

De Euro-Belgische ambtenaren. Een paradoxale prestatie

door Guido DIERICKX

Gewoon hoogleraar aan de Universitaire Instelling Antwerpen

Inleiding

Deze bijdrage handelt over de Belgische ambtenaren die voltijds werkzaam zijn in de beleidsvorming van de Europese Raad van Ministers. De meesten onder hen behoren tot het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Een aantal komt van andere ministeries (Financiën, Landbouw, enz.) via hun aanhechting aan de Permanente Vertegenwoordiging. Ze zijn niet erg talrijk en ze zijn ook niet typisch voor de Belgische ambtenarij in haar geheel. Deze kleine groep van elite-ambtenaren vormt een apart type dat we hier willen vergelijken met de veel talrijkere ambtenaren die deeltijds en occasioneel ingeschakeld worden in de voorbereiding van de beleidsvorming van de Raad van Ministers en ook met de (hogere) Belgische ambtenaren in het algemeen. We zullen gemakshalve gewagen van voltijdse Euro-Belgen, van deeltijdse Euro-Belgen en van Belgo-Belgen.

Om het belang van deze vergelijking te verduidelijken, moeten we teruggrijpen naar een stuk recente theorievorming over de evolutie van het overheidsbestel in de ontwikkelde democratieën. Met 'overheidsbestel' worden hier de netwerken van politici en leidinggevende ambtenaren bedoeld.

In 1981 publiceerden Aberbach, Putnam en Rockman een studie waarin ze dit overheidsbestel vergeleken in een aantal Westerse democratieën. Eén van hun conclusies was dat er vier types bestonden met aan het ene uiteinde een type met strict verticaal opgebouwde netwerken en aan het andere uiteinde het 'hybride' type met hoofdzakelijk horizontale netwerken. Ze suggereerden ook dat er een haast onvermijdelijke evolutie aan de gang was van het traditionele, verticale type naar het meer hedendaagse, horizontale type.

Het verticale type zou men ook het bureaucratische kunnen noemen. Hierin zijn zelfs de hogere ambtenaren onderworpen aan een sterke controle door hun hiërarchische (administratieve en politieke) oversten. Tegenover hun eigen ondergeschikten oefenen zij een zelfde hiërarchische controle uit. Tevens is hun horizontale communicatie beperkt tot die met de collega's van hun eigen dienst en/of ministerie. De netwerken van dit type zijn dus piramidaal uitgebouwd met een grotere nadruk op de verticale dan op de horizontale dimensie.

Het horizontale type vertoont een zwakkere verticale communicatie en, a fortiori, een zwakkere hiërarchische controle. De horizontale communicatie reikt daarentegen veel verder dan de eigen dienst en/of ministerie en bereikt ambtenaren uit andere ministeries, nationale en lokale politici, belangen- en actiegroepen. De nadruk op de horizontale dimensie gaat ten koste van de verticale dimensie. Bijgevolg zijn de ambtenaren hier meer dan de uitvoerders van het beleid dat door hun (politieke) oversten gevormd werd. Ze zijn zelf beleidsvormers en ze onderhandelen, coördineren, beslissen.

Het volmaakte ideaaltype omvat niet enkel een kenmerkend communicatienetwerk, maar ook een aangepaste politieke cultuur die de verticale, respectievelijk horizontale netwerkvorming ondersteunt en legitimeert. Ambtenaren in het verticale type horen een 'technocratische' cultuur te bezitten, die in het horizontale type zijn beter met een 'politieke' cultuur. Als ambtenaren uit een verticaal netwerk en met een technocratische cultuur overgeplaatst worden naar een horizontaal netwerk mag men zich verwachten aan problemen. Aan deze 'problemen' is trouwens deze bijdrage gewijd. Maar laten we niet vooruitlopen.

