uitzonderlijke gevallen afgeweken worden, d.w.z. wanneer één agendapunt een uitzonderlijk belang krijgt. Maar in de meeste gevallen zal zij zwaar doorwegen.

Ons inziens zal deze besluitvormingsroutine zich vooral uiten in de bondigheid van het taalgebruik en in een incrementalistische besluitvormingsstijl.

Bondigheid wordt in het private forum sterk op prijs gesteld. Een van de meest geurgeerde, zij het veelal ongeschreven verbodsbepalingen geldt het misbruik van lange redevoeringen. Retoriek is lastig te verdragen

wanneer ieder erop gebrand is een overladen agenda op relatief korte tijd af te handelen.

De bondigheid van de politieke taal wordt bereikt door te besnoeien op bepaalde taalelementen. Het ligt voor de hand dat onder meer de expressiviteit van de ideologie tot een minimum herleid zal worden. Men zal niet toelaten dat ideologische opties lang uitgesponnen worden en dat het private forum zou gaan lijken op de meeting van een partij. Deze ontwikkeling is zelfs in de openbare zittingen van Kamer en Senaat voelbaar. Een expressieve, oratorische stijl is een zeldzaamheid geworden.

Maar niet op elke expressie wordt even sterk besnoeid. Aan de expressie van de ideologie wordt minder ruimte gegund dan aan de expressie van de « expediency values » van het besluitvormingsproces. Het hoog houden van het moreel en het respect voor de procedures is een voortdurende noodzaak wil men aan een beleidsvorming toekomen. Er wordt bijgevolg nogal wat tijd uitgetrokken voor de uitdrukking van waarden die het verloop van de besluitvorming gesmeerd doen verlopen.

De combinatie van beide tendensen, de bondigheid van de ideologische opties en de cultivering van de procedure kan de indruk wekken dat het pragmatisme hier hoogtij viert. Deze indruk is niet totaal fout. Het pragmatisme en pragmatische persoonlijkheden komen goed aan bod in deze omstandigheden. Maar één correctie is nodig : er wordt niet uitsluitend op de ideologische taalelementen bespaard. Evenzeer of nog meer zal er gesnoeid worden in de deskundige informatie. Het gevolg is dat de deskundigen, voor zover die niet ten dienste van de ideologische opties optreden, er veel van hun invloed bij inschieten. Het meeste kans om niet weggefilterd te worden maakt die deskundigheid die een ideologische optie ondersteunt.

Over het algemeen zijn de ideologische opties beter bestand tegen een bondige formulering dan de deskundige informatie. De expressie is slechts één aspect van de ideologie. Laten wij daarom enkele belangrijke voorbeelden geven van de wijze waarop ideologische opties zelfs in zeer verkorte vorm een rol kunnen spelen.

Van ideologische stellingen vindt men het spoor terug bij de selectie en het gebruik van quasi objectieve informatie. Het baat weinig deze vooringenomenheid in de informatie te willen corrigeren aan de hand van meer objectieve criteria. Deze partijdigheid heeft immers een diepere draagwijdte. Barber laat in zijn experimentele studie over het begrotingsdebat van de wetgevers van Connecticut opmerken dat de criteria om informatie te evalueren en te interpreteren impliciet, plooi-

baar en vaag zijn (22). Dat moeten ze zijn om de invloed van de ideologische evaluatie en interpretatie mogelijk te maken.

Een ander spoor van de ideologische stellingen vindt men in de partijdigheid bij benoemingen en subsidiëringen. Geen besluitvorming is zo bondig of het blijft mogelijk personen en organisaties te begunstigen die de ideologie belichamen. Dit is natuurlijk enkel mogelijk wanneer de ideologie voldoende gearticuleerd is om ook in personen en organisaties tot uitdrukking te komen. Een ideologie die een zuilenstructuur inspireert is derhalve een goed gearticuleerde ideologie. Andere ideologieën maken op dit punt minder kans om zich in het private forum te valoriseren.

