

ERFGOED

FLORIAN DAEMEN

MINISTERIËLE KABINETSARCHIEVEN ALS BRON VOOR HISTORISCH ONDERZOEK: ONBEKEND IS ONBEMIND?

INLEIDING

Hoewel ze het zelf al eens graag anders voorstellen in de media, werken ministers nooit alleen. Al sinds de negentiende eeuw worden Belgische regeringsleden omringd door persoonlijke medewerkers.¹ Deze ministeriële kabinetten spelen vanaf hun ontstaan een centrale rol in de Belgische beleidsvorming en zijn actief op zowel het niveau van de federale regering als op dat van de deelstaten. Ministeriële kabinetten zijn enigszins te typeren als een hofhouding die de eigen minister ondersteunt en via de expertise van haar medewerkers een eigen stempel drukt op het regeringsbeleid. Ze fungeren tevens als kanaal voor de eigen achterban en andere belanghebbenden om mee op dit beleid te wegen. Vrijwel alle belangrijke dossiers worden door de kabinetten voorbereid en in veel gevallen zijn het de kabinetten die uiteindelijk de eindbeslissing nemen.

Dankzij hun maatschappelijk belang vormen kabinetten een interessant onderwerp voor wetenschappelijk onderzoek. Op basis van hun archieven kunnen onderzoekers nagaan hoe het beleid wordt gevormd op de verschillende bestuursniveaus. In het onderzoek naar de ministeriële kabinetten krijgen historici, politicologen en beleidswetenschappers de kans om aan interdisciplinair onderzoek te doen. In de praktijk worden de kabinetten vooral bestudeerd vanuit de politicologie en de bestuurswe-

¹ H. Van Hassel, *Kabinetten*, in: M. Deweerdt, C. De Ridder & R. Dillemans (red.), *Wegwijs Politiek*, Leuven, 1994, p. 400; J. Rommel, *Kritische evaluatie van de rol en functie van ministeriële kabinetten*, onuitgegeven licentiaatsverhandeling, Universiteit Gent, 2003, pp. 12-13.

tenschappen. De focus ligt dan op de huidige toestand van de kabinetten en hun plaats in het beleidsproces. Ondanks het historische en maatschappelijke belang van de kabinetten, moeten we vaststellen dat het onderwerp nagenoeg onaangeroerd is door de historiografie.

In deze bijdrage wil ik de ministeriële kabinetten en hun archieven beter onder de aandacht brengen om zo het gebruik van kabinetsarchieven voor historisch onderzoek te stimuleren. Ik begin met een definitie en omschrijving van wat een ministerieel kabinet nu feitelijk is en met welke activiteiten het zich bezighoudt. Vervolgens schets ik een beknopt overzicht van de geschiedenis van de kabinetten vanaf hun ontstaan. In het derde deel van deze bijdrage komt de klemtoon te liggen op het politiek en maatschappelijk belang van de kabinetten tot op de dag van vandaag, in positieve en negatieve zin. Het belangrijkste onderdeel van deze bijdrage, ten slotte, is de vierde paragraaf, waarin ik een overzicht geef van de onderzoekspistes die men op basis van kabinetsarchieven kan uitwerken. Bij dit alles focus ik enkel op de ministeriële kabinetten van de nationale en van de Vlaamse regering. De kabinetten van de regeringen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap worden buiten beschouwing gelaten, hoewel het meeste van wat er in dit artikel aan bod zal komen ook voor hen opgaat. Daarnaast bestaan er ook provinciale en zelfs gemeentelijke kabinetten, maar die verschillen in aard en werking sterk van de ministeriële kabinetten en vallen bijgevolg buiten het bestek van dit artikel.²

WAT ZIJN MINISTERIËLE KABINETTEN?

Ministeriële kabinetten kunnen worden gedefinieerd als 'beleidsondersteunende organen die ten dienste staan van het regeringslid, met als kern een aantal politieke beleidsadviseurs, die hun functie tijdelijk vervullen en niet behoren tot de ambtelijke hiërarchie'.³ Hun hoofdtaak bestaat uit het ondersteunen van het regeringslid bij de voorbereiding, totstandkoming en implementatie van zijn of haar beleid. De kabinetsmedewerkers vormen een kring van loyale adviseurs en specialisten die werken vanuit hetzelfde politieke gedachtegoed als het regeringslid. Een kabinet is voor zijn samenstelling en tewerkstelling volledig afhankelijk van het regeringslid en fungeert met andere woorden als diens persoonlijke staf.⁴ Als gevolg van deze persoonlijke band ondersteunen kabinetten het regeringslid ook bij politieke activiteiten die niet onder de ministeriële bevoegdheden vallen. Daar ze steeds gekoppeld zijn aan een

² In Nederland gebruikt men de term 'kabinet' als collectieve term voor de ministers van de nationale regering. Dit gebruik komt ook in België voor in termen als 'kernkabinet', maar over het algemeen verwijst 'kabinet' in België naar de ministeriële kabinetten. Ook in dit artikel wordt 'kabinet' steeds gebruikt om te verwijzen naar de ondersteunende beleidsorganen en niet naar de collectieve regering.

³ C. Pelgrims, *Ministeriële kabinetsleden en hun loopbaan. Tussen mythe en realiteit*, Leuven, 2001, p. 12 (*Instituut van de Overheid. Overheidsmanagement*, nr. 13).

⁴ C. Pelgrims, *Ministeriële kabinetsleden en hun loopbaan [...]*, p. 12.



- ^ Vic Anciaux neemt afscheid van zijn medewerkers op de laatste werkdag van de legislatuur (3 april 1979) en ontvangt een cadeau van Hugo Schiltz. Tussen regeringsleden en hun kabinet-medewerkers ontstaat gedurende de jaren dat ze samenwerken meestal een persoonlijke band. [ADV, VFB 26]

bepaalde legislatuur, zijn kabinetten per definitie tijdelijke organisaties. Bij een regeringwissel worden alle bestaande kabinetten opgeheven en vervangen door nieuwe. Ook wanneer een politicus uit de regering stapt (bijvoorbeeld om een lokaal mandaat op te nemen) wordt in de meeste gevallen het kabinet door de opvolger grotendeels of geheel vervangen. Het is wel mogelijk voor kabinet-medewerkers om meerdere opeenvolgende legislaturen deel uit te maken van een kabinet en uit te groeien tot professionele *cabinetards*.

Momenteel staan kabinetten buiten de ambtelijke hiërarchie en buiten de publieke overheidsinstellingen. Hoewel de band met de administratie oorspronkelijk sterker was, worden kabinetten sinds de invoering van het statuut Camu in 1939 (zie infra) niet meer tot de overheidsadministratie gerekend. Toch kunnen kabinetten niet worden gezien als zuiver private organisaties. Het merendeel van hun takenpakket heeft immers betrekking op de voorbereiding van het overheidsbeleid en behoort daarmee tot de publieke sfeer. Daarnaast worden de kabinetten gefinancierd met overheidsmiddelen, zijn er wettelijk vastgelegde richtlijnen voor hun samenstelling en worden de belangrijkste medewerkers aangesteld per koninklijk of ministerieel besluit. De

uitgaven van kabinetten worden gecontroleerd door de administratie en parlementaire commissies en met name federale kabinetten bestaan voor een groot deel uit gedetacheerde ambtenaren. De invoering van het Vlaamse Bestuursdecreet heeft de situatie nog wat complexer gemaakt: de Vlaamse regering en haar kabinetten zijn wel deel van de Vlaamse Overheid, maar de kabinetten worden nog steeds volledig door de minister samengesteld en opereren op dezelfde manier als voorheen. Ministeriële kabinetten kunnen best worden omschreven als hybride publiek-private organisaties, waarbij de twee aspecten niet zomaar van elkaar gescheiden kunnen worden.