In het vergelijkende onderzoek van Aberbach, Putnam en Rockman ¹ was België niet opgenomen. Over het administratief-politiek bestel van ons land werd pas gerapporteerd in de studie van Dierickx en Majersdorf. ² Daarin bleek dat de leidinggevende ambtenaren in België haast exemplarische vertegenwoordigers zijn van het eerste, verticale type, en dat zowel qua netwerkvorming als qua politieke cultuur. Zij huldigen immers niet enkel zeer technocratische maar zelfs anti-politieke houdingen en denkbeelden.

Waarom heeft dit verticale type zich in België langer en sterker kunnen handhaven dan elders, althans voor zover wij op dit punt beschikken over empirische gegevens betreffende andere, ontwikkelde democratieën? De factoren die aansturen op een meer horizontale netwerkvorming, nl. de overbelasting en de specialisatie van de beleidsagenda zijn immers ook in België werkzaam. Ons land heeft zich echter op een eigen manier tegen deze factoren geweed. Het heeft de tendens naar horizontalisering opgevangen met behulp van een hypertrophie van de ministeriële kabinetten en van een doorgedreven partijpolitisering van de ambtenaren. Zo kon er nog iets gered worden van de traditionele, politieke controle over de ambtenaren. Dit verweer kon enig succes hebben waar het ging om de nationale en regionale administraties. Maar het kon niet werkzaam zijn waar het ging over de 'Europese' administratie. En hier begint dus ons eigenlijke verhaal.

I. De werkgroepen van de Raad van Ministers

Zoals men weet wordt de beleidsvorming van de Raad van Ministers voorbereid door de vergadering van de permanente vertegenwoordigers bij de Europese Unie (COREPER) en nog daarvoor door talrijke werkgroepen waar nationale ambtenaren met elkaar overleggen. Slechts als een probleem niet opgelost kan worden op het niveau van de werkgroepen, wordt het overgelaten aan het niveau van de COREPER. Slechts als het ook daar niet kan beslecht worden komt het op de agenda van één of andere Raad van Ministers. Er zijn gelijktijdig veel werkgroepen werkzaam waarvan de belangrijkste bemand worden door voltijds bij de Europese beleidsvorming betrokken ambtenaren en de meeste door deeltijds 'Europese' ambtenaren.

1 ABERBACH J.D., PUTNAM R., ROCKMAN B.A., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Harvard University Press, 1981.

2 DIERICKX G., MAJERSDORF PH., *La Culture Politique des Fonctionnaires et des Hommes Politiques en Belgique*. Brugge, Vanden Broele, 1993.

Een recent onderzoek³ kwam tot de niet zo onverwachte bevinding dat in deze werkgroepen de horizontale netwerkvorming overheerst. De reden is duidelijk. In deze werkgroepen houden de ambtenaren zich bezig met materies die doorgaans een bijzonder grote en zeldzame deskundigheid vereisen en die daarom buiten de controlemogelijkheden van hun 'ondeskundige' politieke en administratieve oversten vallen. Bovendien is de procedure erop gericht zoveel mogelijk akkoorden al op het niveau van de werkgroepen te bereiken om zodoende de agenda van de COREPER en van de Raad van Ministers te ontlasten. Natuurlijk gaat het in deze werkgroepen dikwijls over details zonder grote politieke draagwijdte. Niettemin komt hier een belangrijk deel van het Europese beleid tot stand. De vele kleine beslissingen van de werkgroepen vormen samen een flink stuk van het 'acquis communautaire'.

Om deze twee redenen is de verticale dimensie van hun netwerken zwak. Deze ambtenaren onderhouden relatief weinig contacten met hun eigen, officiële politieke en administratieve oversten. De horizontale dimensie is daarentegen sterk uitgebouwd omdat ze de vrijheid (en de plicht) hebben om zich te richten tot iedereen die hun steun en deskundig advies kan geven. Dat zijn dikwijls ambtenaren van andere ministeries, maar ook diverse belanghebbenden en belangengroepen.

De vraag is dan hoe de voltijdse Euro-Belgische ambtenaren zich in deze werkgroepen aanpassen. Deze ambtenaren zijn immers gerecruteerd voor, opgeleid in, en nog enigszins afhankelijk van een organisatiestructuur die overwegend verticaal is. Niettemin moeten ze zich aanpassen aan netwerken die overwegend horizontaal van aard zijn en die ze zelf, op min of meer informele wijze, moeten opbouwen. Van uitvoerders van het beleid, die ze normaal zouden geworden zijn, worden ze nu onderhandelaars, bemiddelaars, beleidsvormers.

Verrassend genoeg is het antwoord op deze vraag dat zij even goed en zelfs beter presteren dan de meeste van hun buitenlandse collega's. Ze zijn helemaal niet marginaal in de (informele) netwerken van professionele communicatie die tussen de 'Europese' ambtenaren in de werkgroepen tot ontwikkeling komen. Het feit dat zij een even centrale positie innemen als de andere kernleden zoals de Britten, de Fransen en de Duitsers is niet enkel toe te schrijven aan het toeval dat het Belgische voorzitterschap nog vers in het geheugen lag ten tijde van het onderzoek. Zij genieten bij hun buitenlandse collega's een grote achting die zij in de loop van de jaren verdiend hebben. En als we de reikwijdte en de densiteit van hun communicatienetwerken vergelijken met die van hun collega's, blijkt dat ze ook op dit punt vrij sterk staan.

Juist dit positieve antwoord is een paradox. Als we de factoren beschouwen die de netwerkvorming verklaren, zouden ze eigenlijk qua netwerkvorming vrij zwak moeten staan. In wat volgt zullen we enkel deze 'netwerkvorming' bewaren als te verklaren variabele en dat om onderzoekstechnische redenen: betreffende de prestaties inzake netwerkvorming beschikken we over individuele ge-

3 BEYERS J., DIERICKX G., Nationality and European Negotiations. The Working Groups of the Council of Ministers. *European Journal of International Relations*, 1997, nr. 4, pp. 435-471; BEYERS J., DIERICKX G., Intergovernmental versus Supranational Negotiations. The Working Groups of the Council of Ministers. *Journal of Common Market Studies*, 1998 (forthcoming).

gevens, terwijl de gegevens over professioneel prestige telkens toegeschreven zijn aan alle vertegenwoordigers van een bepaald land.

II. Culturele eigenaardigheden

De voltijdse Euro-Belgische ambtenaren hebben zich goed ingeschakeld in de horizontale netwerken van de Raad van Ministers. Des te opvallender is het dat hun politieke cultuur zich nog niet aan deze horizontale netwerkvorming heeft aangepast en nog de duidelijke sporen draagt van de verticale netwerken waarin en waarvoor zij gesocialiseerd werden.

Zoals andere hogere ambtenaren in België lijdten ze, zij het in mindere mate, onder een opvallend sterke afkeer van de politieke actoren in het algemeen. Dus niet alleen van de politieke partijen en van de partijpolitici, maar ook van de belangengroepen en zelfs van de publieke opinie. Deze 'politieke aliënatie' gaat samen met een opvallend sterke technocratische ingesteldheid. Die houdt hun voor dat beleidsproblemen niet via de conflicten en het machtsgebruik van de politieke besluitvorming, maar via het overleg en de deskundigheid van de administratieve beleidsvorming moeten worden opgelost. Om een beter beeld te bieden van wat met deze culturele variabele bedoeld wordt, geven we in tabel I de vragen die in de schaal van 'Anti-Politiek Technocratisme' werden opgenomen ⁴. Het feit dat al deze schaalvragen zo sterk samenhangen, geeft te denken. Kennelijk hebben onze (voltijdse en deeltijdse) Euro-Belgische respondenten de gewoonte aangenomen om de verdiensten van administratieve en van allerlei 'politieke' actoren tegen elkaar af te wegen en om, vanuit een technocratisch perspectief, te kiezen voor de administratieve actoren ⁵.

TABEL I

Items van Anti-Politiek Technocratisme

Items	Component lading
1. Politieke partijen plegen politieke conflicten nodeloos te verscherpen.	0.90
2. Niet zozeer de politieke partijen en de politici, maar eerder het bestuurlijk apparaat zorgt voor een bevredigend beleid.	0.87
3. In sociale en economische aangelegenheden moet heden meer gewicht toegekend worden aan technische dan aan politieke overwegingen.	0.84

⁴ Het gaat hier telkens om gesloten vragen met vier antwoordmogelijkheden van 'eens' tot 'oneens'.

⁵ Dierickx en Majersdorf (1993) konden nog een onderscheid maken tussen twee schalen, nl. Technocratisme en Politieke Aversie, waarbij de eerste een sterke verklaring vormde voor de positie die ambtenaren innamen op de tweede. Maar toen was de steekproef iets anders samengesteld dan in dit onderzoek.

Items	Component lading
4. De moderne wereld is zo ingewikkeld dat men voorstellen om aan de burgers meer controle te geven over de regering niet ernstig kan nemen.	0.83
5. Er is meer behoefte aan stabiliteit en continuïteit in de politieke beleidsvorming dan aan een verandering van de mensen in de regering.	0.81
6. Het algemeen welzijn wordt ernstig bedreigd door het voortdurende gevecht tussen particuliere belangengroepen.	0.73
7. Het gezag en de doelmatigheid van een regering zijn belangrijker dan haar programma.	0.72
8. Om het overheidsoptreden rationeel te beoordelen is het noodzakelijk politieke overwegingen uit te sluiten.	0.69

(N = 387, data 1989 en 1994; Eigenvalue = 5.16)

We geven graag toe dat de voltijdse Euro-Belgen met hun gemiddelde score van 0.12 heel wat minder onderhevig zijn aan het anti-politiek technocratische dan de deeltijdse Euro-Belgen (-0.14) en dan de leidinggevende Belgische ambtenaren (-0.41) in het onderzoek van 1993 ⁶. Blijkbaar heeft hun cultuur zich toch al enigszins aangepast aan hun nieuwe werkomgeving. Niettemin komt dit politiek-culturele kenmerk bij hen nog altijd sterker naar voor dan bij de voltijdse ambtenaren uit de andere Europese lidstaten (0.46) ⁷. Om meer precies te zijn: in geen enkele andere ambtenarendelegatie is het anti-politiek technocratische zo sterk als in de Belgische (Tabel II).

TABEL II

Anti-Politiek Technocratische

	(gemiddelde component scores)
Belgische ambtenaren (1989)	-0.41
Euro-Belgen (deeltijdse) 1994	-0.14
Euro-Belgen (voltijdse) 1994	0.12
Niet-Belgen (voltijdse) 1994	0.46
Belgische kabinetsleden (1989)	0.74

Een ander kenmerk van de politieke cultuur van de Euro-Belgen is hun wantrouwen ten overstaan van de eigen organisatorische infrastructuur. Voor deze onderhandelaars is het uiteraard van groot belang dat ze kunnen steunen op een politiek-administratief bestel dat hun instructies, advies, logistieke hulp geeft. Welnu, van deze infrastructuur hebben de Euro-Belgen geen erg hoge dunk. Inte-

⁶ Het onderzoek werd ingezet in 1989, het volledig verslag dateert van 1993.

⁷ Ten tijde van het onderzoek waren dat er nog maar elf.

gendeel, ze vinden dat de coördinatie van de standpunten van de verschillende ministeries chaotisch verloopt, dat de opleiding van de ambtenaren die moeten onderhandelen op Europees niveau onvoldoende is, dat de instructies die ze meekrijgen onduidelijk zijn enzovoort. We mogen dus gewagen van een hoge mate van 'organisationele aliënatie' bij de Euro-Belgische ambtenaren. Om te verduidelijken welke de semantische inhoud is van dit begrip, toont tabel III de vragen die samen in deze schaal werden opgenomen.

TABEL III

Items van Organisationele Aliënatie

Items	Lading
1. De interne coördinatie van de standpunten van de verschillende ministeries verloopt in ons land chaotisch.	0.96
2. In de administraties van mijn land is er te weinig opleiding voor ambtenaren die moeten deelnemen aan onderhandelingen op Europees niveau.	0.92
3. Het gebeurt vaak dat ik niet helemaal zeker ben welk gezichtspunt ik in de werkgroepen moet voorstellen.	0.91
4. Voor ambtenaren is het erg belangrijk dat de beleidsvoorbereiding overzichtelijk is. De structuur van de administratie van ons land draagt daar niet altijd toe bij.	0.88
5. De meeste lidstaten bereiden zich grondiger voor op de onderhandelingen in Brussel dan wij.	0.84
6. Ik heb slechts al doende geleerd hoe met ingewikkelde Europese dossiers om te gaan.	0.79
7. Ik krijg altijd heel duidelijke instructies van mijn ministerie of van mijn departement betreffende het standpunt dat ik moet innemen.	0.74

(N = 202, data 1994; Eigenvalue = 5.23)

Men zal misschien opwerpen dat deze 'organisationele aliënatie' niet echt een element is van hun politieke cultuur, dus van subjectieve waarden en denkbeelden, maar veeleer berust op een objectieve perceptie van de feiten. Als we evenwel de score van de voltijdse Euro-Belgen (-0.08) vergelijken met die van hun collega's uit de andere lidstaten (gemiddeld 0.36), dan moeten we dit betwijfelen. Uit de cijfers blijkt zelfs dat de mate van organisationele aliënatie bij de Euro-Belgen merkelijk hoger ligt dan bij om het even welke andere delegatie uit de andere elf lidstaten. Welnu, het is niet waarschijnlijk dat de organisatorische infrastructuur van de Euro-Belgen objectief slechter zou zijn dan die van alle andere delegaties. Slechter dan die van de Britten allicht. Maar slechter dan die van de Grieken die door iedereen en door de Euro-Grieken zelf als bijzonder gebrekkig wordt beschouwd? Enkel de gemiddelde score van de deeltijdse Euro-Belgen, die haast bij definitie minder goed voorbereid zijn op het Europese politieke spel, ligt nog veel lager (-0.56).

Een ander argument om deze organisationele aliënatie te beschouwen als een element van (subjectieve) politieke cultuur is het feit dat deze aliënatie sterk beïnvloed wordt door de mate van anti-politiek technocratische. De 'organisationele aliënatie' ligt merkbaar hoger bij ambtenaren die sterk onderhevig zijn aan 'politieke aliënatie'.

Dit verband werpt een nieuw licht op de eigenlijke betekenis van deze organisationele aliënatie. Het lijkt er sterk op dat de Euro-Belgische ambtenaren, technocratisch ingesteld als ze zijn, duidelijke richtlijnen van hogerhand verwachten en bijzonder ontgoocheld zijn als deze duidelijke richtlijnen in hun nieuwe, niet-bureaucratische, horizontale netwerken achterwege blijven.

III. Culturele handicaps?

Vormen deze culturele eigenaardigheden van de Euro-Belgen een handicap voor hun werkzaamheden in de netwerken van de Raad van Ministers? Om op deze vraag te kunnen antwoorden dienen we eerst en vooral de te verklaren variabele verder te verfijnen.

De communicatie van de Euro-Belgische ambtenaren beweegt zich in twee richtingen. Er is de communicatie en de netwerkvorming (d.i. het onderhouden van 'regelmatige' communicatie) met politieke partners en er is die met administratieve partners. Dit onderscheid werd ontdekt met behulp van een factoranalyse. Tabel IV laat meer nauwkeurig zien wie onder de politieke en wie onder de administratieve partners gerangschikt werden.

TABEL IV

Dimensies van Communicatie (ladingen).

Partners	Politieke Communicatie	Administratieve Communicatie
Politieke partijen	0.94	
Lokale overheden	0.94	
Parlementsleden	0.89	
Regionale overheden	0.83	
Belangengroepen	0.72	
Kabinetsleden (ander ministerie)	0.42	0.79
Kabinetsleden (eigen ministerie)		0.84
Ambtenaren (eigen ministerie)		0.73
Ambtenaren (ander ministerie)		0.65
Diensten van de Premier		0.68

(N = 251, data 1989 en 1994; Eigenvalue = 4.09 (Polcom) en 2.96 (Admcom))

De communicatie met politieke partners blijkt überhaupt moeilijk te verklaren te zijn, althans met de ons beschikbare variabelen. Vermoedelijk is het zo dat politieke partners (partijen, nationale en lokale politici, regionale overheden) niet

erg relevant zijn voor onze Euro-Belgische respondenten. Dat wil zeggen: als die de behoefte voelen om hun netwerken uit te breiden, zijn ze niet geneigd om zich tot dat soort partners te wenden. De variabele 'POLCOM' is dus eigenlijk te weinig 'variabel' om zich te lenen tot statistische analyse.

Als onze Euro-Belgen een bijzondere inspanning besteden aan hun netwerkvorming richten ze zich veeleer tot administratieve partners, tot ambtenaren en kabinetsleden van het eigen en van andere ministeries. Deze administratieve netwerken reiken dus verder dan de grenzen van het eigen ministerie. Ze vertonen ook weinig hiërarchie, tenzij dan dat de voltijdse Euro-Belgen dikwijls optreden als leidinggevend voor de werkzaamheden van de deeltijdse Euro-Belgen. Dat is trouwens wat men van ambtenaren van de Permanente Vertegenwoordiging en van de gespecialiseerde dienst (P11) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken mag verwachten. Kortom, ADMCOM ('administratieve communicatie') is een goede variabele die met behulp van culturele en andere factoren zou kunnen verklaard worden. Hij heeft echter één nadeel: hij beperkt zich tot de Belgische partners die in de netwerken van de Euro-Belgen kunnen worden opgenomen. Buitenlandse partners komen in ADMCOM niet voor (in POLCOM trouwens ook niet). De bedoeling was immers de 'Euro-Belgen' te kunnen vergelijken met de 'Belgo-Belgen' van het onderzoek van Dierickx en Majersdorf⁸ dat zich beperkt had tot de Belgische netwerkpartners. Uit andere gegevens kunnen we echter opmaken dat de contactname met de leden van het Europees Parlement onderhevig is aan dezelfde culturele factoren als ADMCOM en dus wellicht tot dezelfde dimensie mag gerekend worden.

Voor de verklaring van de variantie van deze afhankelijke variabele werd een beroep gedaan op een multivariate regressieanalyse waarin naast de twee boven vermelde culturele variabelen ook een aantal structurele variabelen zoals leeftijd en anciënniteit werden opgenomen. Van alle beproefde variabelen bleven er na afloop echter slechts twee over. De mate van participatie aan de Europese beleidsvorming bleek heel belangrijk: voltijdse Euro-Belgen hadden grotere netwerken opgebouwd dan deeltijdse, wat eigenlijk vanzelfsprekend was. Interessanter was dat ook de mate van 'organisationele aliënatie' een grote directe invloed bleek te hebben. Het anti-politiek technocratische had daarentegen geen directe invloed op de netwerkvorming, maar wel een indirecte. Het versterkte immers de neiging tot 'organisationele aliënatie'.

Hier stoten we opnieuw op de boven vermelde paradox. De redenering kan nu echter nauwkeuriger onder woorden gebracht worden. Zowel de politieke als de organisationele aliënatie liggen in België uitzonderlijk hoog. Beide aliënaties remmen (op directe of op indirecte wijze) de netwerkvorming af. Onderhandelaars die niet durven rekenen op een stevige infrastructuur, zullen zich niet ver wagen in hun contacten met eventuele partners. In belangrijke opzichten betekent de politieke cultuur van de Euro-Belgische ambtenaren dus een ernstige handicap. Deze handicap heeft in feite echter geen tastbare gevolgen. Er moet dus nog een andere factor bestaan die deze handicap compenseert. Welke is deze andere, onbekende factor? Deze vraag lijkt op de vraag van de astronomen die eertijds de baan van de verste planeten van ons zonnestelsel slechts konden verklaren door het bestaan van een nog verdere planeet te postuleren.

8 DIERICKX G., MAJERSDORF PH., *a.w.*

IV. De ideologische factor

Onze Belgische respondenten staan zelf verbaasd over het feit dat ze met hun beperkte middelen zo goed kunnen functioneren op Europees niveau. Het eerste antwoord dat door deze en andere bevoorrechte getuigen telkens weer wordt voorgesteld is de geografische nabijheid. De Euro-Belgen hebben het voorrecht te mogen werken in hun eigen hoofdstad, op wandelafstand van hun organisationele infrastructuur, dat wil zeggen van de diensten en ministeries die ze zouden willen consulteren. Waar hun politieke cultuur hun nogal wat wantrouwen influistert tegenover hun officiële politiek-administratieve basis, maakt de geografische nabijheid het gemakkelijk om zich desondanks tot die achterban te richten. Misschien zoeken ze de steun die ze niet krijgen van hun officiële achterban bij andere ambtenaren en kabinetsleden die ze zelf uitkiezen. Voor de Euro-Belgen is deze supplementaire inspanning goedkoper dan voor hun collega's uit andere lidstaten.

Dit is een populaire en bovendien geloofwaardige hypothese. Ze is echter moeilijk hard te maken met de kwantitatieve gegevens waarover wij dankzij onze enquête kunnen beschikken. We voelen ons veiliger bij een tweede hypothese die wel kan bevestigd worden met de beschikbare gegevens en die een beroep doet op een ander aspect van politieke cultuur, nl. de ideologie. In de enquête werden meerdere dimensies van ideologie opgenomen, o.a. de onvermijdelijke sociaal-economische links-rechts dimensie. Er bleek echter slechts één dimensie relevant te zijn voor de vraag die hier aan de orde is, nl. de mate van Europees supranationalisme. De items van dit supranationalisme worden voorgesteld in tabel V.

TABEL V

Europees Supranationalisme (ladingen)

1. Enkel een verdere Europese integratie kan waarborgen dat de Europese instellingen opgewassen zullen zijn tegen nieuwe verantwoordelijkheden en uitdagingen.	0.96
2. De Europese Unie kan zich meer doelmatig meten met een aantal actuele problemen dan de nationale regeringen.	0.96
3. Zonder de Europese Unie zijn de lidstaten niet opgewassen tegen de andere economische grootmachten in de wereld.	0.96
4. De Europese Unie is onmisbaar omdat er tegenwoordig zoveel grensoverschrijdende problemen zijn.	0.95
5. Ik ben voorstander van een subsidiariteit waarbij de macht van de nationale regeringen overgedragen wordt aan de Europese Unie, als dit leidt tot een meer doeltreffend beleid.	0.89

(N = 117, nl. voltijdsen in de werkgroepen; Eigenvalue = 4.45)

Uit tabel VI blijkt dat de Euro-Belgen, althans de voltijdse, worden gedreven door een Europese supranationalistische overtuiging die al even uitzonderlijk

hoog is als hun wantrouwen in de politieke actoren en in hun organisationele infrastructuur laag is. In feite zijn de voltijdse Euro-Belgische ambtenaren verreweg de meest supranationalistisch gezinden van alle delegaties in de werkgroepen van de Raad van Ministers. Tabel VI toont niet de scores van de deeltijdse Euro-Belgen om de vergelijkbaarheid met de buitenlandse delegaties te waarborgen. Maar op het stuk van Europese gezindheid verschillen die niet zo sterk van hun voltijdse collega's. Europese gezindheid is een Belgische specialiteit.

TABEL VI

Europees Supranationalisme (gemiddelde scores)

Belgen	-1.12*
Duitsers	-0.30
Nederlanders	-0.20
Italianen	-0.09
Fransen	0.03
Spanjaarden	0.08
Portugezen	0.09
Ieren	0.40
Denen	0.66
Britten	0.81

- Hoe lager de score, des te sterker het supranationalisme.

Om een onderzoekstechnische reden werd deze ideologische factor niet opgenomen in het multivariate model dat de netwerkvorming van de Euro-Belgen pookte te verklaren en dat boven besproken werd. Deze reden is eenvoudig: de variabele 'Europees Supranationalisme' vertoont, althans onder de Belgische respondenten, te weinig variantie om de variantie van de variabele ADMCOM te kunnen verklaren. Zowat alle Euro-Belgen staan als één man achter de Europese gedachte. Omdat deze factor in het multivariate model ontbreekt, kon hij ook niet afgewogen worden tegen de twee andere politiek-culturele factoren (politieke en organisationele aliënatie). Andere gegevens⁹ tonen echter aan dat Europees Supranationalisme een belangrijke factor is in een multivariate verklaring van de netwerkvorming van alle ondervraagde 'Europese' ambtenaren, belangrijker nog dan de factor 'Organisationele Aliënatie'. Als de Europese gezindheid van alle Euro-ambtenaren zulke invloed heeft mogen we aannemen dat de sterke Europese gezindheid van de Euro-Belgen een stimulans betekent om hun werk, en meer bepaald hun netwerkvorming ter harte te nemen. Zo sterk moet deze stimulans zijn dat hij de culturele handicaps meer dan compenseert.

Waarom zou deze ideologische factor zulke rol kunnen spelen? Zeker versterkt dit supranationalisme de motivering van de ambtenaren om zich in te zetten voor 'de goede zaak', ook als de dwang en de steun van hogerhand wegvalt. Vooral als zulk 'idealisme' een collectieve waarde wordt en een kenmerk van de

⁹ BEYERS J., DIERICKX G., *a.w.*, 1997

corpsgeest, kan het a.h.w. bergen verzetten. Idealisme kan dus bij ambtenaren, althans in bepaalde omstandigheden, een grote rol spelen. Als dit niet beantwoordt aan de dagelijkse wijsheid over de ambtenaar, dan is de dagelijkse wijsheid niet goed ingelicht.

Bovendien heeft dit supranationalisme voor de Euro-Belgen naast een motiverende ook een functionele waarde. Het maakt hun werk gemakkelijker. Het inspireert hen tot een diffuus vertrouwen in de voorstellen van de Europese Commissie. Daarom is het gebrek aan steun vanwege de Belgische overheid wel subjectief ergerlijk maar niet objectief hinderlijk. Hun Europese gezindheid laat hen toe te vertrouwen in de Europese overheid waar de Belgische in gebreke blijft.

Summary: The Euro-Belgian Civil Servants. A Paradoxical Performance

The Belgian civil servants who are involved in the working groups of the European Council of Ministers on a full-time basis are a small elite corps which is hardly typical for the Belgian civil service as a whole. Most of its members belong to the Ministry of Foreign Affairs or to other ministries as these have delegates in the Permanent Representation. Their responsibilities too are rather different from those of the normal Belgian civil servant. The latter are typically engaged in the implementation of the policies designed by their political masters, the former are largely autonomous policy makers and negotiators, though mostly in matters of minor political importance. In one regard though, these Euro-Belgians are still recognizable as typically Belgian. Their political culture is characterized, though to a lesser degree than that of the other senior civil servants in Belgium, by a technocratism which is very distrustful of political actors and by a remarkable level of distrust of their organisational infrastructure. Such a culture should lead to a poor performance in the working groups of the Council of Ministers. But it does not. That is the paradox this contribution intends to examine.