In het private forum dienen de ideologische stellingen ook nog af te rekenen met het *incrementalisme* van de beleidsvorming. Incrementalisme is een stijl van beleidsvorming die voor het eerst uitdrukkelijk door Lindblom ontleed werd (23). Lindblom ging ervan uit dat in de routinematige beleidsvormingsprocessen de ideale hulpmiddelen zelden of nooit beschikbaar zijn. De ideale beleidsvorming vereist dat er een volledige informatie bestaat over het op te lossen probleem, onbeperkte hulpmiddelen om die te verzamelen en onbeperkte intellectuele talenten om die te verwerken. Dit veronderstelt de inzet van veel tijd, geld, personeel en technieken, kortom de veronachtzaming van de kosten van de beleidsvorming.

Meestal is evenwel het probleem zeer complex, de informatie erover ontoereikend, de beleidsvormers niet meer dan normaal begaafd en de kosten van de ideale (« synoptische ») (24) beleidsvorming afschrikwekkend. Bijna steeds ontbreekt de tijd, het geld, de competentie om tot een « synoptische » beleidsvorming te geraken. Hoe zullen de beleidsvormers er dan in slagen om tegen minder kosten toch tot een aanvaardbaar beleid te komen? Lindblom antwoordt dat zij de aspiraties van hun beleidsvorming zullen beperken. Zij zullen slechts marginale innovaties (« increments ») aanbrenge aan de bestaande toestand. Maar zij zullen dit herhaaldelijk doen, na telkens de resultaten van de vroegere maatregelen gecontroleerd te hebben. Aldus schetst Lindblom het beeld van een beleidsvorming die uiteenvalt in een hele reeks beperkte maatregelen. Geen enkele daarvan is op zichzelf beslissend maar allen samen kunnen zij even veel gewicht hebben als het

(22) J.D. BARBER, *Power in Committees*, Rand McNally, Chicago, 1966, blz. 49.

(23) Ch. LINDBLOM, *The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment*. The Free Press, New York, 1965.

(24) De term « synoptisch » suggereert de grote mate van overzicht (syn-opsis) van de probleemgegevens die hier verondersteld wordt.

cyclopische beleid van het synoptische type. Het incrementalisme lijkt beter aangepast aan de gegevens van de moderne beleidsvorming. Dit beleid vordert slechts met kleine pasjes. Er wordt minder informatie vereist. Dientengevolge zijn de aangebrachte innovaties ook niet zeer ambitieus. Maar daarom ook is een mislukking geen ramp en redelijk vlug hersteld.

Zal deze stijl de ideologische stellingen buiten spel zetten? Ook hier hangt het antwoord af van de articulatiegraad van de ideologie. Indien een ideologische stelling niet kan geprogrammeerd worden over verschillende fasen van uitvoering zal zij niet door een incrementalistische besluitvorming geraken, althans wanneer uit deze stelling een voorstel tot innovatie voortvloeit. Sommige ideologische stellingen vergen dan ook revoluties en andere apocalyptische gebeurtenissen om in een beleid omgezet te worden; en zelfs dan is de uitkomst van dit besluit twijfelachtig. De kracht van meer reformistische, d.i. van beter gearticuleerde ideologieën bestaat erin dat zij zich kunnen aanpassen aan meer normale processen van beleidsvorming. De ideologen moeten b.v. kunnen inzien hoe specifieke maatregelen op langere termijn gestalte kunnen geven aan hun ideologische principes.

Samenvattend mogen wij dus zeggen dat de articulatie van de ideologie de *conditio sine qua non* is om de ideologische stellingen te handhaven tegen de druk van de beleidsvorming. Dit geldt zowel voor de bondigheid van de formulering als voor het incrementalisme van het beleid.

Bij dit alles mag men niet het voornaamste vergeten: door de beleidsdruk komen enkel de ideologische stellingen, niet de ideologische belangstellingen en dus niet alle ideologische opties in het gedrang. Integendeel, juist omwille van de beleidsdruk wordt de samenstelling van de agenda een sterk gevaloriseerd thema van het private forum. Dit is dan ook wat bij nader toezien opvalt: de conflicten in het private forum betreffen zeer vaak de prioriteit en de aandacht voor bepaalde problemen.

