This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Kabinetten als spil en het begijnhof voor de ambtenaren?

Een vergelijkende analyse van de beleidsinteracties van kabinetsmedewerkers en ambtenaren in de Vlaamse beleidsvorming

Diederik Vancoppenolle en Marleen Brans

ABSTRACT

The Belgian politico-administrative relationship is known for its large *ministerial cabinets* who operate as interfaces between ministers and civil servants. According to Dierickx & Majersdorf (1994) *ministerial cabinets* are the central nodes in the Belgian policy-making networks, reducing the policy role of civil servants and shielding them from all relevant policy-making interactions. They found that pressure groups hardly ever turned to civil servants and stated that civil servants lived in an administrative beguinage. This article tests whether the conclusions of Dierickx & Majersdorf (1994) are still valid. Next, it seeks to explore the policy-making interactions of both actors in a more detailed way, since Dierickx & Majersdorf (1994) only measured the frequency of their contacts, not the direction, goal and/or content of the interactions.
Based on a unique written survey-research among top civil servants and *ministerial advisers*, we discuss the role differences with regard to their interactions in four 'arenas'.
Keywords: ministerial cabinets, political advisers, policy-making, civil servants, interactions, communication patterns

1. Inleiding

Ministeriële adviseurs – door de minister persoonlijk aangestelde medewerkers die wel tot de uitvoerende macht behoren, maar buiten de ambtelijke hiërarchie staan – lijken in steeds meer landen ter discussie te staan. In landen als België en Frankrijk wordt al jaren sterk gepleit voor een numerieke afslanking van het aantal kabinetsmedewerkers; in landen als Nederland, Nieuw-Zeeland, Australië

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

en het Verenigd Koninkrijk wordt de recente toename van het aantal adviseurs met argusogen gevolgd en bekritiseerd. In navolging van deze debatten is ook de wetenschappelijke aandacht voor hun positie en rol weer[1] toegenomen. Zo brachten studies van Maijenburgh (2007) en De Vries (2008) de rol van Nederlandse politiek assistenten in kaart, belichtten Eichbaum & Shaw (2007) de rol van Nieuw-Zeelandse '*special advisers*' en schetsten Maley (2002) en Tiernan (2004) de rol van ministeriële stafmedewerkers in Australië. Ook in Vlaanderen werd het ministerieel kabinet het voorbije decennium druk bestudeerd door onderzoekers als Pelgrims (2001, 2005, 2006), Walgrave, Caals & Suetens (2004), De Swert, Walgrave, Caals & Suetens (2006) en vormde het tevens het onderwerp van diverse licentiaatsverhandelingen (Boudrez, 2003; Rommel, 2003; Dereu, 2005; Vandeweerd, 2005; Vandamme, 2007). De toegenomen wetenschappelijke aandacht in Vlaanderen resulteerde echter vooral in verhoogde kennis over het socio-demografische profiel en de loopbaan van kabinetsmedewerkers. Hun feitelijke rol in de beleids- en besluitvorming werd de laatste jaren amper of niet in kaart gebracht, laat staan vergeleken met de rol van ambtenaren. Bij gebrek aan een recent rolonderzoek blijven de bevindingen van Dierickx & Majersdorf uit 1994 dan ook de wetenschappelijke literatuur over de rol van Belgische/Vlaamse ministeriële kabinetten domineren. Het is echter de vraag of hun conclusies over de interactiepatronen van kabinetsmedewerkers en ambtenaren – zoals "kabinetten zijn de spil in de Belgische beleidsnetwerken", "belangengroepen richten zich amper rechtstreeks tot ambtenaren" en "onze topambtenaren werken gemarginaliseerd in een ambtelijk begijnhof" – nog steeds geldig zijn. Bovendien roepen hun uitspraken tal van vragen op over het netwerk dat ambtenaren dan wel zouden hebben en over het soort contacten dat ambtenaren er dan op na zouden houden met actoren zoals belangengroepen.

Om beide empirische leemtes op te vullen, toetsen we in dit artikel op basis van unieke en meer recente Vlaamse survey-data of de bevindingen van Dierickx en Majersdorf (1994) over de interacties van kabinetsmedewerkers en ambtenaren nog kloppen en verfijnen we hun conclusies door de interacties van beide actoren in de beleidsvorming nader in kaart te brengen. Bedoeling is om via een dergelijk toetsend-verkennend onderzoek het wetenschappelijk inzicht in de beleidsvormingsrol van ministeriële adviseurs en ambtenaren (in Vlaanderen) te actualiseren en te verdiepen. Op die manier kan ook een wetenschappelijk onderbouwde bijdrage geleverd worden aan het maatschappelijk debat over de rol van ministeriële kabinetten in de Vlaamse beleidsvorming en kunnen onze ministeriële adviseurs en ons politiek-ambtelijk systeem beter vergeleken worden met deze/dat van andere landen.

Vooraleer op de resultaten in te gaan, situeren we eerst onze focus op beleidsinteracties en schetsen we het gehanteerde onderzoeksopzet.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

2. Situering en operationalisering van onze onderzoeksfocus

In de Vlaamse bestuurskundige literatuur zijn er slechts drie onderzoeken die de interactiepatronen van kabinetsmedewerkers in de beleids- en besluitvorming grondig in kaart hebben proberen te brengen: Van Hassel (1974), Dierickx & Majersdorf (1994) en Suetens & Walgrave (1999). We schetsen kort hun focus en opzet.

Op basis van een uitgebreid survey-onderzoek onder 200 kabinetsmedewerkers heeft Van Hassel (1974) getracht om een verklaring te vinden voor het kabinetsfenomeen. Hij analyseerde niet alleen het socio-demografische profiel van de kabinetsmedewerkers, maar peilde ook naar enkele aspecten van de politiek-ambtelijke verhouding en naar het werk dat ze verrichtten. Qua communicatie vroeg Van Hassel naar de frequentie van contact en conflict met diverse actoren uit regering, partij, kabinet, ambtenarij (eigen en andere departementen), andere kabinetten en maatschappelijke groepen (werkgevers, werknemers).

Dierickx & Majersdorf (1994) bevroegen een steekproef van politici, ambtenaren en kabinetsmedewerkers om op zoek te gaan naar rolverschillen op vlak van waarden en denkbeelden. Ze legden tijdens mondelinge interviews aan 236 respondenten, waaronder 157 ambtenaren en 28 kabinetsmedewerkers, een vragenlijst voor die niet alleen peilde naar het zelfbeeld van de verschillende elites en naar hun beeldvorming over andere (politieke) actoren, maar die ook de communicatie tussen de politieke en administratieve systemen in kaart trachtte te brengen.

Suetens & Walgrave (1999) wilden socio-demografische kenmerken en eigenschappen en werk van de kabinetsmedewerkers in kaart brengen om zo zicht te krijgen op de rol en betekenis van de kabinetten in de politieke besluitvorming. Ze deden dit via een schriftelijke bevraging van alle federale en Vlaamse kabinetsmedewerkers uit de regeringen van 1995-1999. Qua werk stelden de auteurs eigenlijk maar drie soorten vragen: Hoeveel uren werkten kabinetsmedewerkers? Welk aandeel van hun tijd besteedden ze aan interacties met tal van actoren? Hoe frequent kwamen ze met de minister in contact?

Ondanks de relevantie van de geschetste onderzoeken kunnen ze volgens ons toch op diverse vlakken bekritiseerd worden, zowel qua focus als qua opzet en operationalisering.

Doordat Van Hassel en Suetens & Walgrave enkel kabinetsmedewerkers bevraagd hebben, konden ze niet controleren of ambtenaren hun taken, functies en/of interacties al dan niet vervulden. Omdat ze gelijktijdig beide groepen bevraagd hebben,

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

konden Dierickx & Majersdorf dat wel. Jammer genoeg werden er in hun studie relatief weinig kabinetsmedewerkers bevraagd en telde hun steekproef respondenten uit de federale, de Vlaamse, Waalse en Brusselse administraties, waardoor er geen zuivere analyses per overheid konden gemaakt worden. Wetenschappelijk kan hun vergelijking tussen ambtenaren en kabinetsmedewerkers van verschillende overheden dan ook bekritiseerd worden. Het lijkt immers aannemelijk dat de rol van federale ambtenaren en kabinetsmedewerkers verschilt van deze van hun Vlaamse tegenhangers, niet alleen omwille van het communautaire aspect maar ook omdat het politiek-maatschappelijk actorenveld waarmee beide actoren interageren wellicht enigszins verschilt tussen de Vlaamse en federale bevoegdheden.

Niet elke studie bestudeerde de interacties van kabinetsmedewerkers expliciet in meerdere arena's. Hoewel Van Hassel wel oog had voor hun overleg met andere departementen/ kabinetten/ministers en voor hun contacten met maatschappelijke groepen en met politiek-parlementaire actoren lag de nadruk toch vooral op de interne arena van het eigen beleidsdomein.

De analyse van de interactiepatronen gebeurde in de geschetste onderzoeken zeer breed, maar tegelijk ook zeer eng. De 'breedte' had te maken met het feit dat de vraag soms ging over politieke communicatie in het algemeen, over 'beroepshalve' contacten. Dergelijke contacten zijn niet altijd beleidsmatig van aard, waardoor men onzes inziens moeilijk tot valide conclusies komt over de *beleids*vormingsrol van kabinetsmedewerkers en/of ambtenaren. Het 'enge' van de gekende operationaliseringen had te maken met de geringe specificatie van actoren en met de arme operationalisering van het contact zelf. Er werd immers nogal *beperkt* en *eenzijdig* geclassificeerd. Zo maakte men geen melding van actoren als parlementaire medewerkers of studiediensten van politieke partijen en werd enkel de frequentie van de interacties in kaart gebracht, niet de richting, het onderwerp en/of het doel van de contacten, nochtans belangrijke variabelen om tot verfijnde uitspraken over rolgelijkenissen en -verschillen te komen.