Het dubbele karakter van kabinetten is ook waarneembaar in de taken, bevoegdheden en functies die ze uitvoeren. De politicoloog Alain Eraly maakt binnen dit kader een onderscheid tussen ministeriële strategieën (*stratégies ministérielles*) en politieke strategieën (*stratégies politiques*).⁵ Ministeriële strategieën omvatten alle acties en handelingen die het regeringslid en diens kabinet uitvoeren vanuit de officiële bevoegdheden van het regeringslid. Politieke strategieën zijn daarentegen persoonsgebonden en gericht op het verkrijgen en behouden van politieke macht en het winnen van verkiezingen.

De wettelijke bevoegdheden voor de federale en Vlaamse kabinetten zijn op verschillende plaatsen gedefinieerd en kunnen als volgt worden samengevat:⁶

- Uitvoeren van opzoekingen en verlenen van advies over de functionele bevoegdheden van het regeringslid en over die aspecten waar de regering collegiaal over beslist;
- De opvolging, advisering en coördinatie van de administratie op vlak van beleidsondersteuning en beleidsuitvoering;
- Het verlenen van advies over zaken die van invloed kunnen zijn op het algemeen regeringsbeleid of op de parlementaire werkzaamheden;
- Het verzorgen van het secretariaat en de persoonlijke briefwisseling van het regeringslid, inclusief het dienstbetoon en de vragen om gehoor;
- Het verzorgen van het woordvoerderschap en het persoverzicht voor het regeringslid.

— 5 A. Eraly, *Le pouvoir enchaîné. Être ministre en Belgique*, Brussel, 2002, p. 17.

6 De bevoegdheden van de Vlaamse kabinetten worden gegeven in: *Besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering*, Art. 1. §1.

In het huidige koninklijk besluit voor de federale kabinetten wordt er niet expliciet ingegaan op de bevoegdheden van kabinetten (Koninklijk besluit van 19 juli 2001 betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten en betreffende de personeelsleden van de federale overheidsdiensten aangewezen om deel uit te maken van een kabinet van een lid van een Regering of van een College van een Gemeenschap of een Gewest). Dit was wel nog het geval in een ouder KB (Koninklijk besluit van 4 mei 1999 betreffende de samenstelling en de werking van de Federale Ministeriële kabinetten en betreffende het personeel van de Minister aangewezen om van het Kabinet van een lid van een Regering of van een College van een Gemeenschap of Gewest deel uit te maken). We kunnen ervan uitgaan dat de bevoegdheden van federale kabinetten niet fundamenteel zijn veranderd.

Wettelijk gezien moeten kabinetten zich volledig focussen op beleidsvoorbereiding en -ondersteuning. Men kan echter beargumenteren dat de privaat-politieke activiteiten van het kabinet vervat zitten onder het “*verzorgen van het secretariaat en de persoonlijke briefwisseling*”. Los van wat er wettelijk wordt bepaald, heeft een ministerieel kabinet in de praktijk zowel beleidsfuncties als privaat-politieke functies. De privaat-politieke functies omvatten onder andere het beheer van het dienstbetoon, het voorbereiden van verkiezingen en het onderhouden van politieke contacten. Een alternatieve indeling voor de functies van een ministerieel kabinet wordt gegeven door Christophe Pelgrims, die een onderscheid maakt tussen manifeste en latente functies.⁷ Deze lopen echter in grote mate parallel met de indeling tussen beleidsfuncties en privaat-politieke functies.

HET ONTSTAAN EN DE GROEI VAN MINISTERIËLE KABINETTEN

Het huidige statuut en karakter van de kabinetten zijn historisch gegroeid gedurende de negentiende, twintigste en eenentwintigste eeuw.⁸ De rode draad door deze geschiedenis is dat de kabinetten vanuit een bescheiden begin systematisch aan belang hebben gewonnen en in omvang zijn toegenomen. Deze evolutie is te wijten aan drie factoren: (1) het toenemend belang van de regeringsleden in de besluit- en beleidsvorming en hun verzelfstandiging ten aanzien van de koning; (2) de expansie van de overheid en de uitbreiding van haar bevoegdheden; (3) de politisering van de ambtenarij en het daaruit voortkomende wantrouwen in datzelfde ambtenarenapparaat.⁹ Als gevolg van deze drie ontwikkelingen hadden regeringsleden een steeds groeiende behoefte aan betrouwbare en bekwame medewerkers die losstonden van de administratie, een rol die de kabinetsmedewerkers op het lijf was geschreven.

De eerste ministeriële kabinetten werden bij het begin van de Belgische staat opgericht als persoonlijke secretariaten voor elk regeringslid. Hun taakomschrijving bleef beperkt tot het beheer van de agenda en de correspondentie van de minister. Omdat de beleidsvorming werd overgelaten aan de administratie was er geen nood aan omvangrijke kabinetten.¹⁰ Deze situatie veranderde rond het midden van

——— 7 Een bespreking van de manifeste en latente functies van kabinetten is te vinden in: C. Pelgrims, *Ministeriële kabinetsleden en hun loopbaan* [...], pp. 26-29.

8 Voor een meer uitgebreid overzicht van de geschiedenis van ministeriële kabinetten in België, zie o.a.: H. Van Hassel, *Het ministerieel kabinet: peilen naar een sociologische duiding*, onuitgegeven doctoraatsverhandeling, Katholieke Universiteit Leuven, 1974, pp. 1-179; H. Van Hassel, *Het kabinetssyndroom in historisch perspectief*, in: *Gemeentekrediet van België*, jg. 42, 1988, nr. 166, pp. 11-36; J. Rommel, *Kritische evaluatie* [...], pp. 12-18; J. Vandezande, *Ministeriële kabinetten. De ontwikkeling en het profiel tijdens de periode 1918-1969*, onuitgegeven licentiaatsverhandeling, Katholieke Universiteit Leuven, 1999; S. Verhaeghe, *De evolutie inzake omvang, samenstelling en functie van de ministeriële kabinetten toegespitst op de periode 1970 tot heden*, onuitgegeven licentiaatsverhandeling, Katholieke Universiteit Leuven, 1989.

9 C. Pelgrims, *Ministeriële kabinetsleden en hun loopbaan* [...], pp. 25-26.

10 H. Van Hassel, *Kabinetten* [...], p. 400; H. Van Hassel, *Het kabinetssyndroom in historisch*



< Om het regeringslid en de rest van het kabinet op de hoogte te houden van wat er in de pers verschijnt, zijn een aantal kabinetmedewerkers dagelijks in de weer met de samenstelling van persoverzichten. Hierin worden uit verschillende kranten en tijdschriften alle relevante artikelen van de dag samengebracht, al dan niet met een ‘verzorgd’ voorblad. [ADV N, D11350]

de negentiende eeuw. Na het verbod uit 1848 voor ambtenaren om nog in het parlement te zeten groeiden politici en administratie uit elkaar. Het uiteenvallen van het unionisme in 1847 leidde tot een verscherping van de politieke tegenstellingen tussen de zich ontwikkelende partijen.¹¹ Omdat het ambtenarenkorps via politieke benoemingen langzaam aan werd gepolitiseerd, vertrouwden de ministers gaandeweg hun eigen administratie niet meer.

Tegelijkertijd kregen de ministers door de verdere uitbouw van de Belgische staat meer verantwoordelijkheden. Om aan hun behoefte aan gespecialiseerde medewerkers te voldoen, breidden de ministers de omvang en bevoegdheden van hun eigen kabinetten uit. De hoofdtaak van de kabinetten bleef weliswaar het onderhouden van de ministeriële correspondentie, maar ze begonnen zich ook bezig te houden met de beleidsvorming en het sturen van de administratie. Via diverse wetten werd de nieuwe rol van de kabinetten geïnstitutionaliseerd en verankerd in het politieke bestel.¹²

— perspectief [...], pp. 14-16; J. Rommel, *Kritische evaluatie [...]*, pp. 12-13.