2. De druk van de coalitievorming.

Ideologische opties sluiten per definitie een zekere mate van conflict in met andere opties. Elke besluitvorming in het private forum vergt evenwel een zekere mate van coalitievorming om tot een voldoende meerderheid te komen. Dit houdt in dat het conflict tussen een aantal van de deelnemende besluitvormers dient overbrugd te worden. Indien het conflict overbrugd wordt, is dan ook de ideologische optie niet meteen uitgeschakeld? Natuurlijk is elke coalitie tegen een derde gericht. Zij elimineert dus niet elk conflict, zij is veeleer zelf een tactische zet in de conflictbeslechting. Maar toch blijft de vraag van kracht,

vooral wanneer wij er rekening mee houden dat in het private forum de coalitie zeer groot kan zijn en bijna alle deelnemers kan omvatten.

Wat dienen wij echter te verstaan onder het « overbruggen van het conflict »? Betekent het werkelijk dat de ideologische opties buiten spel gezet worden, dat er in het politieke spel geen sprake meer zou zijn van winst of verlies voor de ingenomen stellingen? Is de prijs voor de coalitievorming steeds het « compromis », of het « vergelijk » zoals dat meestal verstaan wordt: een ontmoeting halfweg tussen de oorspronkelijke stellingen van de coalitiepartners?

Dit populaire beeld van de gevolgen van de coalitievorming is niet geheel verkeerd. Dikwijls blijft het uiteindelijk besluit inderdaad ver verwijderd van de oorspronkelijke voorstellen van alle coalitiepartners. Dit beeld is evenwel erg onvolledig. Het is enkel toepasselijk wanneer het te overbruggen conflict zich afspeelt binnen één enkele kwestie. Maar naast deze intra-kwestie conflicten komen er op de agenda nog andere voor, nl. de *inter-kwestie conflicten* die zich over meerdere kwesties uitstrekken.

Stellen wij vooreerst dat het conflict gaat om de belangstelling, d.i. om de prioriteit voor twee of meer verschillende kwesties. Hoe zal het « compromis » er hier uitzien? Het zal de vorm aannemen van een snellere aflossing van deze kwesties op de politieke agenda, soms van een bijna gelijktijdige behandeling. Dit procédé zal op zichzelf geen vervlakking van de ideologische stellingen binnen elke kwestie (zo die al conflictueel zijn) tot gevolg hebben. Ten hoogste zou men kunnen zeggen dat door de versnelde behandeling de routine van de besluitvorming versterkt en de innovatie verzwakt wordt.

Wat gebeurt er wanneer het conflict zich afspeelt tussen tegenstanders die tegelijk hun tegenstellingen betreffende twee of meer *verschillende* kwesties ten berde brengen? Voor dit conflict kunnen de partners meestal een vergelijk vinden in de vorm van « log-rolling » of van « package-deal ». In België worden deze Angelsaksische termen vaak vertaald als « globale oplossing ». Het betekent dat elke partner voldoening krijgt betreffende de kwestie die hem het dierbaarst is. Dit veronderstelt evenwel dat de partners terzake verschillende prioriteiten hebben. Wanneer socialisten en christen-democraten samen in de regeringscoalitie zetelen zou dit kunnen betekenen dat de eersten hun slag thuis halen betreffende het overheidsinitiatief in de industrie, de tweeden betreffende het onderwijsbeleid. Deze vorm van compromis brengt eveneens weinig schade toe aan de oorspronkelijke ideologische stellingen.

Maar ook de denkbeelden omtrent de regeling van het *intra-kwestie conflict* behoeven een verfijning. Het compromis tussen de partners betekent niet dat de uitkomst van het conflict mathematisch in twee ver-

deeld wordt. Het is correcter te zeggen dat de inzet en de uitkomst van het conflict beperkt wordt: de winnaar mag niet te veel winnen, de verliezer niet teveel verliezen (25). Hoe zal dit gebeuren? Het opsplitsen van de uitkomst op paritaire of proportionele basis is slechts één werkwijze.