Gelet op de geformuleerde kritieken, bestudeerden wij kabinetsmedewerkers en ambtenaren uit één overheid gelijktijdig en focusten we in meer evenwichtige mate op hun beleidsinteracties in vier soorten arena's: de *verticale overheidsinterne arena* (tussen administraties-kabinet-minister), de *horizontale overheidsinterne arena* tussen verschillende administraties en kabinetten onderling (beleidsdomeinoverschrijdend), de *politiek-parlementaire arena* (interacties met parlementaire en andere politieke actoren) en de *externe maatschappelijke arena* tussen kabinet/administratie enerzijds en belangengroepen anderzijds. We bekeken niet alleen hoe beide actoren hun interactietijd verdeelden over deze vier arena's, maar belichtten ook de richting, het doel en/of het onderwerp van hun interacties.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

De *richting* van de interacties is een eerste belangrijke variabele om tot een meer verfijnd beeld van beleidsinteracties te komen. Tussen gecontacteerd worden en zelf contact leggen bestaat immers een belangrijk verschil. Dierickx & Majersdorf (1994) concludeerden dat ambtenaren zelden zouden gecontacteerd worden door belangengroepen. Impliceert dit dan dat ze amper zelf contact zoeken?
Doordat geen van de drie vermelde studies beleidswetenschappelijk van aard was, werd er nergens een genuanceerd onderscheid in soorten beleidsinteracties gemaakt. In principe zouden kabinetsmedewerkers en ambtenaren immers even frequent met alle actoren kunnen communiceren, maar zou de *inhoud* van hun contacten sterk kunnen verschillen. De drie geschetste onderzoeken konden een dergelijk rolverschil niet vatten. Indien ambtenaren enkel over aspecten van de beleidsuitvoering zouden overleggen en kabinetsmedewerkers vooral over de hoofdlijnen van nog uit te werken beleidsmaatregelen, dan zou ons dat veel leren over de rol van beide actoren in de Vlaamse beleidsvorming.
Hetzelfde geldt voor de *finaliteit* van de contacten. Overleggen met belangengroepen is iets geheel anders dan onderhandelen of louter informeren. Indien ambtenaren ook zouden onderhandelen, dan zouden ze veel belangrijkere spelers in de Vlaamse beleidsvorming zijn dan vaak gedacht wordt.

Voor elk van de geschetste interactievariabelen formuleerden we op basis van de conclusies van Dierickx & Majersdorf (1994) en Suetens & Walgrave (1999) hypotheses over de verschillen en gelijkenissen die zich zouden voordoen tussen kabinetsmedewerkers en ambtenaren. We overlopen de hypotheses kort per variabele.

- *Tijdsverdeling van de interactietijd over de vier arena's*: Met deze variabele wilden we rechtstreeks de stellingen toetsen dat kabinetsmedewerkers een spilfunctie zouden vervullen en dat ambtenaren in een 'ambtelijk begijnhof' zouden werken. Indien dit het geval zou zijn, dan zouden kabinetsmedewerkers meer tijd moeten besteden dan ambtenaren aan de politieke, de horizontale en de maatschappelijke arena's en zouden ambtenaren nagenoeg al hun interactietijd 'overheidsintern' moeten besteden. Indien ze amper door belangengroepen zouden gecontacteerd worden, dan zouden ze ook weinig tijd mogen besteden aan de maatschappelijke arena.
- *Contactfrequentie met de minister.* Met de klassieke interactievraag uit de literatuur, wilden we nagaan hoe dicht ambtenaren bij hun minister staan. We vermoedden natuurlijk dat kabinetsmedewerkers veel frequentere contacten zouden hebben met hun minister.
- *Frequentie van verticale contacten tussen ambtenaren en kabinetsmedewerkers.* Doordat geen van de drie vermelde studies tegelijk een grote groep van ambtenaren en kabinetsmedewerkers uit dezelfde overheid had bevraagd, bestond er nog geen zicht op de onderlinge interacties tussen ambtenaren en kabinetsmedewerkers. Als ambtenaren in een ambtelijk begijnhof zouden leven, zouden ze

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

dan ook geen frequente contacten met kabinetsmedewerkers hebben? Indien dat zo zou zijn, dan zou dat erop wijzen dat de beleidsvormingsrol van ambtenaren wel echt beperkt zou zijn. Indien ambtenaren wel frequent in contact zouden staan met kabinetsmedewerkers, maar niet met de andere beleidsactoren, dan scheiden de kabinetten de administratie als het ware af van de buitenwereld.

- *Contactfrequentie met andere ministers/kabinetten/ambtenaren.* Indien kabinetten de spil zouden zijn in de beleidsnetwerken, dan kon verwacht worden dat ze ook meer frequente horizontale beleidscontacten zouden hebben dan ambtenaren.
- *Finaliteit van het horizontaal overleg.* Deze variabele peilde naar het doel van de horizontale beleidsinteracties die enerzijds in het interambtelijk en anderzijds in het interkabinettenoverleg plaatsvinden. Aan de ambtenaren legden we enkel het interambtelijk overleg voor, aan de kabinetten enkel het interkabinettenoverleg. Door aan beide groepen dezelfde antwoordmogelijkheden voor te leggen, hoopten we de nuanceverschillen in het horizontaal interactiewerk van beide groepen goed te kunnen vatten. Gelet op de spilfunctie van kabinetten in de beleidsnetwerken, verwachtten we dat de interacties tussen kabinetten veel meer overleggend en onderhandelend zouden zijn dan de contacten tussen ambtenaren.
- *Participatie aan IKW.* Deze variabele werd zowel aan ambtenaren, als aan kabinetsmedewerkers voorgelegd en peilde naar de frequentie en de aard van participatie aan interkabinettenwerkgroepen (IKW), de geïnstitutionaliseerde structuur van het interkabinettenoverleg. We verwachtten dat ambtenaren amper aan deze kabinetsvergaderingen zouden deelnemen en, als ze het al zouden doen, dan eerder niet om namens hun minister te onderhandelen.
- *Frequentie en richting van de contacten met politiek-parlementaire actoren.* Via deze variabele wilden we de interacties van kabinetsmedewerkers en ambtenaren met partijpolitieke actoren en parlementsleden aan nader onderzoek onderwerpen. Qua partijpolitieke actoren onderscheidden we de partijleiding van de eigen minister, de studiedienst van de partij van de minister en andere politieke partijen. Qua parlementaire actoren maakten we een onderscheid tussen parlementsleden en parlementaire (fractie)medewerkers. Ook voor deze vraag werd gepeild naar de frequentie van tweezijdige (actieve en passieve) interacties. We veronderstelden dat ambtenaren eerder zelden in interactie zouden treden met partijpolitieke en parlementaire actoren. We verwachtten dat kabinetsmedewerkers er meer frequente contacten op zouden nahouden, maar hadden geen idee van de grootte van het verschil.
- *Finaliteit van de interacties met parlementsleden.* Indien ambtenaren al in contact zouden komen met parlementsleden, dan was het wellicht niet om te overleggen of te onderhandelen over politieke of inhoudelijke beleidsaspecten. Parlementsleden informeren was mogelijks wel een interactie die ambtenaren erop na zouden houden. Als spil in de beleidsnetwerken verwachtten we dat

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

de interacties van kabinetsmedewerkers wel degelijk alle finaliteiten zouden omvatten.

- *Frequentie en richting van de contacten met belangengroepen.* Volgens Dierickx en Majersdorf zouden ambtenaren amper in contact komen met belangengroepen. Via deze variabele wilden we niet alleen de geldigheid van hun conclusie toetsen, maar wilden we ook nagaan of er ook qua richting een duidelijk verschil zou bestaan tussen kabinetsmedewerkers en ambtenaren.
- *Inhoud/Finaliteit van de interacties met belangengroepen.* Net zoals voor de horizontale contacten onderscheidden we tal van mogelijke onderwerpen en finaliteiten voor de interacties met belangengroepen. Beleidsinteracties met belangengroepen kunnen immers zowel dienen om hen te informeren over beleidsbeslissingen als om te overleggen of te onderhandelen over de grote lijnen van een voorstel. In totaal onderscheidden we negen mogelijke finaliteiten. In het verlengde van de conclusie van Dierickx & Majersdorf kon verwacht worden dat ambtenaren niet zouden overleggen over de hoofdlijnen van een maatregel of over beleidsintenties en dat ze zeker niet zouden onderhandelen met belangengroepen. De interacties van de kabinetsmedewerkers met belangengroepen zouden de onderscheiden contactfinaliteiten wellicht beter afdekken.