¹¹ Het unionisme was de politieke unie tussen katholieke en liberale politici, ontstaan als verzetsbeweging tegen de regering van de Nederlandse koning Willem I. Na de onafhankelijkheid van België werkten de unionistische politici samen om de Belgische staat verder uit te bouwen. Door de groeiende ideologische tegenstellingen tussen katholieken en liberalen kwam het unionisme al snel onder grote druk te staan. Het unionisme kwam ten einde in 1847 met het aantreden van de homogeen liberale regering-Rogier I (1847-1852).

¹² H. Van Hassel, *Het kabinetssyndroom in historisch perspectief [...]*, p. 15; J. Rommel,

Tijdens het interbellum werd de positie van de kabinetten verder versterkt. In de nasleep van de Eerste Wereldoorlog was de Belgische administratie sterk gedesor-ganiseerd en was deze door een gebrek aan middelen en bekwaam personeel niet in staat om een effectief herstelbeleid uit te werken. Deze opdracht werd daarom doorgeschoven naar de kabinetten, die wel de nodige expertise wisten aan te trek-ken. Een vergelijkbare situatie deed zich voor tijdens de economische crisis van de jaren 1930.¹³ Tegelijkertijd won de politieke rol van de kabinetten aan belang. Politieke partijen werden prominenter en gebruikten kabinetten om de werkzaamheden van de door hen afgevaardigde ministers te sturen. Omdat coalitieregeringen de norm waren geworden, kregen de kabinetten een grotere rol in de voorbereiding van de onderhandelingen tussen de verschillende partijen. De toenemende uitbreiding van de overheidsbevoegdheden en staatsinterventie bleef de groei van de kabinetten verder bevorderen. In een poging om de rol van de ambtenarij te versterken werd met het Koninklijk Besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, beter bekend als het 'statuut Camu' vanaf datzelfde jaar een scheiding ingevoerd tus-sen de politiek en de administratie. De kabinetten werden niet langer beschouwd als onderdeel van de administratie en moesten zich beperken tot een politieke steun- en secretariaatsfunctie. Omdat de minister dankzij het statuut in een hiërarchisch hogere positie stond ten opzichte van de administratie, konden de kabinetten in de praktijk juist meer doorwegen op de beleidsvorming.¹⁴

De bovenstaande evolutie zette zich voort na de Tweede Wereldoorlog. In deze peri-ode verminderde het belang van het parlement en vormde de regering steeds meer het zwaartepunt van zowel de uitvoerende als de wetgevende macht. De kabinetten profiteerden hiervan en groeiden uit tot het hoofdinstrument om het beleid uit te wer-ken. De administratie werd hierbij systematisch in een onderdanige positie gedwon-gen. Al snel na 1945 doken de eerste klachten op omtrent de kabinetten en er werd toen reeds geopperd om ze af te schaffen.¹⁵ De verdere politisering van de ambtenarij, het hieruit voortkomende wantrouwen tussen politiek en administratie en de toenemende druk van de politieke partijen zorgden voor een vicieuze cirkel waarbij de kabinetten steeds groter en belangrijker werden. Met name in de jaren 1970 en '80 kenden ze een enorme aanwas en vormden de kabinetten een waarachtige schaduwadministratie.

Als reactie hierop nam tijdens de jaren 1990 de kritiek op de kabinetten stelselmatig toe. Door het machtsmonopolie van de kabinetten en hun optreden als parallelle administratie werd de bestaande bureaucratie steeds meer gemarginaliseerd. Hoewel de vraag om ze te hervormen of volledig af te schaffen steeds luider klonk, werden er in de eerste jaren geen serieuze stappen gezet om de omvang en invloed van

Kritische evaluatie [...], pp. 14-16.

13 H. Van Hassel, Het kabinetssyndroom in historisch perspectief [...], pp. 21-22.

14 J. Rommel, *Kritische evaluatie [...]*, pp. 14-16.

15 J. Rommel, *Kritische evaluatie [...]*, pp. 16-17, H. Van Hassel, Het kabinetssyndroom in his-torisch perspectief [...], pp. 25-29.

de kabinetten terug te dringen. Wel was er een trendmatige daling van het aantal kabinettsmedewerkers.¹⁶ Als reactie op de schandalen en corruptie van de jaren 1980 en 1990 en onder invloed van de New Public Management-theorie¹⁷ ontstond in deze periode een beweging onder de naam 'Nieuwe Politieke Cultuur', die ijverde voor een grote hervorming die de overheid kleiner en efficiënter moest maken.¹⁸ Tegen deze context lanceerde de regering Verhofstadt I (1999-2003) een grootschalige poging om de federale overheid te hervormen, de zogenaamde 'Copernicushervorming'. De administratie moest opnieuw de hoofdverantwoordelijke worden voor het beleidsvoorbereidend en -vormend werk en beter met de politiek samenwerken.¹⁹ De oude ministeries zouden worden omgevormd naar Federale Overheidsdiensten (FOD's), met aan het hoofd een beleidsraad en een beleidsvoorbereidende cel. Deze cellen zouden de rol van voorbereiding, uitvoering en opvolging van het uitgestippelde beleid van de kabinetten overnemen. De kabinetten zelf zouden worden afgeschafte.²⁰

Door weerstand van de eigen regeringspartijen werden de hervormingsplannen echter steeds meer afgezwakt. Met name de PS verzette zich tegen de afschaffing van de kabinetten. In eerste instantie werd er terug een secretariaat ingevoerd dat volledig ten dienste stond van het regeringslid. Vervolgens werden de beleidsvoorbereidende cellen losgetrokken van de administratie en rechtstreeks onder de regeringsleden geplaatst. In 2001 kregen de regeringsleden de vrijheid om zelf te bepalen wanneer ze hun kabinet zouden opheffen en vervangen door een beleidsraad, iets wat uiteindelijk enkel eerste minister Guy Verhofstadt (VLD) en minister Luc Van Den Bossche (SP/sp.a) zouden doen. Toen aan het begin van Verhofstadt II (2003-2007) werd besloten dat de regeringsleden zelf de medewerkers van de beleidsvoorbereidende cellen, inmiddels herdoopt in beleidscellen, mochten benoemen, werd het duidelijk dat van de afschaffing van de kabinetten niets in huis zou komen. Afgezien van een naamsverandering en een officiële splitsing in een beleidscel en een secretariaat was er voor de federale kabinetten uiteindelijk weinig veranderd.²¹

— 16 J. Rommel, *Kritische evaluatie [...]*, pp. 16-17; B. Hellinck, Doorgaans, maar niet altijd... Ervaringen met kabinetten en kabinettsarchieven, in: *Bibliotheek- en archiefgids*, jg. 76, 2000, nr. 3, p. 7.

17 De theorie van de New Public Management probeert het organisatiemodel van de private sector toe te passen op overheidsorganen. Het achterliggende idee is dat de overheid efficiënter en effectiever kan worden gemaakt door haar op vlak van werking meer te laten overeenkomen met private bedrijven. Kernwaarden van New Public Management zijn zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. NPM legt de nadruk op de verzelfstandiging van overheidsorganen en hecht meer belang aan het eindresultaat dan aan de procedures waarmee dit resultaat behaald kan worden.

18 J. De Jaegere, Beleidscellen op federaal niveau: evaluatie van de Copernicushervorming, in: *Jura Falconis*, jg. 46, 2009-2010, nr. 4, pp. 576-578; C. Pelgrims & S. Dereu, Ministeriële kabinetten in de Copernicushervorming. De terugkeer van iets dat nooit weg was, in: *Burger, bestuur en beleid*, nr. 3, 2006, p. 25; J. Rommel, *Kritische evaluatie [...]*, pp. 106-115.