Een andere werkwijze ligt ingebouwd in het incrementalisme. Boven zagen wij hoe daardoor de draagwijdte van de voorsteller beperkt wordt tot marginale wijzigingen aan de bestaande toestand. Samen met de inzet van het conflict wordt de innovatieve kracht van het beleid beperkt. Deze werkwijze valt dus uit ten nadele van « de eisende partij ».

Nog een andere werkwijze zoekt het conflict te ontladen door het probleem zoveel mogelijk in distributieve termen te stellen, d.w.z. in termen van particuliere belangen die niet met andere belangen strijdig zijn (26). Een goed voorbeeld hiervan is de reductie van het probleem van het industriële proletariaat tot een zaak van lonen en sociale voordelen. Oorspronkelijk, zo zullen velen beweren, was de probleemdefinitie veel ruimer en meer redistributief van aard: het ging om de verhouding tussen kapitaal en arbeid, om de vervreemding en de ontvreemding van de arbeid, enzovoort. Deze probleemstellingen zijn in de huidige, « gedesaggregeerde » loonproblematiek nog nauwelijks te herkennen, hoewel sommige reformisten zullen volhouden dat ook de huidige distributieve probleemstelling uiteindelijk en op lange termijn het oorspronkelijk, redistributieve probleem zoekt op te lossen.

Zo kan men merken dat de coalitiedruk, in het geval van een intrakwestie conflict, niet steeds alle ideologische stellingen hoeft te neutraliseren. Meermaals speelt de coalitiedruk in hoofdzaak ten nadele van slechts één van de ideologische stellingen, meer bepaald in het nadeel van de meer innovatieve.

Deze bemerkingen openen echter nog steeds geen hoopgevend perspectief. Velen zullen vinden dat boven genoemde mechanismen de invloed van sommige ideologische stellingen slechts vrijwaren ten koste van een vervalsende partijdigheid. Gelukkig zijn er nog andere mechanismen die de nefaste gevolgen van de coalitiedruk enigszins relativeren.

Elke coalitie is slechts kortstondig. Een conflict hoeft dus niet definitief bijgelegd te worden. In zekere zin is een permanent compromis

(25) Wij veronderstellen dat het om een zero-sum conflict gaat, hoewel een coalitie per definitie winst oplevert aan de partners ten koste van de uitgesloten.

(26) Deze tendens wordt sterk beklemtoond door Th. LOWI: « There are always efforts on the part of political leaders to disaggregate policies because this is the best way to spread the patronage and to avoid conflict... Political actors, like economical actors, probably view open competition as a necessary evil or a last resort to be avoided at almost any cost ». American business, public policy, case studies and political theory, *World Politics*, 1964, 699.

zelfs niet voordelig voor de tegenstrevers. Een intens intra-kwestie conflict kan de belangstelling voor deze kwestie verhogen en dientengevolge de mogelijkheid om van derden, b.v. van de belastingbetalers, veel hulpmiddelen af te dwingen (27). Dat is wat in feite zeer vaak gebeurt zowel in de nationale als in de internationale politiek. Eén zaak is zeker: er is veel reden om een compromis niet enkel als het einde maar ook als het begin van een conflict te beschouwen. Het is de opeenvolging van conflicten en compromissen die het ware ritme van de politiek weergeeft.

Dit inzicht nodigt ons uit om de opeenvolging van conflicten binnen hetzelfde beleidsdomein over langere periodes te bestuderen. Dan zou veel vaker blijken dat er toch winnaars en verliezers geweest zijn. Wanneer worden echter de betekenisvolle overwinningen geboekt? Enkel nadat de besluitvormers het conclaaf van het private forum binnengestapt zijn? Of reeds daarvoor, toen zij hun macht monsterden en hun onderhandelingsposities kozen?

Zo schept de periodisch weerkerende vraag of men een probleem als distributief, regulatief of redistributief zal definiëren (28) vaak een conflict met een zeer hoge ideologische inzet. Het is waar dat coalitievorming normaal aanzet tot een distributieve formulering van de problemen. Op die manier lopen de ideologische stellingen gevaar uiteen te vallen in belangen. Maar vooraleer het zo ver komt, zal vaak aan de probleemstelling zelf een diepgaand debat gewijd worden. Deze vraag naar de aard van de probleemstelling is principieel van aard en leent zich niet tot distributieve, ideologievrije beschouwingen. Beslissingen terzake zijn vaak de grote wendingspunten van de politieke geschiedenis. Het is een feit dat zij niet steeds ten voordele van een distributieve probleemstelling uitvallen. Voor elke Bernstein die het socialisme « gedesaggreerd » heeft, is er allicht een Marx die het opnieuw « geaggreerd » heeft.