3. Onderzoeksopzet

3.1. *Methodologie*

Omdat we een veelheid aan variabelen gestandaardiseerd aan een grote groep respondenten wilden voorleggen, was een schriftelijk survey-onderzoek onzes inziens de beste onderzoeksmethode. Het afnemen van enkele honderden mondelinge interviews was niet haalbaar omwille van de tijdsinvestering die dat met zich mee zou brengen. Ook het observeren van dergelijke elites – zoals onder meer toegepast door Noordegraaf (2000), Rhodes (2005), Rhodes, 't Hart & Noordegraaf (2007) en De Vries (2008) – leek ons minder geschikt om veralgemenende uitspraken te doen over de rol van beide actoren. Het observeren van een beperkt aantal kabinetsmedewerkers en ambtenaren gedurende een handvol dagen zou de generaliseerbaarheid van ons onderzoek immers beperken en zou wellicht ook resulteren in een onvolledig beeld van hun beleidsinteracties. Het ligt immers voor de hand dat niet iedereen op één en dezelfde dag met alle actoren in contact treedt.

De diverse deelaspecten van de interactiepatronen werden dan ook in geoperationaliseerde vorm in een omvangrijke vragenlijst gegoten. De respondenten moesten

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

per item aankruisen of en desgevallend hoe frequent ze de betreffende contacten hadden.

Qua onderzoekspopulatie beperkten we ons tot een bevraging onder Vlaamse kabinetsmedewerkers en ambtenaren. Om praktische redenen (tijd en budget) was het niet mogelijk om tegelijk de federale of een andere overheid te bevragen. Onze conclusies zijn bijgevolg enkel geldig voor de Vlaamse overheid. Omdat we veralgemenende roluitspraken wilden doen, hebben we wel alle actoren bevraagd. Eerder dan te werken met een steekproef, stuurden we de vragenlijst dus naar de hele populatie van Vlaamse kabinetsmedewerkers en ambtenaren. We bevroegen echter maar een fractie van de hele populatie. Binnen de kabinetten werd de vragenlijst verstuurd naar alle beleidsfuncties: (adjunct-)kabinetschefs, raadgevers, experts, medewerkers, woordvoerders en secretarissen. Aangezien we het werk van *beleids*ambtenaren wilden bestuderen, lag het voor de hand dat we ons alleen op ambtenaren van niveau A zou richten. Omdat er dan nog een populatie van enkele duizenden ambtenaren overbleef en omdat niet alle ambtenaren van niveau A beleidsvoorbereidend werk verrichten, besloten we om enkel het ambtelijk topkader van departementen en agentschappen te bevragen, wat wil zeggen dat zowel de Secretarissen-Generaal, de Directeurs-Generaal en de afdelingshoofden uit het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, als ook de Leidend Ambtenaren, Adjunct-Leidend Ambtenaren en de afdelingshoofden van de meest relevante Vlaamse Openbare Instellingen werden bevraagd. Hoewel ongetwijfeld ook tal van lagere ambtenaren relevante beleidsinteracties hebben, denken we zo wel de belangrijkste beleidsambtenaren geselecteerd te hebben. De geselecteerde ambtenaren en kabinetsmedewerkers hebben trouwens ook dezelfde scope qua werkterrein en contacten. Kabinetsmedewerkers zijn, net zoals afdelingshoofden en hogere ambtenaren, doorgaans verantwoordelijk voor een beleidsveld of beleidsdomein, dit in tegenstelling tot lagere ambtenaren die slechts een beperkt deel van zo'n beleidsveld afdekken. Onze selectie leek ons dan ook de beste om de meest valide vergelijking te kunnen maken. Dierickx en Majersdorf (1994) interviewden trouwens personen van eenzelfde niveau.

De bevraging vond plaats in juni 2004, net voor de Vlaamse verkiezingen. De resultaten hebben dus nog betrekking op de oude structuur van de Vlaamse Overheid. Intussen is deze door de hervorming Beter Bestuurlijk Beleid al danig gewijzigd. Hoewel de data dateren van een vorige legislatuur en op de oude organisatiestructuur (met enerzijds de departementen en administraties van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (MVG) en anderzijds tal van Vlaamse Openbare Instellingen (VOI's)) betrekking hebben, zijn we ervan overtuigd dat de resultaten nog steeds relevant zijn voor publicatie. Niet alleen omdat het om de meest recente en gedetailleerde data over het beleidswerk van kabinetsmedewerkers en ambtenaren gaat die tot nog toe regeringsbreed verzameld werden, maar ook omdat het aantal

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

kabinetsmedewerkers op beleidsniveau nog maar zeer recent en in beperkte mate is afgenomen en omdat heel wat mensen nog steeds dezelfde functie bekleden, ofschoon de samenstelling van de coalitie is gewijzigd, ofschoon er tal van nieuwe ministers zijn en ofschoon er zich wellicht ook wijzigingen hebben voorgedaan in de ruimere politiek-maatschappelijke omgeving.

3.2. *Respons*

3.2.1. *Omvang*

In totaal schreven we 428 personen aan: 190 ambtenaren en 238 kabinetsmedewerkers. Omdat we naderhand diverse problemen ondervonden om de precieze kabinetspopulatie af te lijnen, beschouwen we dit getal niet als de onderzoekspopulatie. Uit teruggestuurde vragenlijsten en niet aankomende e-mails bleek immers dat het officiële document over de samenstelling van de kabinetten deels reeds gedateerd was. Tussen 31 december 2003 – datum van de laatste officiële update van de samenstelling der kabinetten – en juni 2004 bleken er heel wat medewerkers het kabinet te hebben verlaten. We vermoeden dat het er enkele tientallen waren, maar kunnen dit slechts aantonen, aan de hand van teruggestuurde vragenlijsten wegens niet meer werkzaam op het kabinet, voor 30 personen. Om deze reden gaan we ervan uit dat de kabinetspopulatie op het ogenblik van ons onderzoek geen 238, maar (ten hoogste) 208 mensen telde[2] en dat de volledige populatie ten hoogste 398 personen bedroeg.

Van de 398 personen namen er 168 aan het onderzoek deel. Dat wil zeggen dat de totale respons 42% bedroeg. Dat is, rekening houdende met het tijdstip van het onderzoek en de omvang van de vragenlijst, meer dan bevredigend. Aangezien er in Vlaanderen tot dan nog geen gelijkaardig onderzoek op deze schaal werd gevoerd naar de rollen van kabinetsmedewerkers en ambtenaren, is het databestand erg interessant. Niet alle deelgroepen participeerden echter in dezelfde mate. Onderstaande tabel geeft de responsgraad weer per actorgroep.

TABEL 1. **Responsgraad van het survey-onderzoek.**

	Verstuurd	Ontvangen	Responsgraad
Kabinetten	208	65	31% (?)
MVG	115	69	60%
VOI's	75	34	45%
Totaal	398	168	42%

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Van de 190 aangeschreven ambtenaren kregen we 103 antwoorden terug, wat een respons is van 54%. In het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (MVG) bedroeg de responsgraad zelfs 60%. De respons lag bij de kabinetten duidelijk lager, al kan niet met zekerheid gezegd worden hoeveel lager. Het enige dat we kunnen zeggen dat er minstens 31% van de nog in dienst zijnde kabinetsmedewerkers aan het onderzoek hebben meegedaan.

Ongeacht deze responsverschillen blijft het databestand erg relevant. Het feit dat we erin geslaagd zijn om gelijktijdig een aanzienlijk percentage[3] ambtenaren en kabinetsmedewerkers van eenzelfde overheid te bevragen over een groot aantal vragen, maakt dat we op basis van een redelijk uniek databestand valide uitspraken kunnen doen over de rolverschillen tussen beide groepen, iets wat voorgaande onderzoeken niet konden. Dierickx & Majersdorf (1994) hadden ook een relatief omvangrijke respons, maar deze bevatte respondenten uit meerdere overheden. Suetens & Walgraeve (1999) haalden een mooie respons, maar ze bevroegen enkel kabinetsmedewerkers over een beperkt aantal vragen.

3.2.2. *Analyse van de non-respons*

De non-respons van de respondenten uit het MVG was zeker niet systematisch. Tabel 2 geeft aan dat meer dan de helft van elk van de drie hiërarchische rangen participeerde aan het onderzoek. Relatief gezien was de respons wel het laagst bij de afdelingshoofden.

TABEL 2. **Responsgraad per hiërarchische functie.**

Rang in MVG	% Non-respons
A4 (Secretaris-Generaal)	1/5=20%
A3 (Directeur-Generaal)	8/21=38%
Andere (Afdelingsniveau)	37/89=42%

De respons uit de VOI's was representatief op hiërarchisch niveau, maar vertoonde wel enige vertekening naar beleidsdomein. Uit sommige VOI's kwam een hoge respons, uit andere geen of een kleine.

De respons van de kabinetten was zeer gevarieerd. Enerzijds namen er 9 van de 15 kabinetschefs en 47 (+/- 35%) raadgevers aan het onderzoek deel, anderzijds participeerde slechts een minderheid van de adjunct-kabinetschefs (5 van de 21). 75% van de kabinetsrespondenten werkte in een vakkabinet, de overige 25% werkte in

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

een cel Algemeen Beleid,[4] wat de reële verhoudingen weerspiegelde. Aangezien we de kabinetsmedewerkers, om hun anonimiteit te garanderen, niet gevraagd hebben voor welke minister ze werkten, kunnen we de non-respons niet analyseren per partij of per minister.

Globaal genomen denken we dat we – ook al zijn er enkele kleine responsvertekeningen – op basis van het aantal en de aard van de respondenten toch op verantwoorde wijze conclusies kunnen trekken over gelijkenissen en verschillen in het netwerk en de beleidsinteracties van ambtenaren en kabinetsmedewerkers.