19 C. Pelgrims & S. Dereu, Ministeriële kabinetten [...], pp. 25-27.

20 C. Pelgrims & S. Dereu, Ministeriële kabinetten [...], p. 26; J. De Jaegere, Beleidscellen op federaal niveau [...], pp. 582-583.

21 J. De Jaegere, Beleidscellen op federaal niveau [...], p. 587; C. Pelgrims & S. Dereu, Ministeriële kabinetten [...], pp. 28-32.

Een soortgelijke kwestie deed zich voor bij de Vlaamse overheid. Al van bij de oprichting van de Vlaamse Executieve beschikten de Vlaamse ministers over eigen kabinetten, die eveneens de taken van de administratie overnamen. Parallel met de federale overheid wilde ook de Vlaamse overheid zich begin jaren 2000 hervormen. De hervorming 'Beter Bestuurlijk Beleid' (BBB) moest de administratie herwaarderen en responsabiliseren en de overheid in haar geheel autonomer en efficiënter maken. Net als op federaal niveau zou de administratie alle beleidsvoorbereidende en ondersteunende taken overnemen van de kabinetten, die zelf gereduceerd zouden worden tot een persoonlijke staf en secretariaat van het regeringslid.²² De Vlaamse ministeries werden vervangen door beleidsdomeinen, die stuk voor stuk verder werden opgedeeld in een departement, verantwoordelijk voor beleidsvoorbereiding en -ondersteuning, en verschillende agentschappen die instonden voor de beleidsuitvoering. Veel Vlaamse ministers zagen het echter niet zitten om hun kabinetten op te geven en zo volledig overgeleverd te zijn aan de administratie. Omdat er meer tegen- dan voorstanders waren van een afschaffing, bleven de kabinetten behouden.²³ Omdat de rest van de BBB wel werd uitgevoerd, zijn in de huidige situatie zowel het kabinet als de departementen verantwoordelijk voor het beleidsproces. De Vlaamse Overheid berust in de huidige situatie en probeert de samenwerking tussen de kabinetten en de administratie zoveel mogelijk te stimuleren.²⁴

HET BELANG VAN KABINETTEN

Het maatschappelijke belang van kabinetten is grotendeels historisch gegroeid. Hoewel er blijvend stemmen opgaan om ze af te schaffen, valt niet te ontkennen dat de kabinetten in het huidige Belgische en Vlaamse bestuur een belangrijke rol vervullen. Dit politiek-maatschappelijke belang is grotendeels terug te brengen tot twee aspecten: hun macht en invloed in het beleidsproces en hun positie als raakvlak tussen de private en de publieke sfeer.

Eerder in dit artikel liet ik al zien hoe de ministeriële kabinetten in de loop van de negentiende en twintigste eeuw gaandeweg de taak van beleidsvorming hebben overgenomen van de administratie. Kabinetten genieten de voorkeur van de regeringsleden omdat het loyale denktanks zijn en betrouwbare leveranciers van expertise, deskundigheid en technische knowhow.²⁵ Deze eigenschappen gelden natuurlijk ook

22 C. Pelgrims, Het ministerieel kabinet als rotatiepunt en meerwaarde in de loopbaan van de kabinetsleden, in: *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, jg. 58, 2003, nr. 6, p. 401; T. Vandeweerd, *Ministeriële kabinetten op Vlaams beleidsniveau: onderzoek vanuit ministerieel oogpunt*, onuitgegeven masterproef, KU Leuven, 2005, pp. 40-47.

23 T. Vandeweerd, *Ministeriële kabinetten [...]*, pp. 69-75.

24 In 2009 vaardigde de Vlaamse Overheid een charter uit over de politiek-ambtelijke samenwerking dat de taakverdeling en samenwerking tussen kabinet en administratie mee vorm moest geven: *Charter politiek-ambtelijke samenwerking*, Brussel, 9 december 2009.

25 M. Suetens & S. Walgrave, Leven en werken van de kabinetsmedewerker. Wie zijn de mannen achter de minister en wat doen ze?, in: *Res Publica*, jg. 41, 1999, nr. 4, p. 501.



Vlaamse regering

Datum : 26 juni 2001

VERGADERING VAN VRIJDAG 29 JUNI 2001 OM 09.00 UUR

AGENDA

Taken van de beslissende

- 1. Goedkeuring van het verslag van:
 - de bijzondere vergadering van woensdag 20 juni 2001 (VR/IV/2001/25)
 - de vergadering van vrijdag 22 juni 2001 (VR/IV/2001/26)
- 2. **DE NIEUWSTE-PRÉSIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING**
- 3. **Beleidsmaatregelen concepte** (VR/2001/22-04/DOC-0561)
 - **REG-voorstels met Marokkaanse Ouderwetse wetgeving met de overeenkomst tussen de Belgisch-Vlaamse Economische Unie en de Marokkaanse regering inzake de wederzijdse bevordering en bescherming van investeringen, ondertekend in Brussel op 17 februari 1999, ter verwerking van het ontwerpdecreet, gediagnosticeerd door de Vlaamse regering op 20 juni 2001**
 - **Goedkeuring van advies van (VR/2001/23-04/DOC-0277)**
 - **(VR/2001/23-04/DOC-0387)**
- 4. **Interpreting niet-fiscale** door de Centrale Inzake met gelibereerde, voorstel van de Vlaamse regering van 16 mei 1995 inzake de Vlaamse Gemeenschap, die zonder voorafgaand advies van de Vlaamse Gemeenschap op 17 februari 1999, ter verwerking van het ontwerpdecreet, gediagnosticeerd door de Vlaamse regering op 20 juni 2001 (VR/2001/23-04/DOC-0588)

reeds overgezonden
reeds overgezonden

reeds bespeld

NON PAPER

Onderwerp: herziening decreet landelijk jeugwerk - politieke jongerenverenigingen.

Momenteel is de herziening van het decreet rond het landelijk jeugwerk in de laatste voorbereidende fase. Het is de bedoeling om nog voor het reeds de goedkeuring van de Vlaamse Regering te krijgen met het oog op een adviesoverleg bij de Raad van State.

Om tot de ontwerptekst te komen die op 26 juni '01 op de interkabinetsvergadering werd voorgelegd, is er gedurende maar dan zes maanden op verschillende plaatsen en tijdstippen overleg geweest met de sector en de Jeugtraad voor de Vlaamse Gemeenschap. Erkende in niet erkende organisaties werden bij het proces betrokken, en er werden twee beoordelingen geïntegreerd waarop ook o.a. vertegenwoordigers van verschillende politieke jongerenverenigingen aanwezig waren. Uitsluitend heeft de Jeugtraad voor de Vlaamse Gemeenschap een zo goed als unaniem advies uitgebracht dat de herziening van de ontwerpdecreet, gediagnosticeerd door de Vlaamse regering op 20 juni 2001 (VR/2001/23-04/DOC-0588)

Dezelfde tekst is ook voorgelegd aan het merendeel van het Vlaams Parlement.

Op beide vergaderingen werden geen fundamentele problemen, zodat het ontwerpdecreet wordt goedgekeurd door de sector zelf.

Er is echter één probleem gebleven, met name de jongerenverenigingen. De vraag die zich stelt is of moeten toegewezen krijgen of niet.

Huidige situatie (subsidiebudgetten 2000)

CVJ-jongeren (3.661.563), jongerenclubs (2.500.000) gesubsidieerd. De verschillen in subsidie zijn te veel subsidiebudgetten (subsidie op basis van uitgaven langer erkend zijn een traditie van uitgaven, en dus een evaluatiecriteria dat een beoordeling mogelijk meermalen - terecht nieuw promotief toegelikt, maar personeelsontgagen ingepakt).

