

**Gezocht: papier!
Over kabinetten en
kabinetsarchieven**

Bart Hellinck, Amsab

"CVP'ers 'plunderen' kabinetten. Computerschijven gewist, wetboeken weg en zelfs wc-papier verduvenen." Met deze vette kop opende *Het Laatste Nieuws* op 16 juli 1999. Binnenin stelde Luc Van der Kelen in zijn editoriaal dat de ex-CVP- en -PSC-ministers "[...] *het Servisch leger doorheen de kabinetskantoren hebben gejaagd*"⁽¹⁾. Ook de andere kranten besteedden daarop aandacht aan de 'opkuisactie'. En al werden aanvankelijk vooral de christen-democratische ex-excellenties gevisieerd, toch begonnen wij ons op Amsab mee schuldig te voelen. Want opnieuw hadden we nogal wat kubieke meter papier (en digitaal archief) meegenomen van op socialistische kabinetten. En we konden niet met alle zekerheid uitsluiten dat er per ongeluk toch niet ergens een wc-rol in een of andere doos was terechtgekomen...⁽²⁾

Na een paar dagen was er gelukkig in sommige kranten ook plaats voor nuancering. Maar hoe dan ook illustreert de hele commotie hoezeer de ministeriële kabinetten opnieuw in de belangstelling staan. De voorbije maanden kon je de aanduiding van de kabinetschefs als het ware als in een soap volgen, verschenen sfeerreportages en portretten van een reeks kabinetschefs, werd veelvuldig gewezen op de (relatieve) onervarenheid van de VLD- en Agalev-kabinetten en

op de moeilijkheden die de nieuwe ministers van deze partijen hadden om in een vakantieperiode hun ploeg samen te stellen, was er enige controverse rond Vera Dua's kabinetschef prof. Aviel Verbruggen, werd beslist de omvang van de kabinetten te beperken. En daarbovenop kwamen dan nog eens de perikelen betreffende de kabinets-overdrachten.

Staan de kabinetten opnieuw in de belangstelling, de kabinetsarchieven gelukkig ook. De aandacht ervoor was jarenlang op zijn minst erg beperkt, ondanks hun potentiële waarde voor het historisch onderzoek. Aangezien ze als privé-eigendom worden beschouwd, vallen ze immers niet onder de bepalingen van de archiefwet van 24 juni 1955. Bijgevolg is de eigenaar vrij er naar goeddunken over te beschikken. Dat betekende bijvoorbeeld dat het in de jaren '60 voor CVP-ministers "[...] *een algemene praktijk [was] om, bij iedere ministerwissel, het kabinetsarchief te verbranden in een welbepaalde oude locomotief in het Mechelse*". De oud-minister hield enkel "[...] *wat documentatie voor later parlementair werk én zijn dossiers met dienstbetoon*" bij. En in 1985 vonden de leden van een jeugdbeweging in het kader van hun jaarlijkse papierslag een deel van Daniel Coens' kabinetsarchief op een Brusselse stoep. "*Hun leider, politicoloog, besloot de papieren te bewaren, 'omdat ze hem wel interesseerden'*". Na enkele jaren deponeerde deze leider het, vol technische nota's, vertrouwelijke briefwisseling en verslagen van de ministerraad, op het KADOC⁽³⁾.

Vijftien jaar later lijkt dat, zeker aan Nederlandstalige kant, niet zomaar meer mogelijk. Vooral met de oprichting van de vier 'Nieuwe Archieven' (KADOC, Amsab, Liberaal Archief en ADVN) kwam geleidelijk een mentaliteitsverandering tot stand. Ook het Alge-

meen Rijksarchief startte (pas) in 1987 met het systematisch benaderen van de regeringsleden op het einde van een legislatuur⁽⁴⁾. Intussen heeft Amsab al enkele regeerperiodes ervaring met het binnenhalen van kabinetsarchieven, terwijl onlangs ook met de verwerking van de eerste grote lichte is gestart. Met deze bijdrage wensen we enig licht te laten schijnen op het fenomeen 'ministeriële kabinetten', en summier aan te geven hoe we de voorbije 'operatie kabinetsarchieven' hebben aangepakt⁽⁵⁾.