3.2.3. *Socio-demografische analyse van de respondenten*

Net zoals in de studies van Dierickx & Majersdorf (1994) en Suetens en Walgrave (1999) telde onze vragenlijst ook socio-demografische variabelen zoals geslacht, leeftijd, werkervaring… om het profiel van de ambtenaren en de kabinetsmedewerkers in kaart te kunnen brengen. Omdat de interactiepatronen van ambtenaren en kabinetsmedewerkers zouden kunnen samenhangen met bepaalde profielkenmerken, schetsen we hierna de resultaten over het arbeidsverleden en de partijpolitieke verbondenheid (partijvoorkeur en lidmaatschap) van de respondenten, twee variabelen die de interactiepatronen onzes inziens het meest konden beïnvloeden.

Qua arbeidsverleden is het heel belangrijk om op te merken dat 32% van de deelnemende topambtenaren vroeger op een kabinet had gewerkt en dat 34 van de 65 (=52%) kabinetsrespondenten gedetacheerd waren vanuit de administratie. Opvallend is dat deze tweedeling sterk samenhing met de cel waarin men werkte. Enerzijds werkten zowat alle (N=31) gedetacheerde medewerkers in een vakkabinet. Anderzijds waren 11 van de 14 respondenten uit de cellen Algemeen Beleid niet gedetacheerd. Het lijkt er dus op dat deze cellen eerder met externe actoren worden gevuld, wat echter niet betekent dat er enkel gedetacheerden in de vakkabinetten zouden werken. 18 van de 31 ‘externe’ kabinetsmedewerkers werkten immers ook op een vakkabinet.

Tabel 3 geeft de resultaten over partijpolitieke verbondenheid weer.

Liefst 94% van de bevraagde kabinetsmedewerkers had ‘eerder wel’ of ‘wel’ een stabiele partijvoorkeur. Ook de meerderheid van de ambtenaren bleek eerder of wel een stabiele partijvoorkeur te hebben, al lag het cijfer wel iets lager (79%). Dat is verrassend veel. Stellingen als ‘ambtenaren hebben geen politieke voorkeur’ of ‘kabinetten zijn louter partijpolitieke cenakels’ kunnen op basis van deze data dus

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

verworpen worden. Cijfers over het lidmaatschap van een politieke partij leveren daar nog bijkomende evidentie voor op. 47% van de ambtenaren was op het moment van de bevraging immers nog lid van een partij. Opvallend was dat 21% van de kabinetsrespondenten aangaf geen lid te zijn van een partij en beweerde dat nooit te zijn geweest. Partijlidmaatschap bleek blijkbaar geen absolute voorwaarde te zijn om op een kabinet te komen werken.

TABEL 3. **Partijpolitieke verbondenheid van de respondenten.**

		Kabinetsmedewerkers	Ambtenaren
Stabiele partijvoorkeur	*Geen mening*	0%	1,2%
	Neen	5%	12,1%
	Eerder niet	2%	8%
	Eerder wel	17%	22%
	Ja	66%	56,7%
Partijlidmaatschap	*Neen, nooit*	21%	40%
	Nu niet, vroeger wel	11%	13%
	Ja, nu nog	68%	47%

Deze gegevens tonen aan dat de scheiding tussen administratie en kabinet enerzijds en de scheiding tussen politiek en ambtenarij anderzijds, veel minder absoluut is dan vaak gedacht, wat op zich al een bijzonder interessante vaststelling is. Bovendien is deze vaststelling ook bijzonder relevant voor ons opzet. Indien er geen grote interactieverschillen zouden bestaan tussen ambtenaren en kabinetsmedewerkers, dan zou dat niet alleen kunnen betekenen dat beide actoren er dezelfde rol in de beleidsvorming op nahouden, het zou er ook op kunnen wijzen dat de functie op zich er eigenlijk niet veel toe doet, maar dat het (het arbeidsverleden en/of de politieke verbondenheid van) de personen zijn die de interacties bepalen. Om valide uitspraken te kunnen doen over rolgelijkenissen en -verschillen moeten we dus controleren of er geen andere variabelen in het spel zijn.

4. Resultaten

Per deelaspect schetsen we de resultaten en geven we aan of onze hypotheses bevestigd werden of niet. Waar dat relevant is, geven we weer of arbeidsverleden of partijlidmaatschap interveniërende variabelen waren of niet.

4.1. *Verdeling van de interactietijd over arena's*

Op basis van de gemiddelde tijdsbestedingsgegevens (zie tabel 4) kan besloten worden dat beide actorgroepen in alle arena's interageren en dat ze er nagenoeg

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

dezelfde interactiehiërarchie op nahouden, al zijn de verschillen tussen de arena's soms (voor de kabinetsrespondenten) niet groot.

TABEL 4. **Statistische analyse van de tijdsbestedingsverschillen per interactiearena (t-toets).**

Tijdsbesteding aan interacties	Mean		t	Df	Sig. (2-tailed)
in de *verticale* arena	A	59.3	4,091	131,296	.000
	K	45.84			
in de *horizontale* arena	A	11.04	–3,922	87,396	.000
	K	19.62			
in de *politiek-parlementaire* arena	A	5.25	–5,768	74,891	.000
	K	14.57			
in de *maatschappelijke* arena	A	24.69	2,060	161,976	.041
	K	19.48			

Kabinetsmedewerkers en ambtenaren werken dus niet in afzonderlijke of verschillende arena's. Maar dat betekent niet dat er geen rolverschillen zijn. Uit de tabel blijkt duidelijk dat de ene groep significant meer of minder in een arena interageert dan de andere groep. Ambtenaren besteden meer tijd dan kabinetsmedewerkers aan interacties in de verticale arena van het eigen beleidsdomein, kabinetsmedewerkers communiceren gemiddeld meer met andere domeinen en interageren meer in de politiek-parlementaire arena dan ambtenaren. Verrassend genoeg besteden ambtenaren meer tijd aan interacties in de maatschappelijke arena (al is het op een significantieniveau van .05). Het is dus hoegenaamd niet (meer?) het geval dat ambtenaren leven in een van de buitenwereld afgesloten 'begijnhof'. Meer nog, een kwart van hun interactietijd besteden ze aan maatschappelijke contacten.

Opmerkelijk is dat alle ambtenaren er nagenoeg dezelfde tijdsverdeling op nahouden, hetgeen aangeeft dat de interactietijd zeker niet gedetermineerd wordt door kabinetservaringen of politieke verbondenheid. Bij de kabinetten doen er zich wel significante verschillen qua tijdsbesteding voor naar gelang van de cel waarin men werkt. Respondenten uit een cel Algemeen beleid besteden meer tijd aan horizontale en politiek-parlementaire contacten dan hun collega's uit een vakkabinet en minder tijd aan maatschappelijke en overheidsinterne interacties. Binnen de kabinetten lijken er dus twee verschillende deelorganisaties te bestaan.

4.2. *Contactfrequentie met de minister*

Uit de analyses blijkt heel duidelijk dat de kabinetsmedewerkers frequenter contact hebben met de minister dan de ambtenaren. Ambtenaren communiceren gemid-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

deld 'af en toe' met de minister over beleidsaangelegenheden, terwijl kabinetsmedewerkers gemiddeld 'regelmatig' met de minister communiceren. Deze gegevens stroken ook met de conclusies van Suetens & Walgrave (1999). De minister behoort organisatorisch tot het kabinet. Het is in die organisatie dat hij/zij dagelijks vertoeft. Het feit dat kabinet en administratie in vele gevallen ook ruimtelijk-fysiek gescheiden van elkaar gehuisvest zijn, zal wel tot deze ongelijke contactfrequentie bijdragen.

4.3. *Frequentie van verticale contacten tussen ambtenaren en kabinetsmedewerkers*

Tussen ambtenaren en kabinetsmedewerkers onderling bestaan wel 'regelmatige' contacten. De intensiteit van de interacties neemt echter af naar gelang van het hiërarchisch niveau op het kabinet. Ambtenaren komen dus vooral met de raadgevers in contact, minder frequent met de adjunct-kabinetschef(s) en de kabinetschef(s).

4.4. *Contactfrequenties in de horizontale arena*

Uit de analyses bleek dat kabinetsmedewerkers – zoals verwacht – meer frequent dan ambtenaren in contact komen met andere ministers en andere kabinetten. Kabinetsmedewerkers scoren gemiddeld 'Regelmatig', ambtenaren gemiddeld 'Nooit of zelden'. Verrassend genoeg hebben kabinetten echter even frequent contact met ambtenaren van andere beleidsdomeinen als ambtenaren, al moet gezegd worden dat de contactfrequenties van beide actoren met andere ambtenaren niet hoog liggen. Het ontbreken van frequente horizontale contacten tussen ambtenaren is echter wel erg relevant. Het duidt erop dat het horizontale beleidsoverleg vooral een zaak van kabinetten is.

4.5. *Finaliteit van de horizontale contacten*

Belangrijker nog dan de horizontale frequentieverschillen waren de verschillen die konden vastgesteld worden met betrekking tot het doel van de horizontale contacten. Tabel 5 geeft welk percentage van de kabinetsmedewerkers/ambtenaren aangaf dat hun horizontaal overleg de betreffende finaliteit afdekte en maakt tevens duidelijk voor welke finaliteiten er zich een statistisch significant (Chi-kwadraat toets) verschil voordeed.