Jong VLD niet erkend, aanvraag voor erkenning in decreet niet gehaald

Jong Agalev, niet erkend en ook geen vengende par VB-jongeren, niet erkend en verder ook geen info

Het nieuwe subsidiebudget dat wordt voorgesteld, - alle verenigingen moeten voldoen aan een aantal kunnen zelf samengesteld worden door de kern mogelijk maken dat organisaties een pakket van manier van werken.

- Als de budgetten gehaald worden, heeft elke 2.000.000

< De kern van elk kabinetsarchief wordt gevormd door de dossiers van de ministerraad. Per vergadering wordt een nieuw dossier opgesteld, bestaande uit een agenda, adviesnota's en een omvangrijke reeks bijlagen (niet afgebeeld). Deze dossiers zijn een belangrijk middel om de visie van het kabinet, en daarmee van de achterban van het regeringslid, op de besproken thema's in beeld te brengen. Belangrijke beleidspunten worden op voorhand besproken op de interkabinetswerkgroepen (IKW's), waarop zogenaamde non-papers de ronde doen om de verschillende opties af te tasten. [ADV.N, D11376]

Vlaamse Regering 29 juni 2001

Agendapunt 10

DOC nr. 592

Voorzitter: Minister Mieke Vogels
Bevoegdheid: Welzijn

Benaming van de maatregel: Welzijnsvoorzieningen: sectorale erkenningsovereenkomsten met onderwijsinstellingen - voortzetting van besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de VR van 17 juli 1985 en van de bijlagen IV en V bij het besluit van de VR van 8 december 1998 - principiële goedkeuring nbo op adviesoverleg aan de Raad van State

Historiek en context van de maatregel

Het decreet van 29/04/97 inzake de kwaliteitszorg in de welzijnsvoorzieningen bepaalt dat de bepalingen invulling moeten krijgen in sectorale erkenningsovereenkomsten. Na verloop van de daartoe voorziene termijn wordt het ontwerpdecreet voorgelegd waaraan door kwaliteitszorg van de onderwijsinstellingen worden geïntegreerd.

Meer specifiek bepaalt het ontwerpdecreet dat om in samenwerking te komen voor een erkenning van de diensten, de voorwaarde is dat de instellingen met de kwaliteitszorg moeten samenwerken en een kwaliteitsplanning opstellen. Deze voorwaarden zijn eveneens van toepassing op de dagvoorzorgsinstellingen en de centra voor kortverblijf.

Voorzitter ingangsdatum is 1 september 2001.

Waarop op lokale besturen (OCMW-voorzieningen) eveneens aanwijzing van huidige kwaliteitszorginstellingen.

Vogels vraagt goedkeuring van ontwerp met adviesoverleg aan Raad van State

Benodigde adviezen met hun inhoud

- Inspectie van Financiën: gunstig
- Begrotingsminister: niet van toepassing
- Ander: -

Beoordeling door uw kabinet

Deze sectorwijze invulling van de kwaliteitszorg behoort in overleg met de sector zelf. Bij zijn geen problemen.

Voorstel van besluit

Goedgekeurd

Amelien Storms, 28/6/01

tot op zekere hoogte voor de administratie, maar deze is gebonden aan haar eigen hiërarchie en interne regels die het beleidsproces vertragen en haar bewegingsvrijheid verlagen. Daarenboven vertrouwen veel politici de in hun ogen gepolitiseerde administratie niet altijd in dezelfde mate. Dankzij hun losse structuur en flexibele werking kunnen de kabinetten veel sneller resultaten boeken en zich gemakkelijk aanpassen aan nieuwe omstandigheden.²⁶ Daarenboven kunnen kabinettsmedewerkers gebruik maken van een uitgebreid politiek, professioneel en persoonlijk netwerk om expertise en informatie te verzamelen. Het is deze mix van loyaliteit, expertise, snelheid en hun vertrouwdheid met de juiste politieke contacten die verklaart waarom regeringsleden de voorkeur geven aan kabinetten om het beleidsvoorbereidend werk uit te voeren.

De centrale rol van kabinetten in het beleidsproces heeft voor een aantal problemen en disfuncties gezorgd, waarvan de grootste de uitsluiting en marginalisering van de administratie is. Naarmate de kabinetten het beleidsproces steeds meer naar zich toetrokken, raakte de ambtenarij gefrustreerd en gedemotiveerd. Hun prestaties hadden hieronder te lijden, wat de kabinetten ertoe aanzette om nog meer van het beleidsvoorbereidend werk over te nemen. Op deze manier werd de administratie gaandeweg gereduceerd tot louter een uitvoerend orgaan.²⁷ De beslissingsmacht van de kabinetten was uiteindelijk zo sterk gegroeid dat in de praktijk alle regeringsbeslissingen werden voorbereid door de interkabinettenwerkgroepen (IKW's).²⁸ Bovendien zorgden de politieke benoemingen vanuit het kabinet voor een verdere politisering van de administratie, wat het wantrouwen tussen politiek en bestuur nog meer in de hand werkte. Omdat kabinettsmedewerkers daarenboven vaak rechtstreeks de ambtenaren contacteerden en zo de ambtelijke hiërarchie omzeiden, voelden met name de topambtenaren zich gepasseerd. Deze problemen bestaan nog steeds en zorgen geregeld voor spanningen, maar toch is de laatste jaren de samenwerking tussen de kabinetten en de administratie sterk verbeterd en worden de taken duidelijker afgebakend.²⁹ Desalniettemin blijft de administratie vaak een ondergeschikte rol spelen ten opzichte van de kabinetten.

26 P. Boudrez, *De rol van ministeriële kabinetten met betrekking tot de politieke ruimte in de politiek-ambtelijke verhoudingen: een vergelijkend perspectief tussen België en Nederland*, onuitgegeven licentiaatsverhandeling, Katholieke Universiteit Leuven, 2003, pp. 35-36.

27 M. Brans, C. De Visscher, A. Gouglas & S. Jaspers, *Political control and bureaucratic expertise: policy analysis by ministerial cabinet members* in: M. Brans & D. Aubin (red.), *Policy analysis in Belgium*, Chicago, 2017, p. 73 (*International Library of Policy Analysis*, nr. 10).

28 Interkabinettenwerkgroepen zijn werkgroepen waaraan vertegenwoordigers van elk kabinet van een regering aan deelnemen. Ze dienen vooral om de onderhandelingen voor te bereiden en de haalbaarheid van bepaalde voorstellen af te toetsen.

29 D. Vancoppenolle & M. Brans, *Kabinetten als spil en het begijnhof voor de ambtenaren? Een vergelijkende analyse van de beleidsinteracties van kabinettsmedewerkers en ambtenaren in de Vlaamse beleidsvorming*, in: *Res publica. Politiek wetenschappelijk tijdschrift van de Lage Landen*, jg. 52, 2010, nr. 4, pp. 483-510.