Historisch overzicht

"De jongste jaren werden de administraties steeds meer uitgesloten uit de voorbereiding van de politieke keuzes en van de wet- en reglementaire teksten die deze concretiseren. Die overmatige invloed van sommige ministeriële kabinetten heeft vele ambtenaren gedemotiveerd. De administratie moet daarom in het beleidsvoorbereidend werk opnieuw een partner van het ministerieel kabinet worden. Dit moet geschieden door het beperken van het aantal kabinetsleden en het optimaliseren van de dialoog tussen kabinet en administratie. Evenzeer moeten de ambtenaren het beleid, gelegitimeerd door een parlementaire meerderheid, loyaal uitvoeren"⁽⁶⁾. Afgaand op dat federaal regeerakkoord van de paars-groene coalitie lijkt zij de "ommezwaai naar een grotere 'moraliteit' in de politiek"⁽⁷⁾ te willen verderzetten. Het voorbije decennium had bijvoorbeeld de publieke financiering van politieke partijen reeds voor gevolg dat feitelijke partijmedewerker(st)ers niet meer op een kabinet moesten worden geplaatst.

Dergelijke hervormingen betekenen echter niet dat de gespannen verhouding tussen ambtenarij en ministeriële kabinetten meteen is verdwenen. Ook al is er beslist reeds heel wat veranderd - weliswaar meer op

Vlaams dan op federaal niveau - toch is het nog niet enkel rozengeur en maneschijn tussen deze beide actoren. Een evolutie die teruggaat tot voor het ontstaan van de Belgische Staat doe je immers niet zomaar teniet⁽⁸⁾.

Reeds onder koning Willem I had een minister een kleine afdeling ter beschikking, die uitsluitend zaken met min of meer vertrouwelijk karakter - weliswaar geen echte beleidszaken - behandelde. In het onafhankelijke België werd deze gewoonte van een persoonlijk secretariaat verdergezet, maar de ministeriële kabinetten bleven aanvankelijk onbelangrijk. Aangezien de verwevenheid tussen politiek en ambtenarij in die tijd heel sterk was, en de ministers daardoor over een voor hen gestroomlijnde ambtenarij konden beschikken, was dat ook niet nodig. Maar met de onverenigbaarheid tussen parlementair mandaat en openbaar ambt (1848) en de opkomst van politieke partijen groeide terzelfdertijd het belang van een politiek kabinet als tegengewicht tegen die gevestigde ambtenarij.

In diezelfde periode (vanaf 1846 volgde reeds geleidelijk een reglementering van de kabinetten (benoeming, bevoegdheden,...)), dewelke toen echter nog werden voorgesteld als deel van het ministerie. Maar naar het einde van de vorige eeuw evolueerde het systeem wel naar meer soepelheid voor de minister. Zo kreeg hij de mogelijkheid om zelf de taken van het kabinet te bepalen - en dus te verruimen. Er volgde tevens een diversificatie van de personeelsformatie en een verdere institutionalisering van het kabinet. En daarnaast behoorde de politisering van de administratie tot de praktijk, terwijl de 'cliënteel' van de minister de meeste kabinetsfuncties bezette, en naderhand natuurlijk op promotie en benoeming kon rekenen.

Meteen na de wapenstilstand in 1918 steun-

de de regering in belangrijke mate op de kabinetten. Zij vulden het vacuüm van de gedesorgeriseerde administratie, die noch over de middelen noch over de mensen beschikte om vlug en met goed gevolg de heropstanding te bewerken. Er werden bovendien tijdelijk regeringsraden geïnstalleerd om de beleidsproblemen aan te pakken zonder de trage, formalistische administratieve rompslomp. Ook met betrekking tot de economische crisis haalden ministers deskundigen hun kabinet binnen: om probleemformulerend op te treden, de alternatieven voor oplossingen te mobiliseren en aanbevelingen te doen voor de uiteindelijke beslissing. Dergelijke deskundigen ontbraken immers binnen de besturen, die trouwens te lijden hadden onder hun afkeer voor universitair gevormden.