De significantieniveaus in onderstaande tabel geven aan dat er zich een duidelijk finaliteitsverschil voordoet tussen het ambtelijk en het kabinetsoverleg. Het interkabinettenoverleg is duidelijk gericht op de concrete besluitvorming en is vaker 'onderhandelend' en 'politieker' van aard. Het ambtelijk overleg is minder 'onderhandelend' van aard en situeert zich in eerste instantie na de beleidsbepaling.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

De hoogst scorende 'ambtelijke' finaliteiten zijn immers het afstemmen van de beleidsuitvoering en het informeren over beleidsbeslissingen. Dat wil echter niet zeggen dat ambtenaren in de voorbereidende fase niet overleggen. De derde meest aangekruiste finaliteit is immers het overleggen over ontwerpen van maatregelen en de vierde is het voorbereiden van de besluitvorming.

TABEL 5. **Percentage van de kabinetsmedewerkers/ambtenaren dat 'JA' aankruiste.**

Finaliteit van de horizontale interacties tussen ambtenaren of kabinetten	Ambtenaren vs Kabinet		
	Kabinet	Ambtenaren	Sig. χ^2
De beleidsuitvoering op elkaar af te stemmen	60	86.9	.000
Elkaar te informeren over beleidsbeslissingen	55.4	76	.006
Te overleggen over ontwerpen van beleidsmaatregelen	84.4	75.5	.176
De besluitvorming voor te bereiden	86.2	68.4	.010
De voortgang in de beleidsuitvoering op te volgen	49.2	67.3	.021
Gezamenlijk beleidsontwerpen uit te werken	37.5	50	.146
Te onderhandelen over ontwerpen van beleidsmaatregelen	90.6	49	.000
Gezamenlijk strategische nota's uit te werken	32.8	42.9	.200
Het overleg tussen ministers voor te bereiden	70.3	26.5	.000
Bindende beleidsbepalende beslissingen te nemen	37.5	17.3	.004
Plooien onder de coalitiepartners glad te strijken	60	3.1	.000
Te onderhandelen onder coalitiepartners	64.6	1	.000

Opvallend is dat het niet zo is dat het interkabinettenoverleg in eerste instantie die functies vervult die het ambtelijk overleg niet vervult. De finaliteiten die het ambtelijk overleg het minst vervulde zijn immers niet per definitie de contactfinaliteiten die kabinetsrespondenten het meest aankruisten. Bovendien doet er zich ook een zekere overlap voor, omdat bepaalde overlegdoelen door een meerderheid van ambtenaren en kabinetsmedewerkers worden 'erkend'. Het is echter wel zo dat het voorbereiden van het ministeriële overleg, het nemen van beleidsbepalende beslissingen, het gladstrijken van plooien tussen de coalitiepartners en het voeren van onderhandelingen slechts door een minderheid van de ambtenaren wordt verricht. Deze functies vervult het ambtelijk overleg (eerder) niet. Enkele van die overlegfinaliteiten worden juist wel door het interkabinettenoverleg vervuld. Omgekeerd zijn er ook overlegfinaliteiten die significant meer tot het overleg van ambtenaren behoren. Meer specifiek gaat het om het opvolgen van de voortgang in de beleidsuitvoering, om het afstemmen van de beleidsuitvoering en om het elkaar informeren over beleidsbeslissingen. Het ambtelijke en het interkabinettenoverleg zijn dus ten dele complementair.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

4.6. *Participatie aan IKW-overleg*

Om na te gaan in hoeverre het interkabinettenoverleg eigenlijk toegankelijk was voor ambtenaren, hebben we gevraagd naar de mate waarin en de wijze waarop ambtenaren aan interkabinettenwerkgroepen (IKW's) participeren. Er waren vier antwoordmogelijkheden om aan te kruisen. Tabel 6 geeft de resultaten weer.

TABEL 6. **Frequentie en aard van de participatie aan IKW's.**

IKW-participatie	Kabinet	Ambtenaren
1) Ik ben *nooit* op IKW's aanwezig	1.5%	32%
2) Ik ben daar *soms* (*indien gevraagd*) op aanwezig *om ons beleid toe te lichten*	24.6%	58.3%
3) Ik ben daar *altijd* op aanwezig als *ondersteunend expert*	9.2%	1.9%
4) Ik ben daar *altijd* op aanwezig als *vertegenwoordiger van de minister*, gemachtigd om te *onderhandelen*.	46.2%	0%
5) Andere (eigen) participatievorm	18%	5%

Uit tabel 6 blijkt heel duidelijk het verschil tussen ambtenaren en kabinetsmedewerkers. Een derde van de ambtelijke respondenten participeerde nooit aan IKW's, terwijl er maar één kabinetsmedewerker antwoordde dat hij/zij nooit aan IKW's deelnam. Als ambtenaren participeren, dan gebeurt dat 'soms' en 'op vraag (van minister of kabinet) om het beleid toe te lichten'. Als kabinetsmedewerkers participeren, dan is dat vooral om te 'onderhandelen namens de minister', iets wat geen enkele ambtenaar deed!

4.7. *Contactfrequenties in de politiek-parlementaire arena*

Tabel 7 geeft aan welk percentage van de kabinetsmedewerkers en ambtenaren 'minstens af en toe'[5] contact hadden met enkele politieke actoren.

Tabel 7 illustreert vooreerst zeer duidelijk dat het onderscheid tussen passieve en actieve contacten van belang is. Beide actorgroepen worden immers frequenter gecontacteerd door politiek-parlementaire actoren, dan dat ze er op eigen initiatief contact mee leggen.

De tabel bevestigt voorts onze hypothese dat kabinetsmedewerkers er meer frequente interacties met politiek-parlementaire actoren op nahouden dan ambtenaren, al is er ook een aanzienlijk deel van de kabinetsmedewerkers dat geen politiek-parlementaire contacten legt. Het verschil is wel kleiner voor de parlementaire interacties dan voor de partijcontacten. De tabel toont immers aan dat de interac-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

ties met de partij van de minister het prerogatief zijn van een (groot) deel van de kabinetsmedewerkers en haast door geen enkele ambtenaar verricht worden.[6] Met andere partijen hebben kabinetsmedewerkers heel wat minder contact, maar nog steeds meer dan ambtenaren.

TABEL 7. **Percentage respondenten (per groep) dat minstens af en toe contact heeft met politiek-parlementaire actoren.**

Contactfrequentie	Kabinet	Ambtenaren
Passieve contacten met parlementsleden	75%	39%
Actieve contacten met parlementsleden	68%	14%
Passieve contacten met de partijleiding	60%	3%
Actieve contacten met de partijleiding	52%	1%
Passieve contacten met de studiedienst van de partij van de minister	72%	5%
Actieve contacten met de studiedienst van de partij van de minister	55%	1%
Passieve contacten met andere partijen	34%	16%
Actieve contacten met andere partijen	25%	6%

Ondanks het feit dat vele ambtelijke respondenten lid waren van een politieke partij vertaalde dit zich niet in significant meer contacten met politiek-parlementaire actoren. Enkel voor de contactfrequentie met parlementsleden bleek er zich een beperkt effect van politieke verbondenheid voor te doen. We beschouwen dit verschil als een effect van de functie, maar houden er wel rekening mee dat er enige vertekening omwille van sociale wenselijkheid onder deze scores schuilgaat.

4.8. *Finaliteit van de beleidsinteracties met parlementsleden*

Aansluitend op het vastgestelde verschil in contactfrequentie met parlementsleden vroegen we ons af of er zich ook op het vlak van de finaliteit van die contacten verschillen zouden voordoen. We legden de respondenten vier finaliteiten voor die hun contacten met parlementsleden over beleidsaangelegenheden zouden kunnen kenmerken. Tabel 8 geeft de resultaten weer.

TABEL 8. **Percentage van de respondenten dat aangaf dat zijn/haar overleg met parlementsleden de betreffende finaliteit kende.**

Contactfinaliteit	Ambtenaren	Kabinet	Sig. χ^2
Uitwisselen van informatie	66,7%	96,8%	.000
Overleg over de beleidsinhoud	35,6%	81,3%	.000
Onderhandelen over de beleidsinhoud	13,3%	61,9%	.000
Overleg over de strategie van de parlementaire behandeling	8,9%	68,3%	.000

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Uit de tabel blijkt dat er zich tussen ambtenaren en kabinetsmedewerkers – zoals verwacht – significante verschillen voordoen in het doel van de beleidsinteracties met parlementsleden. De contacten tussen ambtenaren en parlementsleden dienen immers vooral om informatie uit te wisselen. Ze dienen in veel mindere mate om te overleggen over de inhoud van het beleid en ze dienen eigenlijk amper om te onderhandelen over de beleidsinhoud of om te overleggen over de parlementaire strategie. Daarentegen blijkt dat het overleg tussen kabinetsmedewerkers en parlementsleden wel de vier finaliteiten omvat. Telkens gaf meer dan 60% van de bevraagde kabinetsmedewerkers immers aan dat hun overleg het bevraagde doel omvatte.

4.9. *Contactfrequenties in de maatschappelijke arena*

Net zoals in de andere arena's vroegen we zowel naar de frequentie als naar de richting van de contacten. Tabel 9 geeft weer hoeveel percent van de kabinetsmedewerkers en ambtenaren 'minstens regelmatig'[7] passieve en actieve contacten hebben met belangengroepen.