Naast de administratie heeft ook het parlement aan belang verloren door de dominante rol van de kabinetten. Hoewel het parlement de wetgevende macht is, stellen we vast dat de meeste nieuwe wetten die gestemd worden in feite wetsontwerpen zijn die door de kabinetten werden opgesteld. Wetsvoorstellen die door het parlement worden ingediend, krijgen vaak geen gevolg. Het parlementaire debat is voor de uiteindelijke besluitvorming vaak ondergeschikt aan het onderlinge overleg tussen de kabinetten in de vorm van IKW's, wat de wetgevende macht van de regering alleen maar versterkt. Tot slot kunnen kabinetten mogelijk een middel vormen om de controle van de partij op de ministers te vergroten. Dit was vooral het geval tijdens de periode 1970-1999, de hoogdagen van de participatie.³⁰

Naast hun rol in het beleidsproces vormen de kabinetten ook een belangrijke schakel en communicatiekanaal tussen het politiek bestuur enerzijds en een breed scala aan maatschappelijke groepen anderzijds. Al sinds hun ontstaan treden kabinetten op als sluis waarlangs belangengroepen, stakeholders en andere privaatrechtelijke organisaties mee kunnen wegen op het beleid.³¹ De kabinettsmedewerkers onderhouden contacten met actoren binnen en buiten de eigen politieke achterban en zetten deze contacten niet alleen in om informatie te winnen, maar ook om een draagvlak te creëren voor toekomstige beleidsbeslissingen. Omgekeerd maken belangengroepen van dit kanaal gebruik om hun eigen kwesties en problemen aan te kaarten of zelfs om beleidsvoorstellen te doen. Kabinetten stellen op deze manier een bredere groep aan maatschappelijke actoren in staat om actief op het beleid te wegen en maken op die manier de brug tussen de overheid en de maatschappij. Dit gaat zelfs zo ver dat het veel voorkomt dat belangengroepen of actoren uit de politieke achterban hun eigen vertegenwoordigers in het kabinet laten opnemen. Deze medewerkers werken vervolgens niet alleen voor het regeringslid, maar dienen ook de belangen van hun moederorganisatie.

Ook individuele burgers vinden hun weg naar het kabinet. Sommige burgers schrijven het regeringslid aan om hun eigen beleidsideeën voor te stellen, maar in de meeste gevallen verwachten burgers via de weg een oplossing te kunnen vinden voor hun persoonlijke problemen. Als tegenprestatie voor hun stem verwachten ze dat het regeringslid zich voor hen ten dienste stelt. In de meeste gevallen draait dit dienstbetoon om dossiers die door de administratie werden afgekeurd of niet snel genoeg worden afgerond. Andere burgers klagen bepaalde mistoestanden aan of wensen een voorkeursbehandeling te krijgen.³² Het kabinet treedt in dergelijke gevallen op als tussenpersoon om deze problemen mee op te lossen of om de burger naar de geschikte overheidsinstantie door te verwijzen. Het komt ook veel voor dat burgers contact opnemen met het regeringslid of het kabinet met de vraag om voor hen een job of

³⁰ M. Brans, C. De Visscher, A. Gouglas & S. Jaspers, *Political control [...]*, p. 73.

³¹ J. De Jaegere, *Beleidsellen op federaal niveau [...]*, p. 596.

³² Veel zonevreemde woningen zijn er bijvoorbeeld kunnen komen dankzij de tussenkomst van een minister.

betrekking te vinden, al dan niet op het kabinet zelf. Het behandelen van deze aanvragen voor dienstbetoon vormt een belangrijke functie van het kabinet en zijn een cruciaal middel voor het regeringslid om de band met het eigen kiespubliek te onderhouden en te verbeteren.

Kabinetten zijn tot slot ook een middel voor de kabinetsmedewerkers om zelf sociale en professionele promotie te maken. Gedurende hun tijd op het kabinet doen de medewerkers veel kennis en ervaring op en bouwen ze een uitgebreid netwerk uit, wat hen nadien een voordeel geeft op de arbeidsmarkt. Veel gedetacheerde ambtenaren kunnen na hun verblijf op het kabinet meteen aan de slag in een hogere functie, of worden dankzij tussenkomst van het regeringslid op een belangrijke bestuursfunctie gezet. Ook in de privésector zijn voormalige kabinetsmedewerkers zeer gewild. Kabinetten vormen tevens een leerschool waarbinnen nieuw politiek talent haar eerste ervaringen kan opdoen. Ze bouwen hun eigen netwerk uit en leren het klappen van de politieke zweep kennen.³³ Veel prominente politici hebben een voorgeschiedenis gehad bij de kabinetten. Jean-Luc Dehaene bijvoorbeeld was tijdens de jaren 1970 lange tijd kabinetschef voor verschillende ministers. Recenter is er Ben Weyts, die woordvoerder en adjunct-kabinetschef was bij de Volksunie en later de N-VA. Ook binnen het bredere politieke leven spelen kabinetten een belangrijke rol.

ONDERZOEKSMOGELIJKHEDEN

Als gevolg van het maatschappelijke belang van kabinetten vormen hun archieven een interessante en belangrijke bron voor informatie voor historisch, politicologisch en sociologisch onderzoek. Afhankelijk van de bevoegdheden van het regeringslid en de maatschappelijke context waarin het archief tot stand kwam, kunnen kabinetsarchieven voor een heel scala aan onderwerpen gebruikt worden. Ze lenen zich dan ook zeer goed tot interdisciplinair onderzoek. Net zoals de kabinetten zich op het raakvlak tussen de private en de openbare sector bevinden, heeft het onderzoek naar de kabinetten de potentie om op een samenspel in te zetten tussen historiografie, politicologie en sociologie. Ondanks het feit dat ze al meer dan een eeuw meegaan en een belangrijke rol spelen in het Belgische – en vanaf de jaren 1980 ook Vlaamse – politieke bestel, moeten we echter vaststellen dat er vanuit de historiografie maar weinig aandacht is geweest voor de ministeriële kabinetten. Indien nodig worden de kabinetten wel vermeld, maar historische studies die zich volledig focussen op de kabinetten en hun maatschappelijke rol lijken vooralsnog te ontbreken. Binnen de politicologie en bestuurswetenschappen is er al veel meer geschreven over het onderwerp. Hoewel in een aantal van deze werken kort de geschiedenis van de kabinetten wordt aangehaald, dienen deze onderdelen enkel tot inleiding en ondersteuning van het eigenlijke onderzoek.³⁴ Om een aanzet te geven voor meer historiografisch onderzoek

³³ J. De Jaegere, *Beleidscellen op federaal niveau [...]*, p. 598.

³⁴ Voorbeelden zijn: H. Van Hassel, *Kabinetten [...]*; Van Hassel, *Het kabinetssyndroom in*

naar de ministeriële kabinetten, zullen we hieronder een aantal onderzoeksmogelijkheden bespreken. De focus ligt op de historiografische insteek, maar er zal ook altijd een overlap zijn met de politicologie.

Het ligt het meest voor de hand om kabinetsarchieven te gebruiken voor (1) het onderzoek naar specifieke dossiers en de rol van kabinetten en het regeringslid erin. Het kan daarbij gaan om dossiers met een grote politieke of maatschappelijke impact, maar ook om minder prominente cases. Kabinetsdossiers zijn belangrijke bronnen om de achtergrond van regeringsbeslissingen te kunnen kaderen. Ze tonen immers niet alleen de standpunten van het regeringslid en diens naaste medewerkers, maar maken ook duidelijk welke belanghebbenden op de eindbeslissing hebben gewogen en welke argumenten ze daarvoor hebben aangedragen. In de kabinetsdossiers komen dus niet alleen het regeringslid en het kabinet aan bod, maar ook hun bredere politiek-maatschappelijke netwerk. Naast het eigenlijke kabinetsdossier kunnen ook de dossiers afkomstig van het kernkabinet en de ministerraad nuttig zijn en wel om de standpunten van de overige regeringspartijen inzake een bepaald onderwerp in kaart te brengen. Dit soort onderzoek kan op zichzelf staan en vooral de nadruk leggen op het standpunt van de kabinetten, of juist dienen om informatie uit andere archieven aan te vullen.

Behalve om te focussen op specifieke dossiers kunnen onderzoekers kabinetsarchieven ook gebruiken om (2) de bredere ontwikkeling van het beleid rond een bepaald onderwerp of thema op de middellange of lange termijn te bestuderen. Een dergelijk onderzoek gebruikt de archieven van meerdere opeenvolgende kabinetten en is erop gericht om tendensen of breuklijnen binnen het beleid vast te stellen, alsmede de factoren die deze evolutie hebben beïnvloed. Wederom ligt in dat geval de nadruk op de overwegingen en argumenten die de regeringsleden, de kabinetsmedewerkers en het bredere netwerk van belanghebbenden hebben gehanteerd. Op deze manier kan men bijvoorbeeld onderzoek doen naar de evolutie in het begrotingsbeleid gedurende de laatste dertig jaar, of een studie ondernemen naar de lobby- en belangengroepen die via de kabinetten op het milieubeleid hebben gewogen.