Van dit alles vinden wij ook voorbeelden in ons eigen land. Toen men de « beslissing » nam om onze staatsvorming aan te vatten in federaliserende zin opteerde men voor een redistributieve probleemstelling. De verliezers waren toen o.a. degenen die een decentralisering naar de provincies voorstonden, dit is de meer distributieve probleemstelling (29). Wat de onderwijsproblematiek betreft, daar heeft het School-

(27) Door de intensifiëring van het conflict kan men van een zero-sum conflict een non-zero-sum conflict maken.

(28) Deze typologie is geïnspireerd door Th. LOWI, a.c. Zij steunt op de graad van aggregatie van de probleemstellingen.

(29) De verliezers in dit conflict waarschuwden ervoor dat deze materie zich slecht tot een redistributieve probleemstelling leende. Zie : *Federalisme in België*, Vereniging

pact van 1958 resoluut gekozen voor een regulatieve probleemstelling, d.i. voor het pluralisme en de concurrentie van de onderwijsnetten. Anderen, vooral in de kleinere partijen, hebben later vergeefs een vergaande decentralisatie, dit is een distributieve probleemstelling verdedigd. Op het socio-economische domein daarentegen heeft men overwegend voor de distributieve perspectieven gekozen ondanks de vruchteloze pogingen van sommige radicalen die een redistributie op kortere termijn verlangden.

Tenslotte hoeft de conflictinzet tussen coalitiepartners niet zo drastisch beperkt te worden wanneer een revanche in het vooruitzicht gesteld wordt. Er is natuurlijk geen revanche voor de verliezer mogelijk wanneer het om een uniek politiek spel gaat, afgezonderd in tijd en ruimte. In dergelijke omstandigheden is het vooruitzicht te verliezen inderdaad vrijwel ondraaglijk. Maar dit is in het private forum van ons politiek systeem een erg uitzonderlijke situatie. Op de agenda komen vele verschillende kwesties voor (30). Meestal vinden er derhalve vele politieke spelen tegelijk plaats en bestaat er de verwachting dat er nog vele zullen volgen. Aangezien de politieke besluitvormers dus schaak spelen op vele borden tegelijk kunnen zij hier en daar een verlies incasseren zonder daarom het schaakbord stuk te slaan (31).

Kortom, vaak zal de coalitiedruk de inzet van het conflict matigen. Maar even vaak zal de inzet van het conflict reëel blijven. De « ideoloog » zal zijn stellingen blijven innemen, op winst blijven hopen en verlies blijven vrezen.

Besluit.

Dit artikel handelde over de lotgevallen van de politieke ideologie in het besluitvormingsproces. Daartoe was vooreerst een beter inzicht vereist in de mogelijke metamorfoses van de ideologie. Ideologie is een symbolensysteem met vele aspecten. Al te vaak hebben waarnemers slechts oog gehad voor enkele daarvan, voornamelijk voor de expressiviteit. Het is geen wonder dat zij haar spoor bijster worden wanneer zij onder een andere gedaante optreedt.

voor Politieke en Sociale Studies, Bijdrage n° 6, november 1968, blz. 55. Zie ook D. VANDERBURGH, *Belgen op de Tweesprong*. De Internationale Pers, Berchem, 1967.

(30) Met « verschillende » kwesties wordt vooral bedoeld dat zij niet allen op dezelfde ideologische dimensie liggen (zoals b.v. in « Italië ») en dat de machtsposities dus verschillen.

(31) Elders betoogden wij dat dit uitzicht op een revanche een mogelijkhedenvoorwaarde was voor het Schoolpact van 1958. Zie G. DIERICKX, *De partijpolitieke strategieën na het Schoolpact*, *De Nieuwe Maand*, 1978, blz. 498 e.v.

Vervolgens dienden wij de omstandigheden op te sporen die de metamorfoses van de ideologie bepalen. Als hypothese stelden wij dat de ideologie bijzonder gevoelig is voor de wetmatigheden van twee communicatiestructuren, nl. het publieke en het private forum. Natuurlijk zijn dit slechts eerste hypothesen die voor verfijning en kritiek vatbaar zijn. Zij hebben echter het voordeel een aantal empirische fenomenen een wetenschappelijk onderdak te geven.

Aan dit alles lag een normatieve bekommernis ten grondslag. Het publieke en het private forum zoals wij die hier gedefinieerd hebben zijn in vele opzichten karakteristieke fasen van de moderne politieke besluitvorming. Welke kansen bieden zijn om het aanbod van de ideologische taal aan het publiek te verbeteren?

Een eerste conclusie is dat de ideologie niet noodzakelijk in het private forum buiten spel gezet wordt. Weliswaar zijn er omstandigheden waar de ideologische stellingen onder zware druk staan. Maar dit is niet steeds het geval en wat de belangstellingen betreft, staan de kansen nog veel beter. Aan één voorwaarde dient de ideologie echter te voldoen: zij dient voldoende gearticuleerd te zijn.

Deze eerste conclusie laat uiteraard belangrijke empirische vragen open: bestaat er een ideologie bij de besluitvormers, hoe ziet zij er uit, bij gelegenheid van welke agendapunten treedt zij op? Het is slechts na dergelijke empirische studies dat men eraan kan denken de ideologie van de besluitvormingsprocessen aan het publiek kenbaar te maken en *ipso facto* de besluitvorming zelf voor het publiek meer inzichtelijk te maken. Wij beweren niet dat met behulp van ons analyseschema overal en voortdurend de ideologische factor zal blijken maar wel dat de kans om die te ontdekken zal stijgen.

Laten wij dan veronderstellen dat de ideologische factor in het private forum inderdaad een zeker gewicht heeft. Mogen wij dan rekenen op de automatismen van het publieke forum om die factor dadelijk bij het publiek te vulgariseren? De *facto* is deze communicatie, dit aanbod van de ideologie, zeer gebrekkig. Onze analyse van het publieke forum toont aan waarom dit zo is en waarom men er ook niet hoeft op te rekenen dat dit spontaan zal verbeteren.

Er is dus een supplementaire inspanning nodig om de tekorten van het publieke forum te corrigeren. Wie dit op zich zal nemen is van ondergeschikt belang. Sommige leden van de « spectator-elites » zoals de pers zouden het hunne kunnen bijdragen. Ook van politici die reflecteren over hun ambt kan veel verwacht worden. Een beter ontwikkelde politiek onderzoek zou zeer nuttig zijn. Het wezenlijke is evenwel dat al deze waarnemers van het politieke gebeuren zelf in staat

zouden zijn om achter de (pseudo-) gebeurtenissen van de politiek de ideologische structuren te ontdekken.

Summary : Decision-making and the metamorphoses of ideology.

The communication process between the political elites and the general public, crucial as it is in a democratic system, is suffering increasingly from an information overload. The best way to tackle this problem seems to be the improvement of the communication medium, i.e. of the political language. Ideology is the most « rational » political language available : it can carry more information about elite decision-making to a relatively modest cost.

This problem-definition suggest a sequence of three critical questions. Do the decision-makers have a political ideology? If so, is it instrumental in the actual decision-making process? If so, why does this ideological factor rarely reach the general public?

The article deals with the two last questions from a formal point of view. It can be shown, after the necessary conceptual clarifications and contrary to current opinion, that ideology can hold its own in the private forum of political decision-making and fades away when the elites address the public (not the loyalists) in the public forum.

The private forum is dominated by the need for policy output and by the necessity of coalition-formation. The adaptation of ideology to this situation depends on its degree of articulation and on the type of coalition-formation. In general the « salience » aspect of ideology is likely to suffer less than its « position » aspect.

The public forum is dominated by the needs of recruiting support and legitimizing proposals. Generally ideology is too costly a device to be used for these purposes.