Het groeiende belang van de kabinetten kan verder verklaard worden door het verdwijnen van homogene regeringen ten voordele van coalities, door de steeds ruimere en meer gevarieerde staatstussenkomsten in allerlei domeinen die boven het hoofd groeiden van de in de praktijk gevormde ambtenaren, en de dan heersende wervingsstop. Deze wervingsstop verhinderde enerzijds dat de ambtenarij mensen kon aantrekken die de nieuwe problemen wel aankonden, en leidde er anderzijds toe dat ministers hun beschermelingen dus enkel nog op het kabinet kwijt konden. De op die manier aanzwellende kabinetten waren vervolgens nogal 'scheutig' om zich te laten gelden.

Het was dan ook logisch dat Louis Camu, in de jaren '30 belast met een studie omtrent de hervorming van het bestuur, er in zijn verslag op wees dat de kabinetten betreffende de afhandeling der zaken meermaals - en in toenemende mate - de plaats van de administratie hadden ingenomen. Hij pleitte er bij-

gevolg voor de respectievelijke opdracht en verantwoordelijkheid van administratie en kabinet duidelijk af te bakenen: de eerste onderzoekt de zaken in technisch en reglementair opzicht, terwijl de tweede ze bestudeert in verband met de terugslag welke ze kunnen uitoefenen op het regeringsbeleid en op de oriëntering van de actie van de minister.

Maar ook na de Tweede Wereldoorlog zette de evolutie zich gewoon door: het absolute aantal officiële kabinetsleden bleef stijgen (index 100 in 1834, 1000 in 1937, 6258 in 1980), het gemiddeld aantal medewerk(st)ers per minister eveneens (in 1856 1.16 niveau 1-leden per kabinet, in 1936 5.00 en in 1980 12.16; wat het uitvoerend personeel betreft, was er aanvankelijk geen beperking), terwijl het aandeel van ambtenaren op het kabinet stelselmatig verminderde (89% voor 1914 versus 54% in 1961).

Opnieuw weerklonk in een officieel rapport (1952) de klacht over de ontmoediging die onder de ambtenaren heerste ingevolge de talrijke inmengingen door de ministeriële kabinetten in de bevoegdheid van de administratie. Men had het over het verdwijnen van initiatief en verantwoordelijkheidsgevoel, over een gezagscrisis en een aanzienlijke rendementsvermindering, over een groeiende verslapping van de discipline en het gemis aan contact tussen de minister en zijn administratie. De commissie klaagde ook de talrijke en belangrijke misbruiken in verband met de samenstelling en de werking van de kabinetten aan. De toenmalige eerste minister verklaarde zich alvast niet akkoord met de gedane aanbevelingen. En één van zijn ministers wees op de soms afwezige vertrouwensrelatie ambtenarij-minister, en sprak over lijdelijk verzet, stilzwijgendheid en een opeenhoping van moeilijkheden. De politi-

ci vreesden duidelijk een talmende samenwerking en indiscreties.

Geleidelijk groeide echter de kritiek, werden parlementaire vragen gesteld en de afschaffing der ministeriële kabinetten geoperd. Maar uiteindelijk werd de feitelijkheid in 1962, onder druk van het Rekenhof, bevestigd, hetgeen tot uitdrukking kwam in het KB van 20 mei 1965.

Heel lang was het echter onmogelijk met enige gefundeerdheid het effectief van de kabinetten in te schatten. Ambtenaren werkten bijvoorbeeld soms onbezoldigd aan een kabinet mee. Of kabinetten werden door middel van 'spoken' gebruikt als bron van partijfinanciering. Wat vaststaat, is dat men de maximaal voorziene aantallen duidelijk overschreed. Terwijl de kabinetten tussen de twee wereldoorlogen absoluut en relatief een eerste uitgesproken groeiplatform kenden, gebeurde de grote sprong in de jaren '70, om ook op dat vlak een 'hoogtepunt' te bereiken in het begin van de jaren '80⁽⁹⁾.

Deze excessen zijn alvast reeds achter de rug. De ministeriële hofhouding wordt afgekald. De heisa rond de recentste kabinetswissels zorgde ervoor dat justitieminister Verwiltghen de opdracht kreeg na te gaan hoe deze problemen in de toekomst kunnen worden vermeden. Er wordt al naar verwezen om aan de invulling van de logistieke functies meer continuïteit te geven: want waarom dient ook het schoonmaakpersoneel of de portier met iedere nieuwe minister vervangen te worden?

De ministeriële kabinetten zullen dus nog zeker enkele mutaties ondergaan. Verdwijnen zullen ze wel niet. Want uiteindelijk zijn de kabinetten ontstaan uit en uitgegroeid door een aantal behoeften. Door de groei van de overheidsdiensten was een stuur- en controleorgaan voor de minister noodzakelijk

geworden. Daarnaast was er het wantrouwen voor mogelijke politisering van de ambtenarij en een kregelheid ten aanzien van bureaucratie, traagheid en gebrek aan productiviteit. De kwantitatieve en kwalitatieve groei van de problemen en van hun heterogeniteit gaf het kabinet dan weer zijn rol als zeefmembraan voor de veelheid van informatie. Verder kan, in het kader van een intensivering van het politieke leven, een kabinet natuurlijk functies vervullen die de administratie niet op zich kan nemen.

Amsab-bemoeienissen

Ministeriële kabinetten zijn belangrijke actoren in het politieke leven. De kabinetsarchieven zijn dus belangrijke bronnen voor het historisch onderzoek. Amsab streeft er bijgevolg naar deze bestanden niet verloren te laten gaan. Op het einde van de regeerperiode 1988-91 kregen we, al bij al tamelijk onvoorbereid, een eerste lichting archivalia van socialistische kabinetten in bewaring. Het archiefdepartement werd meteen geconfronteerd met de behandeling van ongeordende bulkarchieven - met inhoudelijk grote kwaliteitsverschillen.

De daaropvolgende legislatuur kon, binnen de mogelijkheden van Amsab, de 'operatie kabinetsarchieven' al iets grondiger voorbereid worden. Voor de overdracht was er bijvoorbeeld toch al wat meer contact met de diverse kabinetten. En we werkten een nota uit in een poging hun meer inzicht te geven in onze doelstellingen en de daaruit voortvloeiende criteria qua collectievorming en de praktische modaliteiten van een archiefoverdracht. Hetgeen toch al resulteerde in ietwat meer gereduceerde stortingen.

Tijdens de voorbije operatie hebben we deze

lijn nog heel wat doorgetrokken: we konden ons halftijds met de voorbereiding en uitvoering ervan bezighouden. Vooreerst namen we de (schaarse) literatuur en een - niet noodzakelijk representatief - staal van vroeger overgedragen archivalia door om zicht te krijgen op de diversiteit en complexiteit van het materiaal. Vervolgens interviewden we twee oud-kabinetsleden om te leren van hun inzichten en ervaringen. Daarna werden de zich langzaam vormende ideeën een eerste maal getoetst tijdens een ontmoeting op een kabinet. Uiteindelijk had dan begin mei een overlegvergadering plaats met de diverse SP-kabinetssecretarissen en hun vertegenwoordig(st)ers waarop toelichtingen werden gegeven, eerste afspraken gemaakt,...

De weken die hierop volgden, bezochten we alle kabinetten afzonderlijk om het algemene schema indien nodig aan de specifieke situatie of wensen aan te passen. We volgden in de mate van het mogelijke overal de praktische omzetting van onze nota, probeerden intensief contact te onderhouden met onze aanspreekpunten. Amsab huisde eigenlijk wekenlang in deze ministeriële omgeving. Ongeveer overal assisteerden enkele Amsab-medewerk(st)ers al gedeeltelijk bij de selectie en het inpakken, of bij het kopiëren van digitale bestanden. Midden juli volgde tenslotte de effectieve verhuizing van al het materiaal⁽¹⁰⁾.

Ook al zijn kabinetsarchieven potentieel erg belangrijke bronnen, en ook al is Amsab daarin vanzelfsprekend geïnteresseerd, toch stellen ze een instelling als de onze voor nogal wat problemen. Niet in het minst omwille van hun omvang. Bijvoorbeeld van het kabinet van Norbert De Batselier, toenmalig vice-voorzitter van de Vlaamse Executieve en gemeenschapsminister van Economie, Middenstand en Energie (1988-1992), ont-

vingen we circa 19 kubieke meter papier. Andere overdrachten zijn gelukkig beperkter, maar dergelijke hoeveelheden kan je niet zomaar eventjes tussendoor aanpakken. En dan stelt zich ook het probleem van de beschikbare arbeidstijd van gekwalificeerd archiefpersoneel.

Conclusie

Aangezien het overgedragen materiaal contractueel vijf jaar volledig gesloten blijft, zullen we pas in de toekomst een degelijke inhoudelijke evaluatie van de voorbije 'operatie kabinetsarchieven' kunnen maken. Wellicht zal de onlangs gestarte ontsluiting van de eerste lichting kabinetsarchivalia ('88-'91) ons reeds toelaten enkele lessen te trekken. Dan pas zal ook de precieze waarde van het overgedragen materiaal blijken. Uit eerdere overdrachten weten we echter al dat er kwalitatief erg grote inhoudelijke verschillen kunnen zijn en dat deze archivalia erg onvolledig kunnen zijn. Daarop komen we in de toekomst, in volgende nummers van *Brood & Rozen*, beslist nog terug.

Intussen zijn onze schuldgevoelens betreffende de plundering van de kabinetten al enigszins verwerkt. Nu kijken we vooral met enorm veel verbazing terug op die media-aandacht. In vergelijking met vroeger is het immers een tendens dat de aflossing van de wacht net steeds ordelijker begon te verlopen⁽¹¹⁾. Nieuwbakken Vlaams minister Mieke Vogels nuanceerde trouwens zelf ook die heisa: "*Ze kwamen filmen om te zien hoe leeg de kasten waren. Heel dat verhaal van leeggeplunderde kabinetten. Maar ik vond het perfect hier, ik was blij dat die kasten niet vol dossiers zaten. Stel je voor: hoe moet je daaraan beginnen? Je kunt beter met lege kasten starten, de dossiers bij de administratie opvol-*

gen en dan volgens je eigen systeem beginnen opbouwen. Maar dat was voor de televisie allemaal niet interessant, dus begonnen ze maar in de keuken te filmen, waar Paula bezig was"⁽¹²⁾.

Daarnaast kon toch iedereen die het net zoals wijzelf waagde begin juli de kleine Brusselse Ring af te wandelen - in tijden van dioxinecrisis een niet te veronachtzamen gezondheidsrisico - overal massa's papiercontainers af en aan zien rijden. En nagenoeg twee weken vóór *Het Laatste Nieuws* de kat de bel aanbond, verscheen in *De Morgen* nog een reportage over de ontruiming van de CVP-kabinetten met de volgende inleiding: "Honderden containers werden de afgelopen week op de ministeriële kabinetten in- en uitgereden, tot de rand gevuld met papier, bestofte dossiers, vergeten documentatie. Vóór er een nieuwe regering wordt gevormd, moet het laatste papiersnippertje hier verdwenen zijn, zodat de nieuwe ministers straks met een schone lei kunnen beginnen"⁽¹³⁾.