Een vanuit historiografisch standpunt nagenoeg onontgonnen terrein is (3) de studie van de kabinetten zelf en de verschillende taken die ze hebben vervuld binnen het staatsbestel en de beleidsvorming. De nadruk wordt daarbij gelegd op de evolutie die de kabinetten doormaakten en de manier waarop ze zich verhielden tot de politiek-maatschappelijke context van dat moment. Historisch onderzoek naar de evolutie van het beleidsproces onderzoekt hoe de kabinetten zijn ontstaan, welke elementen bijdroegen aan hun groei en welke rollen en taken ze toebedeeld kregen. Door aandacht te besteden aan de evolutie van het wettelijk kader kan de institutionalisering van

historisch perspectief [...]; J. Rommel, *Kritische evaluatie* [...]; J. Vandezande, *Ministeriële kabinetten* [...]; S. Verhaeghe, *De evolutie inzake omvang* [...]. Zie ook voetnoot 6.

de kabinetten worden gereconstrueerd. Een constant element binnen de geschiedenis van de Belgische kabinetten is de zogenaamde kabinetisering van het beleid: het proces waarbij de kabinetten steeds meer de verantwoordelijkheid over de beleidsvorming naar zich toe trokken ten koste van de administratie. Door te focussen op de wisselwerking tussen de kabinetten en de administratie kunnen historici aansluiting zoeken bij thema's die al langere tijd worden onderzocht in de bestuurswetenschappen.³⁵ Mijns inziens dienen onderzoekers hierbij de aandacht te vestigen op de politiek-maatschappelijke context die aan de basis ligt van deze ontwikkelingen. Het effect van de verzuiling op het beleidsproces wordt wel geïmpliceerd in de bestaande literatuur, maar is nog niet voldoende in detail behandeld. Deze onderzoekslijn kan gemakkelijk worden doorgetrokken om ook de pogingen te bestuderen die werden ondernomen om de beleidsvorming weer terug te brengen bij de administratie. Even belangrijk is de rol van kabinetten als communicatiekanaal en doorgeefluik waarlangs zuilorganisaties, het middenveld en andere maatschappelijke actoren konden wegen op het beleid. Kabinetten als instrument voor lobbyen en zuilvorming is als onderwerp nog maar weinig in de historiografie aan bod gekomen, maar deze aspecten vormen wel een belangrijk deel van hun karakter. Bij dit soort onderzoek wordt de nadruk gelegd op de werkwijzen en procedures die aan de basis liggen van de kabinetsdossiers. Door het beleidsproces van conceptie tot eindresultaat te reconstrueren kan de werking van de hoogste beleidskringen beter in kaart worden gebracht. Hoewel het ontstaan en de algemene evolutie van de kabinetten reeds is beschreven door auteurs als Van Hassel, is er nog ruimte om dit beter en uitgebreider te situeren binnen de bredere historische en maatschappelijke context. Kabinetten moeten niet worden gezien als geïsoleerde entiteiten, maar juist als politiek-maatschappelijke actoren wier takenpakket verder gaat dan enkel de beleidsvorming.

Binnen de politicologie wordt er tegenwoordig, zowel op nationaal als internationaal vlak, veel onderzoek gedaan naar de (4) sociaal-maatschappelijke samenstelling en achtergrond van de eigen bestuurselites, waartoe ook de kabinetsmedewerkers gerekend mogen worden. Deze onderzoeken focussen op de achtergrond, het profiel en de status van de kabinetsmedewerkers, maar ook op hun latere carrièrekansen, hun maatschappelijke status en de ontwikkeling van hun rechtspositie.³⁶ Dergelijke

³⁵ Enkele voorbeelden: D. Vancoppenolle, *Beleidswerk door ambtenaren en kabinetsmedewerkers: feiten achter de stereotypes (Burger, bestuur en beleid)*, Brugge, 2009; D. Hoet & M. Brans, Politiek-ambtelijke verhoudingen. Over aversie, chemie en samenwerking tussen ambtenaren en politici in België en Nederland, in: *Burger, bestuur en beleid*, jg. 1, 2004, nr. 1, pp. 3-15; D. Vancoppenolle & M. Brans, *Kabinetten als spil [...]*.

³⁶ T. Caals, C. De Swert, M. Suetens & S. Walgrave, Ministeriële kabinetten en participatie. Carrièrepatronen van Belgische kabinetsmedewerkers (1970-1990), in: *Burger, bestuur en beleid*, nr. 3, 2006, pp. 118-130; C. Pelgrims, *Ministeriële kabinetsleden en hun loopbaan [...]*; C. Pelgrims, *Het ministerieel kabinet als rotatiepunt [...]*; M. Suetens & S. Walgrave, *Leven en werken van de kabinetsmedewerker [...]*; H. Van Hassel, *Het ministerieel kabinet [...]*; M. Vandamme, *Profielstudie van de medewerkers op de Vlaamse ministeriële kabinetten van de regering Leterme I, 2004-2006*, onuitgegeven masterproef, Universiteit Gent, 2007.

**BELEIDSNOTA
BRUSSELSE AANGELEGENHEDEN
2000 – 2004**

Ingediend door Bert ANCIAUX
Vlaams minister van Cultuur, Jeugd,
Stedelijk Beleid, Huisvesting en Brusselse
Aangelegenheden

Beleidsnota Jeugd

**BELEIDSNOTA
JEUGD
2000 – 2004**

Ingediend door Bert ANCIAUX
Vlaams minister van Cultuur, Jeugd,
Stedelijk Beleid, Huisvesting en Brusselse
Aangelegenheden

Beleidsnota Cultuur



Ingediend door Bert Anciaux
Vlaams Minister van Cultuur, Jeugd,
Stedelijk Beleid, Huisvesting en Brusselse
Aangelegenheden

onderzoeken gaan terug tot in de jaren 1970, maar focussen steeds op een beschrijving van de eigentijdse situatie. Diachroon vergelijkend onderzoek naar de evolutie tussen de verschillende momentopnames is maar bij een beperkt aantal studies uitgevoerd. Daarnaast is er ook nagenoeg niets geweten over de kabinetsmedewerkers van de vroegste periodes, zijnde de negentiende eeuw en eerste helft van de twintigste eeuw. Historisch onderzoek kan dit hiaat mogelijk opvullen, al moet daarvoor wel het juiste bronmateriaal voorhanden zijn. De hedendaagse biografische en prosopografische onderzoeken naar kabinetsmedewerkers zijn gebaseerd op interviews en enquêtes, bronnen die wat de vroegere periodes betreft niet meteen beschikbaar zijn. Personeelsdossiers van kabinetsmedewerkers kunnen hier hun nut bewijzen, maar de kans is zeer klein dat voor de oudere kabinetten dergelijke dossiers bewaard zijn gebleven. Daarenboven is het over het algemeen moeilijk om materiaal te verkrijgen met betrekking tot het personeelsbeheer en de interne werking van de kabinetten. Onderzoek dat focust op de meer prominente leden van de kabinetten, met name de kabinetschefs, heeft doorgaans meer kans op slagen. Zeker de kabinetschefs bouwden nadien vaak een eigen politieke carrière uit en hielden een eigen persoonsarchief bij. Voor de meer recente kabinetten (vanaf de jaren 1990) zijn personeelsgegevens eenvoudiger verkrijgbaar en die kunnen indien nodig ook worden aangevuld met mondelinge bronnen.