TABEL 9. **Percentage respondenten (per groep) dat 'minstens regelmatig' contact heeft met belangengroepen.**

Contacten met belangengroepen	Kabinetsmedewerkers	Ambtenaren
Passieve contacten	55%	36%
Actieve contacten	40%	26%

Wat de passieve contacten betreft, stellen we vast dat zowel kabinetsmedewerkers als ambtenaren door belangengroepen worden gecontacteerd. Gemiddeld genomen gebeurt dat voor elk van de groepen 'af en toe'. Toch worden meer kabinetsmedewerkers minstens regelmatig aangesproken door belangengroepen dan ambtenaren. Wat de actieve contacten betreft, doet zich eigenlijk hetzelfde interactorverschil voor, maar de totale contactintensiteit ligt iets lager. Beide actoren worden dus frequenter gecontacteerd dan dat ze zelf contact zoeken.

Kabinetsmedewerkers blijken dus het meest regelmatig contact te hebben met de maatschappelijke groeperingen, zowel in passieve als in actieve zin. Dit impliceert echter niet dat de belangengroeperingen zich niet tot de ambtenaren zouden richten of dat ambtenaren zelf geen contacten zouden onderhouden met belangengroepen. Ambtenaren hebben zowel passieve, als actieve contacten met belangengroepen, maar wel in mindere mate dan kabinetsmedewerkers. De conclusie uit vroeger

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

onderzoek dat belangengroepen zich amper tot ambtenaren zouden richten, wordt door ons onderzoek, alleszins voor de Vlaamse Overheid, weerlegd.

4.10. *Inhoud/Finaliteit van de interacties met belangengroepen*

Tabel 10 geeft weer welk percentage van de kabinetsmedewerkers en ambtenaren aangaf dat zijn/haar overleg met belangengroepen de betreffende finaliteit kende. De negen finaliteiten peilden enerzijds naar het onderwerp van het overleg (hoofdlijnen, inhoudelijke details, uitvoeringsaspecten) en hadden anderzijds betrekking op de aard van het overleg (informeren, overleg of onderhandelen).

TABEL 10. **Percentage van de respondenten dat aangaf dat zijn/haar overleg met belangengroepen de betreffende finaliteit kent.**

Finaliteit van de interacties met belangengroepen	Ambtenaren	Kabinet	Sig. χ^2
Informeren over beleidsbeslissingen	88%	91%	.577
Overleggen over geplande implementatie	78%	70%	.267
Overleggen over de inhoudelijke operationalisering	68%	72%	.599
Reactie vragen op ontwerp van beleidsvoorstel	66%	78%	.108
Overleggen over het verloop van de beleidsuitvoering	65%	55%	.187
Overleggen over grote lijnen van een beleidsvoorstel	62%	84%	.002
Informeren over beleidsintenties	59%	77%	.018
Onderhandelen over grote lijnen van een beleidsvoorstel	25%	53%	.000
Onderhandelen van sectoraal akkoord	9%	14%	.323

De analyse van de ambtelijke antwoorden leert dat zeven van de negen contactfuncties door de meerderheid van de ambtenaren wel wordt opgenomen. Ze informeren en overleggen over grote en kleine beleidsaspecten, maar onderhandelen wordt slechts door een (erg) beperkt aantal ambtenaren gedaan. De twee onderhandelingsitems werden immers het minst door de ambtenaren aangekruist. Er doet zich echter wel een verschil tussen beide 'onderhandelingssoorten' voor. Over grote lijnen wordt nog door een kwart van de ambtenaren onderhandeld, aan de onderhandelingen voor een sectoraal akkoord participeren echter slechts enkele ambtenaren. Sommige contactfuncties behoren wel duidelijker tot de ambtelijke interactierol dan andere. Het neutrale en 'late' informeren over beleidsbeslissingen wordt door de meeste respondenten gedaan; het 'vroegere' en meer onzekere informeren over beleidsintenties door aanzienlijk minder ambtenaren. Het wordt dan ook significant meer gedaan door kabinetsmedewerkers. Tussen het overleggen over implementatie en inhoudelijke operationalisering en het overleggen over grote lijnen ligt echter niet zo'n groot verschil. Blijkbaar overleggen diegenen die over grote lijnen gaan, ook over de concrete beleidsinvulling en over de planning en organisatie van de

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

beleidsuitvoering. Maar ondanks deze kleine interne nuanceverschillen, bestaat er geen aparte ambtelijke overlegfinaliteit. Over alle aspecten waarover ambtenaren en belangengroepen interageren, interageren de kabinetten dus ook. We stellen dus een zekere functie-overlap vast. Drie overlegfinaliteiten blijken wel duidelijker tot de taken van het kabinet te behoren: het informeren over beleidsintenties, het overleggen over hoofdlijnen en het onderhandelen over hoofdlijnen.

5. Conclusie

Op de vorige pagina's werden de belangrijkste gelijkenissen en verschillen tussen de beleidsinteracties van ambtenaren en kabinetsmedewerkers toegelicht. We willen in deze conclusie de resultaten hanteren voor drie doeleinden. Vooreerst willen we ze zoals aangekondigd hanteren om de geldigheid van enkele conclusies van Dierickx & Majersdorf (1994) na te gaan. Daarnaast willen we het onderzoek en/of de resultaten echter ook kort situeren in de (internationaal-vergelijkende) literatuur over ambtenaren en ministeriële adviseurs en willen we een bijdrage leveren aan het Vlaamse debat over de afslanking van de ministeriële kabinetten.

5.1. *Toetsen van geldigheid van de conclusies van Dierickx & Majersdorf (1994)*

5.1.1. *Ambtenaren leven gemarginaliseerd in een 'ambtelijk begijnhof'*

Aan de hand van diverse items hebben we geprobeerd om het waarheidsgehalte van deze uitspraak te toetsen. Vooral de variabele over de tijdsverdeling over de vier interactie-arena's was in dat opzicht erg nuttig. Uit de tijdsbestedingsscores bleek immers dat ambtenaren weliswaar het meeste tijd besteden aan contacten in de eigen arena, maar dat ze daarnaast toch ook in andere arena's aanwezig zijn, voornamelijk in de maatschappelijke arena. Het is wel waar dat kabinetsmedewerkers meer in die andere arena's aanwezig zijn, vooral dan in de politiek-parlementaire. Ambtenaren leven dus niet enkel in het 'begijnhof' van het eigen beleidsdomein. Bovendien wil het grote aandeel aan interacties in de eigen arena niet zeggen dat ze enkel met andere ambtenaren zouden interageren. Tussen kabinet en ambtenaren wordt intens gecommuniceerd. Tussen ambtenaren en adjunct-kabinetschefs bestaan regelmatige contacten, tussen ambtenaren en gewone raadgevers wordt zelfs 'vaak' gecommuniceerd. De stelling dat ambtenaren gemarginaliseerd zouden zijn, lijkt ons dus achterhaald. We vragen ons trouwens af of de conclusie van Dierickx & Majersdorf (1994) ooit wel geldig geweest is? Met een andere operationalisering van de interactievraag waren ze misschien wel tot een heel andere conclusie gekomen. Maar als hun conclusie geldig was, dan duidt dit erop dat er de voorbije twintig jaar veel veranderd is.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

En wellicht is dat ook zo. De intrede van e-mail alleen al zal de communicatierelatie heel wat intenser hebben gemaakt. We willen dan ook besluiten dat de beleidsinteracties tussen ambtenaren en kabinetsmedewerkers niet alleen moeten vergeleken worden in termen van absolute contactfrequenties, maar dat ook de finaliteit van de interacties belicht moet worden. Daar deden zich – zo toonde ons onderzoek aan – (ook) heel duidelijke verschillen voor.

5.1.2. *Het kabinet als spil in de beleidsnetwerken*

Dat ambtenaren ook in de horizontale en maatschappelijke arena aanwezig zijn, wil niet zeggen dat de conclusie over de spilfunctie van de kabinetten kon worden weerlegd. Kabinetsmedewerkers hebben met alle actoren meer frequente contacten dan ambtenaren. Bovendien zijn hun interacties inhoudelijk belangrijker en dekken hun contacten meer finaliteiten af dan de ambtelijke beleidsinteracties. Verrassend genoeg kunnen de verschillen niet verklaard worden door een verschil in partijpolitieke verbondenheid. Integendeel, door het feit dat er zich duidelijke interactieverschillen voordoen tussen ambtenaren en kabinetsmedewerkers, hoewel beide actoren op elkaar gelijken qua arbeidsverleden en partijpolitieke verbondenheid, wordt duidelijk dat de interactieverschillen sterk gebonden zijn aan het positieverschil tussen kabinet en administratie. Het is de institutie waarin ze werken die hun rol bepaalt, niet zozeer hun persoon en achtergrond.

Concluderend zouden we kunnen stellen dat de ministeriële kabinetten nog altijd de voornaamste centra van communicatie, consultatie en coördinatie zijn in de Vlaamse beleidsvorming. De ambtelijke interactierol moet dan ook in het licht – of misschien beter in de schaduw – van deze centrale positie van de kabinetten bekeken worden. Dit alles wil echter niet zeggen dat ambtenaren zelf geen eigen contacten met de actoren uit hun beleidsveld hebben. Die hebben ze wel, maar het bilateraal ontvangen van maatschappelijke groepen en het onderhandelen met maatschappelijke en horizontale actoren blijft toch voornamelijk de taak van de kabinetten. Ook met politiek-parlementaire actoren staan kabinetsmedewerkers veel meer in contact dan ambtenaren.

5.2. *Situering in de (internationaal-vergelijkende) literatuur*

De wetenschappelijke waarde van het gevoerde survey-onderzoek beperkt zich niet tot het toetsen van de geldigheid van de onderzoeksresultaten van Dierickx & Majersdorf (1994). Het opzet en de resultaten zijn – onzes inziens – immers ook relevant voor de bredere Vlaamse en internationale roltheoretische en politiek-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

ambtelijke literatuur en zijn van belang in het licht van een internationaal-vergelijkende positionering van Vlaanderen qua ministeriële adviseurs en qua politiek-ambtelijke verhouding.

Zoals eerder vermeld verschilt dit onderzoek op twee vlakken van het eerder gevoerde onderzoek naar de rol van kabinetten in België/Vlaanderen. Vooreerst hanteerde het een andere rolfocus, daar het onderzoek meer bestuurskundig/beleidswetenschappelijk van aard was dan politicologisch. Bedoeling was om meer te weten te komen over het beleidswerk van kabinetsmedewerkers; hun ideologische positie, attitudes of politieke activiteiten vormden minder of helemaal niet het voorwerp van ons onderzoek. We hopen daarmee het begin gevormd te hebben van een nieuwe onderzoekstraditie. Daarnaast was ons onderzoek ook vernieuwend omdat kabinetsmedewerkers en ambtenaren van één zelfde overheid tegelijk bevraagd werden over hun rol, zodat valide rolvergelijkingen mogelijk werden. Voorgaand onderzoek kon deze vergelijking om methodologische redenen eigenlijk niet maken.

De meerwaarde van dit onderzoek voor de internationale roltheoretische politiek-ambtelijke literatuur ligt in het feit dat een geheel andere rolinvulling werd gehanteerd dan traditioneel de gewoonte is. Waar het traditionele[8] rolonderzoek in de politiek-ambtelijke literatuur eerder aansluit bij de eerste rolbenadering[9] van Biddle & Thomas (1979), sluit ons onderzoek aan bij hun tweede rolopvatting waarbij ze een rol opvatten als “a behavioral repertoire characteristic of a person or a position”. Waar auteurs als Noordegraaf (2000) dit gedragsrepertoire in kaart hebben proberen te brengen via participerende observatie, hebben wij deze rolopvatting geoperationaliseerd aan de hand van survey-onderzoek. Hoewel er diverse kanttekeningen bij een dergelijk rolonderzoek te plaatsen zijn, is gebleken dat ook deze methode het mogelijk maakt om het karakteristiek gedragsrepertoire in kaart te brengen.

Waar diverse auteurs (Aberbach, Putnam & Rockman, 1981; Peters, 1987; Hood, 2001) getracht hebben om modellen te ontwikkelen voor politiek-ambtelijke verhoudingen, was dat niet echt de bedoeling van ons onderzoek. Hoewel onze data het niet toelaten de relevantie van elk van de klassieke modellen in de Vlaamse praktijk na te gaan, kunnen we op basis van onze resultaten wel stellen dat het simplistische model – ‘Policy versus administration’ – van Aberbach, Putnam & Rockman (1981) en het ‘formal-legal’ model van Peters (1987) alvast niet van toepassing zijn op de Vlaamse beleidswerkelijkheid. Ook ambtenaren zijn met de grote lijnen van beleid bezig en blijken ook oog te hebben voor en/of te werken aan meer politieke aspecten van beleid. De interessante typologie van Hood is moeilijk toe te passen op de Vlaamse situatie, omdat Vlaanderen een dubbel sys-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

teem van patronage kent. Enerzijds is er een systeem van ministeriële kabinetten die in staat zijn het ambtelijk apparaat te sturen en te domineren, anderzijds zijn de topambtenaren geen 'trustees' in een meritocratic system, maar eerder 'agents' in een systeem van partijpolitieke benoemingen.

Tot slot zijn onze onderzoeksresultaten ook nuttig in het kader van internationaal-vergelijkende studies naar de rol en positie van ministeriële adviseurs. Verrassend genoeg is deze comparatieve literatuur niet zo sterk uitgebouwd. Recent was er wel een OESO-studie (OESO, 2007), maar België werd in dat rapport niet meegenomen. Nochtans zou een gedetailleerde internationale vergelijking naar de (oorzaken achter) de verschillen en gelijkenissen in de posities en rollen van politiek adviseurs erg interessant zijn. Er blijken immers grote verschillen te bestaan tussen landen met een sterk gelijkaardig politiek systeem (zoals België en Nederland enerzijds en Groot-Brittannië & Australië anderzijds) en grote gelijkenissen qua omvang, positie en rol tussen landen met een sterk verschillend politiek systeem (zoals België en Australië). Onze studie kan hopelijk bijdragen tot een duidelijke positionering van de Vlaamse situatie in dergelijke internationale vergelijkingen. Op basis van aansluitend onderzoek (zie Vancoppenolle & Brans, 2003) weten we wel al dat Vlaamse kabinetsmedewerkers moeilijk vergeleken kunnen worden met Britse 'special advisers' en met Nederlandse 'politiek assistenten'. Waar de kabinetsmedewerkers in Vlaanderen in de verticale lijn tussen minister en ambtenaren opereren, staan de *special advisers* in Groot-Brittannië en de *politiek assistenten* in Nederland er eerder buiten. Bovendien houden Vlaamse kabinetsmedewerkers er op eigen initiatief en vaak in afwezigheid van ambtenaren belangrijke beleidsinteracties in de vier onderscheiden arena's op na, terwijl, bijvoorbeeld, politiek assistenten in Nederland zich vooral in de politiek-parlementaire arena blijken te begeven (zie De Vries, 2008), daar waar ambtenaren een belangrijke rol mogen opnemen in de andere arena's.

5.3. *Bijdrage aan het debat over de afslanking van de kabinetten*

Zowel in de media, als in het politieke veld klinken geregeld vragen en zelfs plannen om de kabinetten af te slanken en om hun beleidsvormingsrol (wat) af te bouwen. Ambtenaren zouden dan een deel van hun taken moeten overnemen. Noch in de media, noch in de bestuurlijke hervormingsoperaties wordt echter geconcretiseerd welke taken dan overgeheveld zouden (kunnen) worden. Onze studie maakt het wel mogelijk om een eventuele taakoverheveling te concretiseren, zij het enkel voor wat betreft de beleidsinteracties. Meer nog, doordat de interactiegelijkenissen en -verschillen nu duidelijk en in detail in kaart zijn gebracht, kunnen we het debat openen over de implicaties en wenselijkheid van bepaalde overhevelingen.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Onze resultaten geven eerst en vooral aan dat een taakoverheveling naar ambtenaren geen eenvoudige operatie zal zijn. Ambtenaren zullen heel wat frequenter en intenser moeten gaan communiceren met tal van actoren. Indien het de bedoeling is om de spilfunctie van kabinetten door te schuiven naar ambtenaren, dan gaat het immers om een complete herpositionering van de ambtenaren in het politiek-maatschappelijk krachtenveld. Deze nieuwe positie zou dan ook grote gevolgen hebben voor de zichtbaarheid, de competenties, de jobinhoud, de neutraliteit en de verantwoordelijkheid van ambtenaren. Zo zouden ze een behoorlijk aantal interacties opnemen die ze vandaag nog niet of weinig opnemen of waarvoor ze bijzondere vaardigheden nodig hebben (zoals onderhandelen). Ten tweede vereisen een heel aantal contacten een grote dosis politieke feeling en loyaliteit ten opzichte van één partij/één minister, een loyaliteit die ambtenaren mogelijks niet hebben of niet willen ontwikkelen. Ten derde zijn de horizontale en maatschappelijke contacten in ons verzuild politiek-maatschappelijk coalitiesysteem vaak quasi-politieke contacten, waardoor ze niet zomaar overgedragen kunnen worden. Ten slotte vergt het niet alleen veel frequentere contacten tussen ambtenaren en minister, maar ook veel vertrouwen en/of een duidelijk mandaat vanuit de minister en/of de regering om bepaalde interacties goed te kunnen uitvoeren. Aangezien heel wat topambtenaren toegaven partijpolitiek gelieerd te zijn, is dat laatste zeker niet evident.

Als er een taakoverheveling zou moeten plaatsvinden, dan kan die in eerste instantie wellicht het makkelijkst gerealiseerd worden in de maatschappelijke arena, omdat zich daar de minst grote interactieverschillen voordeden, zowel qua frequentie, als qua interactiefinaliteit. Qua horizontale contacten ligt een eventuele overheveling heel wat moeilijker, omdat het interambtelijke beleidsoverleg nog zo goed als volledig uitgebouwd moet worden. Voorlopig lijkt er nog geen alternatief voor de IKW-vergaderingen te bestaan en lijkt het niet te stroken met de Vlaamse politiek-ambtelijke cultuur om deze contacten volledig te laten overnemen door een ambtelijke 'pendant', zoals die bijvoorbeeld lijkt te bestaan in Nederland (zie Noordegraaf, 2000) en Groot-Brittannië (zie Page, 2001). Dit wil echter niet zeggen dat het ambtelijke horizontale overleg niet versterkt zou kunnen worden. Meer nog, een sterkere ambtelijke betrokkenheid van ambtenaren bij het horizontale overleg – zij het door een structurele aanwezigheid op de IKW's, zij het door zelf een deel van het horizontaal beleidsoverleg over te nemen – lijkt ons enkel ten goede te komen van de kwaliteit en de efficiëntie van de Vlaamse beleidsvorming.

Qua politiek-parlementaire contacten zou een taakoverheveling ambtenaren wellicht vaker in contact brengen met politieke actoren, maar hier kan men zich afvragen of het nuttig en wenselijk is om ambtenaren volledig in de politieke vuurlijn te brengen. In Groot-Brittannië bestaan er immers expliciete gedragsregels voor ambtenaren die deze contacten verbieden. In Nederland lijken de politiek assisten-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

ten juist (en enkel) de politiek-parlementaire beleidsinteracties voor hun rekening te nemen die ambtenaren ten gevolge van formele aanwijzingen er beter niet op nahouden.[10] Zeker in deze arena lijken ministeriële adviseurs dus nog een nuttige rol te kunnen spelen.

Kortom, het maatschappelijk en politiek debat over de taakverdeling tussen kabinetten en administratie mag niet blind zijn voor (de verschillen tussen) de feitelijke beleidsrol van beide actoren en zou meer oog mogen hebben voor de implicaties en wenselijkheid van een afslanking van de kabinetten voor de ambtenaren en voor het hele politiek-ambtelijke systeem. Met onze genuanceerde analyse van de bestaande beleidsinteracties hebben we getracht om voor een dergelijk inhoudelijk debat het startpunt te zijn.

Noten

1. Meer dan 20 jaar geleden onderzochten auteurs als Van Hassel (1974), Suleiman (1974) en Walter (1986) reeds de rol van ministeriële adviseurs (respectievelijk in België, Frankrijk en Australië).

2. Achteraf beschouwd hadden we de kabinetschefs en/of -secretarissen misschien beter kunnen contacteren voor een up-to-date lijst over de samenstelling van hun kabinet in plaats van te steunen op objectieve documenten. Al heeft deze werkwijze het nadeel dat je dan afhankelijk wordt van directe belanghebbenden.

3. Een responsgroep waartoe 1 op de 2 topambtenaren en 1 op de 3 kabinetsmedewerkers behoren.

4. De Minister-President en diens vice-Minister-Presidenten hebben elk een cel Algemeen Beleid met adviseurs die – los van de bevoegdheden van de minister – de algemene politieke lijn van de partij bewaken en/of het beleid van andere ministers opvolgen.

5. De categorisatie 'minstens af en toe' slaat op de som van de respondenten die antwoordden dat ze af en toe, regelmatig, heel regelmatig of altijd met de betreffende actor contact hadden.

6. Dat is althans wat ze beweren. Hier zouden de resultaten vertekend kunnen zijn omwille van de sociale wenselijkheid.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

7. De categorisatie 'minstens regelmatig' slaat op de som van het aantal respondenten dat antwoordde dat ze regelmatig, heel regelmatig of altijd de betrokken taak op zich namen.

8. Zie vooral Aberbach, Putnam & Rockman (1981), maar ook Rose (1984), Wright & Page (1999), Nieuwenkamp (2001), Rhodes & Weller (2001) en 't Hart, Wille & Boin (2002).

9. Een rol als *"a set of standards, descriptions, norms or concepts held (by anyone) for the behaviors of a person or a position".*

10. Zie Vancoppenolle & Brans (2003) voor een schets van de Britse 'code of conduct' en de Nederlandse 'Aanwijzingen inzake externe contacten'.

Bibliografie

Aberbach, J.D., R.D. Putnam & B.A. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.

Biddle, B.J. & E.J. Thomas (1979). *Role Theory: Concepts and Research*. New York: John Wiley & Sons.

Boudrez, P. (2003). *De rol van de ministeriële kabinetten met betrekking tot de politieke ruimte in de politiek-ambtelijke verhoudingen: een vergelijkend perspectief tussen België en Nederland*. Onuitgegeven scriptie. Departement Politieke Wetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven.

Dereu, S. (2005). *De hervorming van de ministeriële kabinetten en de politiek-ambtelijke verhoudingen in het kader van Copernicus: een evaluatie*. Onuitgegeven scriptie. Departement Politieke Wetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven.

De Swert, K., S. Walgrave, T. Caals & M. Suetens (2006). Ministeriële kabinetten en particratie: carrièrepatronen van Belgische kabinetsmedewerkers (1970-1999). *Burger bestuur & beleid: tijdschrift voor bestuurskunde en bestuursrecht*, *3*(2).

De Vries, M. (2008). *Politiek assistenten en hun rol als liaison*. Afstudeerscriptie NSOB. Juni 2008.

Dierickx, G. & P. Majersdorf (1994). *De politieke cultuur van ambtenaren en politici in België*. Brugge: Vanden Broele.

Eichbaum, C. & R. Shaw (2007). Minding the Minister? Ministerial advisers in New-Zealand Government. In *New Zealand Journal of Social Sciences Online,* vol. 2, 95-113.

Hood, C. (2001). Public Service Bargains and Public Service Reform. In Peters & Pierre (Eds.) *Politicians, Bureaucrats & Administrative Reform.* London: Routledge.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Maijenburgh, M. (2007), *De politiek assistent: verkenning van een politiek-bestuurlijk fenomeen*. Utrecht: USOB.

Maley, M. (2002), *Partisans at the Centre of Government: The Role of Ministerial Advisers in the Keating Government 1991-1996*, PhD Thesis. School of Social Sciences, Australian National University;

Nieuwenkamp, R. (2001). *De prijs van het politieke primaat. Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*. Delft: Eburon.

Noordegraaf, M. (2000). *Attention! Work and Behavior of Public Managers amidst Ambiguity*. Delft: Eburon.

OESO (2007). *Political Advisors and Civil Servants in European countries*. Sigma paper No. 38.

Page, E.C. (2001). *Governing by Numbers: Delegated Legislation and Everyday Policy-making*. Oxford: Hart.

Pelgrims, C. (2001). *Ministeriële kabinetsleden en hun loopbaan. Tussen mythe en realiteit*. Brugge: die Keure.

Pelgrims, C. (2005) Sisyfusarbeid bij de afschaffing van de kabinetten. In A. Hondeghem & R. Depré (Eds.), *De Copernicushervorming in perspectief. Veranderingsmanagement in de federale overheid* (pp. 153-178). Brugge: Vanden Broele.

Pelgrims, C. (2006). Personal Advisors of Minister: More than Personal Loyal Agents? In B. Connaughton, G. Sootla & G. Peters (Eds.), *Politicians and Civil Servants in the Policy Making Process* (pp. 69-90). Bratislava: Nispacee.

Peters, B. Guy (1987), Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-making. In Jan-Erike Lane, *Bureaucracy and Public Choice* (pp. 256-282). London: Sage.

Rhodes, R. (2005). *Everyday Life in a Ministry:* Public Administration as Anthropology. *American Review of Public Administration*, *35*, (1) 3-25.

Rhodes, R.A.W. & P. Weller (Eds.) (2001). *The Changing World of Top Officials: Mandarins or Valets? Public Policy and Management*. Buckingham: Open University Press.

Rhodes, R., P. 't Hart & M. Noordegraaf (2007). *Observing Government Elites: Up Close and Personal*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Rommel, J. (2003). *Kritische evaluatie van de rol en functie van ministeriële kabinetten*. Niet-gepubliceerde scriptie. Faculteit politieke en sociale wetenschappen, Universiteit Gent.

Rose, R. (1984). The Political Status of Higher Civil Servants in Britain. In E. Suleiman (Ed.), *Bureaucrats & Policy Making. A Comparative Overview (*pp. 136-173). New York: Holmes & Meier.

Suetens, M. & S. Walgrave (1999). Leven en werk van de kabinetsleden. Wie zijn de mannen achter de Minister en wat doen ze? *Res Publica*, *41*(4), 499-528.

Suleiman, E.N. (1974). *Politics, Power and Bureaucracy in France. The Administrative Elite*. Princeton University Press.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

't Hart, P., A.C. Wille & R.A. Boin (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Tiernan, A. (2004), *Ministerial Staff Under the Howard Government: Problem, Solution or Black Hole?*, PhD Thesis. Department of Politics and Public Policy, Griffith University;

Van Hassel, H. (1974). *Het Ministerieel kabinet. Peilen naar een sociologische duiding*. Onuitgegeven doctorale scriptie. Departement Politieke Wetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven.

Vancoppenolle, D. & M. Brans (2003). *Consultatiecodes voor beleidsambtenaren: een internationale verkenning*. Leuven: SBOV.

Vandamme, M. (2007). *Profielstudie van de medewerkers op de Vlaamse ministeriële kabinetten van de regering Leterme I 2004-2006*. Onuitgegeven scriptie. Departement Politieke Wetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven.

Vandeweerd, T. (2005). *Ministeriële kabinetten op Vlaams beleidsniveau: onderzoek vanuit ministerieel oogpunt*. Onuitgegeven scriptie. Departement Politieke Wetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven.

Walgrave, S., T. Caals, M. Suetens & K. De Swert (2004). *Ministerial Cabinets and Partitocracy: A Career Pattern Study of Ministerial Cabinet Members in Belgium*. Antwerpen: Faculteit politieke en sociale wetenschappen.

Walter, J. (1986). *The Ministers' Minders: Personal Advisers in National Government*. Melbourne: Oxford University Press.

Wright, V. & E.C. Page (Eds.) (1999). *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials.* Oxford: University Press.