Als reactie op alle commotie en beschuldigingen stuurde de oud-kabinetssecretaris van Justitie alvast een "Wetsontwerp ter bestrijding van de slordige overdracht der kabinetten" naar de lezersrubriek van *De Standaard*:

"Artikel 1. De nieuwbakken minister zorgt ervoor dat hij vergezeld is van iemand die er wél iets vanaf weet, als hij zich voor de eerste maal naar zijn kabinet begeeft.

Artikel 2. Die iemand neemt de tijd en de moeite om kennis te nemen van de kabinetsinventaris.

Artikel 3. Hij zorgt er tevens voor dat lasterpraatjes hieromtrent die door nieuwbakken medewerkers de wereld worden ingestuurd worden rechtgezet. Als hij op dat vlak in gebreke blijft kan hij hier via het gerecht toe worden aangemaand.

Ziezo. Meer moet dat niet zijn"⁽¹⁴⁾.

- (1) L. VAN DER KELEN, Onder vuur? In: *Het Laatste Nieuws*, 16.07.1999, p. 2.
- (2) Alhoewel we ons daarover misschien niet al te veel zorgen moeten maken. Want terwijl *Het Laatste Nieuws* stelt dat op het kabinet van Justitie zelfs het toilet papier weg was, poneert *De Morgen* de daaropvolgende dag: "Bij Marc Verwilghen is er enkel toilet papier in overvloed". R.G., De moeizame start van de ministeriële kabinetten. In: *De Morgen*, 17.07.1999, p. 5.
- (3) F.K. Kabinetsarchieven: aflevering 2. In: *KADOC Nieuwsbrief*, 1989-1990, 3, p. 8.
- (4) J. VERHELST, Departement I van het Algemeen Rijksarchief 1978-1989. In: *Actief in archief. Huldeboek Hilda Coppejans-Desmedt*. VVBAD, 1989, p. 182.
- (5) Een uitvoeriger bespreking van onze werkzaamheden en van de moeilijkheden die dergelijke archiefvormers vanuit archivalisch oogpunt opleveren, zal binnenkort verschijnen in het tijdschrift *Bibliotheek- & Archiefgids* van de Vlaamse Vereniging voor Bibliotheek-, Archief- en Documentatiewezenen.
- (6) De brug naar de eenentwintigste eeuw. In: *De Morgen*, 08.07.1999, p. 6.
- (7) R. COOLSAET, Het gehuil van de wolven. In: *De Morgen*, 13.04.1999, p. 2.
- (8) Dit historisch overzicht is gebaseerd op H. VAN HASSEL, Het kabinetssyndroom in historisch perspectief. In: *Gemeentekrediet van België*, 1988, okt., pp. 11-35.
- (9) Steeg het aantal ministers tussen 1885 en 1983 van index 100 tot 614, dan groeide het gemiddeld aantal leden van niveau één per kabinet 'slechts' van 100 tot 462. Zie tabel 5 bij H. VAN HASSEL, *Het kabinetssyndroom [...]*, p. 34.
- (10) Alle SP-ministers uit de federale en Vlaamse regering deponeerden uiteindelijk hun kabinetsarchieven bij Amsab, net als twee SP-adjunct-kabinetschefs op federale PS-kabinetten. Het kabinetsarchief van de toenmalige SP-minister in de Brusselse Hoofdstedelijke Regering mochten we nog niet ontvangen. Maar gezien de specifieke Brusselse situatie was men daar reeds voor de verkiezingen nagenoeg zeker opnieuw deel uit te zullen maken van de nieuwe coalitie.
- (11) Aangezien we natuurlijk enkel een goed beeld hebben van wat er gebeurd is op de SP-kabinetten, kunnen we niet bij voorbaat uitsluiten dat het er bij (sommige) christendemocratische ministers, na decennialange machtsuitoefening, iets 'grondiger' aan toe is gegaan.
- (12) G. VAN VLIERDEN, Groene ministers. In: *Teek*, 1999, 76, p. 51.
- (13) A. BULTE, Afscheid van de macht. In: *De Morgen*, 03.07.1999, p. 30.
- (14) J. CLAEYS, Overdracht. In: *De Standaard*, 29.07.1999, p. 8.