Kabinetten verzorgen niet alleen de contacten met maatschappelijke organisaties, ze hebben ook altijd opgetreden als schakel tussen individuele burgers en de overheid (5). De wisselwerking tussen burgers en bestuur vormt een belangrijk thema in de politicologie, maar leent zich tevens tot een meer historiografische insteek. Onderzoekers bestuderen hoe burgers en politici met elkaar omgaan en op welke manier ze hun onderlinge relaties en netwerken hiervoor inzetten. Kabinetten hebben altijd al een belangrijke rol gespeeld als kanaal voor dienstbetoon en cliëntelisme, maar de mate waarin dit gebeurde varieerde door de tijd heen. Onderzoekers kunnen dan ook nagaan in hoeverre burgers via het kabinet konden wegen op het beleid en/of individuele dossiers van de administratie, wederom vanuit de context van een verzuilde politiek en maatschappij. De hoofdbron voor deze onderzoekspiste zijn de reeksen correspondentie en/of dossiers met betrekking tot het dienstbetoon. Met name tijdens de jaren 1970 en 1980 was het een wijdverspreid gebruik om een regeringslid, doorgaans van de eigen politieke kleur of met lokale banden, te vragen om een gunst te verlenen rond de uitvoering van een dossier of de invulling van een vacature. Bij sommige politici besloegen de reeksen rond dienstbetoon enkele duizenden dossiers.

- < Aan het begin van de legislatuur stellen het regeringslid en zijn of haar kabinet een beleidsnota op waarin de krachtlijnen van het beoogde beleid worden vastgelegd. Deze nota wordt gepresenteerd aan het parlement en moet de geplande beleidsacties van het regeringslid verantwoorden.. [ADV, D11700]

Dergelijke reeksen kunnen een schatkamer zijn voor sociaalhistorisch onderzoek naar courante sociaal-maatschappelijke problemen of naar de relatie tussen burgers en politici. Door een verandering in de maatschappelijke perceptie van dienstbetoon en cliëntelisme, zijn deze reeksen gedurende de laatste twintig jaar sterk in omvang gedaald. Het dienstbetoon zelf neemt tegenwoordig veeleer de vorm aan van burgers die om informatie vragen en door het kabinet worden doorverwezen naar de administratie. Dienstbetoon, of juist de afwezigheid ervan, zegt veel over de relatie tussen politici en hun kiezerspubliek en leert ons dan ook heel wat over politieke cultuur op lokaal en nationaal niveau.

Een laatste voor de hand liggende onderzoekspiste waarvoor kabinetsarchieven gebruikt kunnen worden is (6) het biografisch onderzoek naar politici en regeringsleden. Omdat het kabinet niet alleen het regeringslid ondersteunt bij diens bevoegdheden, maar ook optreedt als het persoonlijke secretariaat van de politicus in kwestie, zijn ook de meer 'privaat-politieke' handelingen van het regeringslid in het kabinetsarchief vertegenwoordigd. Met name bij ministers die zetelden in regeringen van voor de jaren 1990 lopen persoonlijk archief en kabinetsarchief in grote mate in elkaar over.³⁷ De documenten uit een kabinetsarchief kunnen inlichtingen verschaffen over de manier waarop een politicus aan beleid deed en welke politieke visie hij of zij daarbij volgde. Een kabinetsarchief kan informatie aanleveren over de bestuursstijl van het regeringslid, over diens relatie tot het kabinet (en dan vooral de kabinetschef) en over de rol die hij of zij heeft gespeeld bij specifieke dossiers. Voorts kunnen ook politieke en persoonlijke netwerken en het politieke leven van de politicus worden gereconstrueerd op basis van materiaal uit kabinetsarchieven. Het belangrijkste aspect is mogelijk de voorstelling en framing van de politicus door zichzelf, de pers en de media. Als aanvulling op het persoonsarchief van het regeringslid kan een kabinetsarchief een waardevolle bron zijn.

Ondanks de mogelijkheden die kabinetsarchieven bieden, hebben ze ook een aantal inherente nadelen die het gebruik ervan bemoeilijken. Ten eerste is er het feit dat kabinetten niet alles registreren en in het archief bewaren. Veel aspecten van de interne werking, zoals het personeelsbeheer, worden geregeld middels mondelinge afspraken. Belangrijker is dat wegens politieke overwegingen belangrijke afspraken, overeenkomsten, plannen en strategieën actief niet op papier worden gezet. Kabinetsmedewerkers vrezen immers dat dergelijke informatie anders tegen hen gebruikt zal kunnen worden. Een tweede probleem is dat kabinetsarchieven niet altijd volledig worden overgedragen aan archiefinstellingen, of soms gewoonweg niet. In de jaren 1960-1970 was het normaal om kabinetsarchieven na de legislatuur integraal te vernietigen.³⁸ De onderdelen die niet werden vernietigd, kwamen terecht in het per-

— 37 Er zijn veel gevallen bekend waarbij het regeringslid (delen van) het kabinetsarchief rechtstreeks aan zijn of haar eigen persoonsarchief heeft toegevoegd.

38 F.Kwanten, *Kabinetsarchieven: aflevering 2*, in: *KADOC Nieuwsbrief*, jg. 2, 1989-1990, nr. 3, p. 8.

soonsarchief van de politicus in kwestie. Tegenwoordig komt het nauwelijks nog voor dat kabinetsarchieven in hun geheel verdwijnen, maar er worden nog steeds bepaalde reeksen en documenten achtergehouden of afgezonderd. Omdat kabinetsmedewerkers vaak ook delen van het archief bijhouden, raken kabinetsarchieven al heel snel versnipperd. De federale en Vlaamse archiefinstellingen proberen dit via een proactief verwervingsbeleid zoveel mogelijk tegen te gaan. Tot slot zijn ook de overgedragen kabinetsarchieven niet altijd toegankelijk of raadpleegbaar. De gangbare termijn om een kabinetsarchief gesloten te houden is dertig jaar, met als gevolg dat momenteel alle documenten vanaf het begin van de jaren 1990 nog niet raadpleegbaar zijn voor onderzoek.

CONCLUSIE

De ministeriële kabinetten vormen een belangrijk onderdeel van het politieke landschap in België en Vlaanderen. Ze vervullen niet alleen een centrale rol in de nationale en regionale beleidsvorming, maar fungeren ook als brug tussen de politiek en een breed scala aan belangengroepen en andere maatschappelijke actoren. Hun invloed op de Belgische en Vlaamse politieke geschiedenis mag dan ook niet worden onderschat. Dat geldt in het bijzonder voor de jaren 1970 en 1980, toen de kabinetten hun hoogtepunt kenden, maar ook in de daaropvolgende decennia blijft hun invloed merkbaar. Gezien hun politiek-maatschappelijke relevantie vormen de kabinetsarchieven dan ook belangrijke bronnen voor historisch, politicologisch en sociologisch onderzoek, en dit binnen een regionaal, nationaal en internationaal kader. Dit artikel moet een eerste aanzet vormen voor verder historisch onderzoek op basis van kabinetsarchieven. Deze archieven vervullen een essentiële politieke en maatschappelijke rol, maar worden tot op heden nog te veel over het hoofd gezien.

Om het gebruik van deze waardevolle bronnen verder te stimuleren, werkt Archiefbank Vlaanderen samen met de belangrijkste bewaarinstellingen van Vlaamse en federale kabinetsarchieven om een werkinstrument en methode te ontwikkelen waarmee kabinetsarchieven op een efficiënte en verantwoorde wijze kunnen worden ontsloten.³⁹ Op die manier kan een belangrijk onderdeel van de Belgische en Vlaamse politieke-maatschappelijke geschiedenis de aandacht krijgen die ze verdient.

³⁹ De deelnemende archiefinstellingen zijn het ADVN, Amsab-ISG, KADOC-KU Leuven, Liberaal Archief/Liberas en het Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën.