

De functie van de kabinetschef

door Aloïs VAN DE VOORDE,

Kabinetschef van de Minister van Economische Zaken,
gewezen kabinetschef van de Eerste Minister
en van de Minister van Financiën.

★

Over de ministeriële kabinetten werd reeds vrij veel gepubliceerd, hoewel de studies erover de laatste jaren eerder schaars zijn geworden. Geregeld zijn zij het onderwerp van kritische beschouwingen in de publieke opinie waarbij vooral hun overbemannig en bemoeizucht en de verdringing van de administratie op de korrel worden genomen.

De bedoeling van dit artikel is nochtans niet opnieuw de aandacht te vestigen op de problematiek van de kabinetten, wel eens speciaal de figuur van de kabinetschef te belichten die uiteraard een centrale plaats bekleedt in het kabinetsleven en over wie in België nog weinig of niets werd geschreven.

I. De Ministeriële kabinetten.

Om de figuur van de kabinetschef beter te kunnen situeren past het eerst enkele woorden te wijden aan het ministeriële kabinet.

Zoals genoegzaam bekend wordt in België, zoals trouwens in de meeste landen (1), ieder minister en staatssecretaris bijgestaan door een beperkte ploeg van onmiddellijke medewerkers die zijn vertrouwen hebben en samen het ministeriële kabinet vormen.

A. Samenstelling.

De samenstelling en de werking van de kabinetten zijn onderworpen aan een aantal bij koninklijk besluit vastgelegde voorschriften (2).

(1) H. VAN HASSEL, « Beleidssteun voor ministers ; enige internationale vergelijkingspunten », in *Acta politica*, oktober 1975, blz. 455-484.

(2) Koninklijk besluit van 20 mei 1965 houdende bepaling van de samenstelling en de werking van de ministeriële kabinetten ; dit besluit werd herhaaldelijk aangepast.

Aldus :

- mag het kabinet normaliter slechts uit acht leden bestaan, t.w. : een kabinetschef, een adjunct-kabinetschef, drie adviseurs of opdrachthouders, drie attachés onder wie gebeurlijk een kabinetssecretaris en/of een privé-secretaris ;
- worden de kabinetschef en de adjunct-kabinetschef door de Koning benoemd en mogen zij niet tot dezelfde taalrol behoren terwijl de andere leden van het kabinet door de minister worden benoemd ;
- mag het kabinet, voor het uitvoeringswerk, niet meer dan veertig personeelsleden omvatten, kamerbewaarders en autobestuurders inbegrepen.

Aangestipt weze dat ministers met bevoegdheden over twee of meer grote sectoren, een tweede kabinet mogen oprichten na instemming van de Eerste Minister ; zo een tweede kabinet wordt qua samenstelling gelijkgesteld met dat van een staatssecretaris.

Ook is het de gewoonte dat vice-eerste ministers (3) die een departement beheren, een tweede kabinet hebben dat zich bezighoudt met het algemeen beleid en meer politiek georiënteerd is.

Voor de kabinetten van de staatssecretarissen geldt dezelfde reglementering als voor de ministeriële kabinetten, behoudens enkele bijzondere regels (4) ; aldus mag het kabinet van een staatssecretaris slechts uit zes stafleden bestaan en voor het uitvoeringswerk niet meer dan dertig personeelsleden omvatten.

B. Opdrachten en bevoegdheden.

In voormeld koninklijk besluit van 20 mei 1965 op de ministeriële kabinetten worden in artikel 1 opdracht en bevoegdheden als volgt vastgesteld :

« In alle departementen zijn de bevoegdheden van het ministeriële kabinet als volgt bepaald : de zaken welke van dien aard zijn dat zij invloed kunnen uitoefenen op het algemeen regeringsbeleid of op de parlementaire werkzaamheden ; de opsporingen en de studiën ter vergemakkelijking van de persoonlijke taak van de minister, het voorleggen van de dossiers der administratie, eventueel het secretariaat van de minister ; het ontvangen en openen van de tot hem persoonlijk gerichte

(3) Gewoonlijk heeft elke coalitiepartner in de regering een vice-eerste minister, die optreedt als leider.

(4) Koninklijk besluit van 13 februari 1973 betreffende de kabinetten van de staatssecretarissen.

brieven, zijn particuliere briefwisseling, de vragen om gehoor, het overzigt van de pers. »

Op een meer concrete en gedetailleerde wijze kunnen de voornaamste opdrachten van het ministeriële kabinet als volgt worden omschreven (5) :

1. De minister helpen in zijn taken als politicus buiten het ministerieel departement ; het betreft vooral de betrekkingen met het kiesarrondissement van de minister en met de partij. Dit werk wordt grotendeels verricht door het privé-kabinet van de minister (6).

2. Het privé-secretariaat van de minister waarnemen (audiënties regelen — agenda bijhouden, enz.).

3. De minister helpen zijn oogmerken, inzonderheid tot uitvoering van de regeringsverklaring, te verwezenlijken, beslissingen te nemen en zijn departement te beheren.

4. De dossiers en ontwerpen van brieven, overgezonden door de administratie, onderzoeken en ze voor beslissing of ondertekening voorleggen aan de minister met een advies of een visum.

5. De informatietaak van de minister ten aanzien van het parlement vergemakkelijken door de voorbereiding van de antwoorden op de mondelinge en schriftelijke vragen, door het verzamelen van de nodige gegevens voor het beantwoorden van de interpellaties, door de minister bij te staan in de parlementaire commissies waar de begroting van het departement of wetsontwerpen die uitgaan van het departement, worden besproken.

6. Het maken van nota's ten behoeve van de Ministerraad en ministeriële comités, zoals b.v. het Ministerieel Comité voor Economische en Sociale Coördinatie, m.b.t. wetsontwerpen, ontwerpen van koninklijke of ministeriële besluiten of andere voorstellen van beslissingen waarvoor het overleg in de ministerraad wettelijk of reglementair voorgeschreven is.

7. Het voorbereiden van het dossier van de minister voor minister-raden en ministeriële comités, wat normaliter neerkomt op het geven van een advies of een korte beoordeling i.v.m. de diverse agendapunten.

8. Maximaal de agenda van de minister verlichten door hem te vertegenwoordigen op vergaderingen of activiteiten, door in zijn plaats

(5) D. NORRENBORG, « Cabinets ministériels en France et en Belgique », in *Res Publica*, 1972, nr. 3, blz. 465-474, en A. MOLITOR, *L'administration de la Belgique*, 1974, blz. 256.

(6) Het ministerieel kabinet is meestal tweedelig : een technisch kabinet en een beperkt privé-kabinet, dat inzonderheid voor de politieke tussenkomsten zorgt.

personen of delegaties te ontvangen voor zaken van minder belang, door zijn briefwisseling te verzorgen, door teksten op te stellen voor zijn toespraken.

Het spreekt vanzelf dat het kabinet zich voor een aantal van voormelde taken laat bijstaan door de administratie; zo wordt b.v. meestal voor de antwoorden op de parlementaire vragen, voor de nota's voor de ministeriële comités en voor de toespraken, aan de administratie een ontwerp gevraagd.

II. De Kabinetschef.

Achtereenvolgens wordt hier gehandeld over het ontstaan van het ambt, de aanstelling en het belang van de kabinetschef, zijn voornaamste taken en de vraag of een kabinetschef bestuurlijke macht kan uitoefenen.

A. *Ontstaan — Aanstelling — Belang.*

De ministeriële kabinetten steunen in ons land op een lange traditie; reeds omstreeks 1840 wordt de oprichting van een ministerieel kabinet veralgemeend en in 1841 verschijnt voor het eerst in onze geschiedenis de titel van kabinetschef, met name op het ministerie van Binnenlandse Zaken (7).

Meestal wordt de kabinetschef door de minister zelf gekozen omdat hij de materies behorende tot de bevoegdheid van het departement terdege kent of omdat hij een grondige ervaring heeft inzake het functioneren van het raderwerk van de staat en de administratie.

De kabinetschef is de naaste medewerker van de minister en is normaal, tenzij hij aan de minister werd opgedrongen door de partij of een drukkingsgroep wat eerder uitzonderlijk is (8), de vertrouwensman bij uitstek van de minister.

Terecht merkt oud-minister Robert Vandeputte op dat « De feitelijke betekenis van de kabinetschef nochtans afhangt van wisselende elementen: hun vaardigheid, hun ervaring, maar vooral de werkwijze van hun minister (9). Er zijn ministers die alle beslissingen, zelfs van bijkomende aard, voor zichzelf behouden, die maar zeer partieel meedelen wat zij vernomen hebben in de Ministerraad, in het partijbureau of elders. Andere integendeel passen de delegatie nogal ruimschoots toe.

(7) A. MOLITOR, *op. cit.*, blz. 252; J. SAROT, « Les cabinets ministériels », in *Revue de l'Administration et du droit administratif de la Belgique*, 1967, blz. 245.

(8) A. MOLITOR, *op. cit.*, blz. 254.

(9) Waaraan kunnen worden toegevoegd hun temperament, karakter, belangstelling, enz...

In een dergelijk geval kan de kabinetschef een werkelijke macht in handen hebben. Aan hem worden door derden heel wat mededelingen — ook belangrijke mededelingen — gedaan die voor de minister bestemd zijn. Hij vervangt deze laatste in geval van afwezigheid, althans in deze zin dat hij moet uitmaken hoe hij reageert op ontvangsten stukken of intredende gebeurtenissen wanneer de minister er niet is : zal hij trachten zijn chef te bereiken of houdt hij de aangelegenheid in beraad tot diens terugkeer of neemt hij zelf een beslissing wegens de hoogdringendheid ? » (10).

Interessant om aan te stippen is dat in Frankrijk het ministerieel kabinet geleid wordt door één « directeur de cabinet », die wordt ervaren als de administratieve en soms zelfs politieke doublure van de minister (11), terwijl de kabinetschef er meer de functie vervult van de politieke secretaris van de minister.

B. Voornaamste taken van een kabinetschef.

Waarin bestaan nu de voornaamste taken van een kabinetschef ? In hoofdzaak kunnen zij worden herleid tot volgende vier : instaan voor de organisatie en coördinatie van het kabinet ; optreden als verbindingsman met de minister ; zorgen voor het doorspelen en het verdelen van de verkregen informatie ; uitoefenen van een interne controle. Op elk van deze aspecten wordt hierna uitvoerig ingegaan.

1. Organisatie en coördinatie van het kabinet.

De kabinetschef staat in de eerste plaats in voor de organisatie en coördinatie van de werkzaamheden en opdrachten van het kabinet. Hij verdeelt, in akkoord met de minister, de bevoegdheden van de stafleden van het kabinet, draagt hun speciale taken op en volgt hun activiteiten van zo nabij mogelijk.

Voor de materiële en administratieve organisatie van het kabinet kan de kabinetschef steunen op de medewerking van de kabinetssecretaris met wie hij nauw samenwerkt.

Buiten de persoonlijke brieven en de brieven bestemd voor het privé-secretariaat van de minister, ziet de kabinetschef alle briefwisseling — vooraf gesorteerd door het ordebureau — gericht aan de minister of de kabinetsleden voordat zij aan de kabinetsleden, volgens hun bevoeg-

(10) R. VANDEPUTTE, *Een machteloos minister*, 1982, blz. 135.

(11) H. VAN HASSEL, *op. cit.*, blz. 464 ; A. MOLITOR, *op. cit.*, blz. 252 ; J.-L. SEURIN, « Les cabinets ministériels », in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1956, blz. 1268 v.v.

heden, of aan de administratie worden overgezonden. Deze kennisname van de briefwisseling is onmisbaar voor de coördinatietaak van een kabinetschef; zij maakt het hem mogelijk op de hoogte te zijn van de voornaamste interventies bij de minister, de administratie of het kabinet, van de vergaderingen op werkgroepen, van de beslissingen van de ministeriële comités, van de werkzaamheden van het parlement, van allerlei interessante informatie.

2. *Verbindingsman.*

Een tweede belangrijke taak van een kabinetschef is op te treden als verbindingsman tussen de minister én de kabinetsleden, de administratie, het parlement, de andere kabinetten, enz.

a) Hoewel de minister dikwijls ook rechtstreeks opdrachten geeft aan de *kabinetsleden* naar gelang van de activiteitensector waarvoor zij binnen het kabinet verantwoordelijk zijn, gebeurt dit toch ook frequent via de kabinetschef, vooral wanneer de opdracht door verscheidene kabinetsleden moet worden uitgevoerd.

Ook leggen de kabinetsleden hun nota's, de dossiers en de ontwerpen van brieven de minister voor, langs de kabinetschef om; ook laten zij vaak langs hem, omdat hij veelvuldig in contact komt met de minister, of om ook meteen zijn steun terzake te hebben, de aandacht vestigen op bepaalde aangelegenheden.

b) De contacten en de relaties van het kabinet met de *administratie* zijn van het grootste belang en vergen vanwege het kabinet veel tact en discipline om iedere overdreven inmenging te weren. De minister en zijn kabinet nemen wel de beslissingen, maar het is meestal de administratie die de beslissingen voorbereidt en uitvoert. Zelfs als de administratie in het geheel niet, wat wel eens gebeurt, meewerkte bij het nemen van de beslissing, moet zij toch betrokken worden bij de uitvoering. Een goed kabinet is dan ook het kabinet dat de administratie kan meekrijgen in zijn acties (12).

Tussen een kabinet en de administratie bestaan fundamentele verschillen, die hun verhouding en samenwerking bemoeilijken. Het kabinet is gedreven door de wil te presteren binnen de kortst mogelijke tijd, geneigd zich soepeler op te stellen t.a.v. de burgers en de ondernemingen, staat meer open voor de vernieuwing en politieke overwe-

(12) Voor de contacten en samenwerking tussen administratie en kabinet, zie: H. VAN HASSEL, *op. cit.*, blz. 466.

gingen en is flexibeler in zijn werking, daar het b.v. minder gebonden is door hiërarchische verplichtingen en diensturen.

De administratie anderzijds is minder gehaast, heeft meer oog voor traditie, techniciteit en het strikt eerbiedigen van wetten en reglementen, met het gevaar van een zeker immobilisme, staat vaak terughoudend t.o.v. vernieuwingen, heeft dikwijls bewust of onbewust te weinig feeling voor de politieke aspecten en complicaties van de beslissingen.

Opdat de contacten tussen het kabinet en de administratie zo geordend en gezagsvol mogelijk zouden verlopen bepaalt het organiek besluit op de ministeriële kabinetten van 20 mei 1965, in zijn artikel 6 en 7, dat de kabinetschef de normale verbindingsman is met de administratie.

- Art. 6. « De kabinetschef zendt de instructies en de dienstbevelen van de minister aan het bestuur door langs de hiërarchische weg. In spoedeisende gevallen, kan hij van deze regel afwijken, onder beding er onverwijld kennis van te geven aan de secretaris-generaal. »
- Art. 7. « De leden van het kabinet mogen niet in verbinding treden met het bestuur, tenzij door tussenkomst van de kabinetschef of met dezes instemming. »

De voorschriften van artikel 6 en 7 worden in de praktijk dikwijls niet opgevolgd, vooral om redenen van dringende noodzakelijkheid, wegens de efficiëntie van een direct contact tussen de personen die het dossier behandelen, soms echter wegens het gebrek aan gezag of orde in het kabinet. Er zijn voortdurend veel rechtstreekse telefonische contacten tussen de betrokken kabinetsleden en ambtenaren: vragen om inlichtingen, kleine instructies, enz.

Nochtans is het zeer raadzaam — en dit gebeurt ook zo in de meeste kabinetten — dat voor contacten tussen kabinet en administratie volgende principes worden nageleefd:

- instructies, opdrachten, en vragen om inlichtingen worden zoveel als mogelijk schriftelijk geformuleerd; gebeurt het per telefoon, dan volgt best een schriftelijke bevestiging;
- alle instructies en opdrachten van enig belang, vragen om inlichtingen van delicate aard of die veel werk vergen, worden door de minister zelf gericht aan de secretaris-generaal (13), zo nodig ter attentie van de betrokken directeur-generaal;

(13) Als hoogste ambtenaar van het ministerie heeft hij het recht te weten wat er omgaat in zijn departement, ook komt aan hem het initiatief toe de taken te verdelen in de schoot van zijn ministerie.

- de andere instructies en vragen om inlichtingen kunnen door de kabinetschef ondertekend worden, best dan nog namens de minister ;
- interventies van kabinetsleden bij de ambtenaren, zonder de administratieve hiërarchie te eerbiedigen, inzonderheid m.b.t. de behandeling van individuele dossiers (cf i.v.m. het verlenen van staats-hulp, het toekennen van fiscale voordelen, het afleveren van vergunningen allerhande, het opleggen van sancties, gunning van overheidsopdrachten, enz.), dienen ten zeerste vermeden te worden.

Het naleven door het kabinet van deze principes kunnen allerlei wrijvingen en conflicten met de administratie voorkomen ; de administratie aanvaardt immers gewillig instructies van de minister zelf of van de kabinetschef, maar staat eerder spontaan terughoudend en kritisch t.o.v. die welke rechtstreeks komen van kabinetsleden.

Zoals de secretaris-generaal de verbindingsman is aan de zijde van de administratie, zo is de kabinetschef aan de zijde van het kabinet de aangewezen verbindingsman voor de administratie. Feitelijk zijn alle nota's voor de minister ter attentie van de kabinetschef of worden zij via hem overgezonden aan de minister.

In dit verband kan onderstreept worden hoe belangrijk het is dat de kabinetschef uit het betrokken departement komt of behoort tot de administratie, dit vergemakkelijkt de contacten en geeft meer vertrouwen aan de administratie (14).

c) Ook is de kabinetschef de normale verbindingsman van het kabinet met het *parlement*. Aldus treden de griffiers van Kamer en Senaat en de secretarissen van de parlementscommissies meestal rechtstreeks in verbinding met de kabinetschef, onder meer in verband met interpellaties gericht aan de minister, dringende en schriftelijke vragen, commissievergaderingen, de bespreking van de begroting van het ministerie, enz.

Ook de stenografische verslagen van de toespraken van de minister in de openbare vergaderingen van het parlement worden, ter eventuele correctie, aan de kabinetschef toegezonden.

d) Verder is de kabinetschef de ultieme verbindingsman voor de contacten met de *andere kabinetten*, vooral met het kabinet van de Eerste Minister. Als collega's treden de kabinetschefs makkelijker met mekaar

(14) Op de 33 nationale kabinetten (met inbegrip van de tweede kabinetten) van de regering Martens-Gol waren er per augustus 1984, 9 waarvan de kabinetschef behoorde tot de betrokken administratie, 6 tot een andere administratie en 14 tot de overheidssector.

in contact om delicate dossiers of problemen te bespreken of te coördineren, om tegenstellingen tussen de kabinetten omtrent gemeenschappelijke dossiers of m.b.t. interministeriële werkgroepen af te vlakken. Het is nuttig voor een regering dat de kabinetschefs van de voornaamste ministers met mekaar goede betrekkingen en een klimaat van collegialiteit onderhouden, dit bevordert aanzienlijk de oplossing van heel wat kleine en grote problemen of, beter nog, voorkomt dat er problemen rijzen.

3. Informatietaak.

De kabinetschef bekleedt ook een centrale plaats inzake de informatie van de minister, de andere kabinetsleden en de administratie.

Hij krijgt feitelijk alles wat binnenkomt op het kabinet aan correspondentie, telexen, nota's, beslissingen van alle ministeriële comités, parlementaire documenten, enz., onder ogen. Ook verneemt hij veel omdat andere kabinetsleden, ambtenaren, parlementairen, bezoekers, kennissen of vrienden van de minister, ofwel niet altijd de gelegenheid hebben de minister te spreken ofwel het liever niet rechtstreeks aan hem zeggen. Aan de kabinetschef behoort het een selectie te maken van wat aan de minister medegedeeld of voorgelegd moet worden en dit zo vlug mogelijk te doen.

De kabinetschef moet er ook zorg voor dragen dat aan de andere kabinetsleden — inzonderheid de adjunct-kabinetschef en de persattaché — rekening houdend met hun bevoegdheden op het kabinet, de nodige informatie wordt doorgegeefd.

Voor de *persattaché* dient qua informatie, goed ingelicht te worden, hij moet er immers voor instaan het beleid en de beslissingen van zijn minister en van de regering uit te leggen aan de media, te commentariëren, gunstig en geloofwaardig te laten overkomen; daarom moet hij steeds volledig en snel ingelicht zijn over alles wat er omgaat in de regering, het departement en het kabinet, ook b.v. over de ontwerpen of voorstellen die worden voorbereid (15).

Hoewel de *persattaché* meestal rechtstreeks geïnformeerd wordt door de minister zelf, is het onontbeerlijk dat ook de kabinetschef hem allerlei interessante inlichtingen, nota's, enz. bezorgt. Opdat een *persattaché* zijn belangrijke en delicate opdracht behoorlijk zou kunnen vervullen, heeft hij recht op een maximale achtergrondinformatie.

(15) G. THUILLIER, *Les cabinets ministériels*, Que sais-je ? 1982, zie blz. 75-79 gewijd aan *L'attaché de presse*.

Dikwijls beklagt de *administratie* er zich over, vaak terecht, dat zij door het kabinet onvoldoende of vrijwel niet of laattijdig of onvolledig op de hoogte wordt gehouden van beslissingen van ministeriële comités, van de Europese Commissie, enz., die haar nochtans ten zeerste interesseren. Vandaar de frustrerende contradictie : kabinetten eisen meestal van de administratie een zeer snel antwoord op verzoeken om inlichtingen of standpunten, maar geven slechts een lage prioriteit aan de informatie van de administratie, zodat deze onvoldoende operationeel is, daar zij dikwijls niet beschikt over de vereiste beslissingen en informatie om een adequaat antwoord te verschaffen.

De kabinetten roepen meestal als excuus in, het z.g. vertrouwelijke karakter ; de ware reden ligt nochtans meer bij een al of niet gewilde afstandelijkheid, een gebrek aan organisatie, soms zelfs een zeker misprijzen.

Gepleit wordt voor een zo ruim mogelijke informatie van de administratie door het kabinet, waarvoor in eerste instantie de kabinetschef dient in te staan. Hoe kan immers de administratie op een efficiënte en passende wijze ten dienste staan van de minister en samenwerken met het kabinet, als zij niet systematisch in het bezit wordt gesteld van de nodige informatie.

4. *Interne politieke en administratieve controle.*

Een laatste en delicate taak van een kabinetschef, waaraan deze studie aandacht wil besteden, is zorgen voor een zekere interne politieke en administratieve controle om de minister maximaal te vrijwaren voor kritiek en bezwaren van de externe controle, inzonderheid uitgaande van het parlement, het Rekenhof en de media.

Deze interne controle heeft vooral, doch niet uitsluitend, betrekking op de bescherming van de handtekening van de minister (16).

Een minister, zeker van een groot departement, wordt sterk in beslag genomen door het beheer van het departement, door zijn aanwezigheid op ministeriële comités, in het parlement, op vergaderingen van zijn partij en in zijn kiesdistrict, door het houden van redevoeringen, enz.

Hij heeft derhalve materieel de tijd niet om alle briefwisseling, dossiers, antwoorden op de parlementaire vragen, enz., die hem ter ondertekening worden voorgelegd, te lezen, laat staan nader te bekijken (17).

(16) Zie onder meer in dit verband : H. DE RIDDER, *De keien van de Wetstraat*, 1983, blz. 32.

(17) Zie VANDEPUTTE, *op. cit.*, blz. 14 en A. MOLITOR, *op. cit.*, blz. 77 en 79 : « Tous (les ministres) sans exception se plaignent des signatures qu'ils doivent donner à tour de bras et souvent sans lire les documents qui leur sont présentés... Tous les ministres seraient morts depuis longtemps de surmenage s'ils devaient lire tout ce qu'on leur donne à signer ».

Daartoe moet hij kunnen steunen op zijn kabinet en in laatste instantie op zijn kabinetschef, die daarbij inzonderheid moet letten op de politieke aspecten en risico's en het voorkomen van onregelmatigheden. Hij moet vooral schiften wat de minister *per se zelf* moet lezen, onderzoeken en beslechten.

Verder moet de kabinetschef, indien nodig, de minister beschermen tegen de eventuele voortvarendheid, onvoorzichtigheid, machtsoverschrijding, van de andere kabinetsleden. De kabinetschef leeft uiteraard dichter bij de kabinetsleden dan de minister, hem komt het dan ook toe op hun doen en laten een bescheiden toezicht uit te oefenen.

C. Kan een kabinetschef bestuurlijke macht uitoefenen ?

Volgens de rechtspraak van de Raad van State kan de kabinetschef noch enig ander kabinetslid op eigen gezag bestuurlijke bevoegdheid uitoefenen ; zij zijn immers persoonlijke en tijdelijke medewerkers van de ministers en behoren derhalve niet tot de administratieve overheden (18).

Wel sluit de Raad van State blijkbaar de mogelijkheid niet uit dat de kabinetschef en de adjunct-kabinetschef, die door de Koning worden benoemd, hoewel zij geen eed afleggen, rechtsgeldige administratieve handelingen kunnen verrichten voor zover er een (uitdrukkelijke) machtsdelegatie is.

In acht genomen de grondregel van het publiek recht dat bevoegdheden niet kunnen gedelegeerd worden, tenzij dit bij een formele wettekst bepaald is (19), en gelet anderzijds op de principes van de ministeriële verantwoordelijkheid bepaald bij de Grondwet (20), kan voorzichtigheidshalve worden besloten dat de mogelijkheid voor een kabinetschef om administratieve rechtshandelingen te verrichten eng geïnterpreteerd moet worden. Zij dienen door de minister zelf te worden genomen of door ambtenaren met een rechtsgeldige delegatie ; uiteraard wordt nochtans toegestaan dat de beslissing van de minister door het

(18) Zie volgende arresten van de R.v St. : VAN DEN STEEN nr. 8597, 23 mei 1961, en noot van A. VANDER STICHELE in *TBP*, 1962, blz. 343 ; HAUTOT nr. 582, 24 november 1950 ; MOORS, nr. 6156, 18 maart 1958 ; ESTIEVENART, nr. 19.544, 30 maart 1979 ; V. CRABBE, « Cabinets ministériels et organisation administrative », *Revue de l'Institut de sociologie*, 1960, blz. 553.

(19) A. MAST, *Overzicht Belgisch administratief recht*, 1977, blz. 16.

(20) Met name : de politieke verantwoordelijkheid voor het parlement, voortvloeiend uit artikel 63 « De persoon des Konings is onschendbaar, zijn ministers zijn verantwoordelijk » ; artikel 88 van de Grondwet : « De Kamers kunnen de aanwezigheid van de ministers vorderen » ; de eventuele burgerrechtelijke aansprakelijkheid én — *horresco referens* — de strafrechtelijk verantwoordelijkheid van de ministers voorlopig geregeld door artikel 90 en 134 van de Grondwet. Zie A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, 1983, nr. 316 v.v., blz. 323-328.

kabinet wordt medegedeeld aan de betrokkenen en/of aan de administratie.

In Frankrijk wordt onderscheid gemaakt tussen de delegatie van handtekening aan kabinetsleden, wat daar zeer gebruikelijk is, en de delegatie van bevoegdheden die uitzonderlijk is. Immers, de delegatie van handtekening machtigt de gedelegeerde bepaalde beslissingen te ondertekenen in de plaats van de bevoegde autoriteit, maar dit onder haar toezicht en verantwoordelijkheid. De delegatie van handtekening wijzigt dus niet de normale verdeling van de bevoegdheden (21).

III. Slotbeschouwingen.

In voorgaande bladzijden werd eerst het ministerieel kabinet gesitueerd in het raam van de staatsbedrijvigheid in het algemeen en werd vervolgens de aandacht toegespitst op de kabinetschef als hoofd van de politieke cel die de ministers omringt en bijstaat; daarbij werden vooral zijn voornaamste taken omschreven en werd nagegaan of hij enige bestuurlijke bevoegdheid mag uitoefenen.

Bij wijze van slot volgen hier meer persoonlijke bedenkingen omtrent enkele gedragslijnen die een kabinetschef best voor ogen houdt.

Het is wenselijk dat een sterke trouw, een diep wederzijds vertrouwen en een morele solidariteit minister en kabinetschef verbinden; daarom is het noodzakelijk dat de minister zelf zijn kabinetschef kiest zonder enige beïnvloeding vanwege politieke partijen of drukkingsgroepen (22).

Van de kabinetschef, als eerste plaatsvervanger en vertegenwoordiger van de minister, wordt verwacht dat hij het beleid van zijn minister kent en steeds vertolkt. Een kabinetschef mag geen « eigen politiek » nastreven; wat niet wil zeggen dat hij zijn mening bij de minister niet mag verdedigen, maar eenmaal dat de minister een standpunt heeft ingenomen moet hij dit volgen. Hierbij weze herinnerd aan de politieke verantwoordelijkheid van de minister ten opzichte van het parlement, terwijl die niet bestaat voor een kabinetschef.

In dezelfde gedachtengang is het aangewezen dat de kabinetschef zoveel mogelijk discreet op de achtergrond blijft in de schaduw van zijn minister. Hij moet dan ook nalaten zijn eigen verdiensten en aandeel met betrekking tot initiatieven en realisaties te onderstrepen, openbaar persoonlijke voorstellen te formuleren, verklaringen aan de pers te doen over de politieke actualiteit, enz.

(21) J. SEURIN, *op. cit.*, blz. 1259.

(22) G. EYSKENS, « De functie van Eerste Minister in België, in de periode 1945-1975 », in *Res Publica*, 1983, blz. 543.

Wat zou het worden mochten, naast de ministers, ook de kabinetschefs geregeld met persoonlijke verklaringen trachten in de kijker van de media te komen. Dit zou zeker de cohesie in de regering niet ten goede komen en trouwens ook onvermijdelijk de betrokken ministers vaak in verlegenheid brengen. Volgend tegenovergesteld standpunt, dat een collega onlangs vertolkte, lijkt mij dan ook moeilijk aanvaardbaar : « Un chef de cabinet ne doit pas se taire. Il peut souvent s'exprimer plus librement que son ministre » (23).

Wil hij zijn coördinatie- en informatietaak efficiënt kunnen waarnemen, ook ter ontlasting van zijn minister, dan moet een kabinetschef een grote beschikbaarheid, gepaard gaande met een intellectuele nieuwsgierigheid, aan de dag leggen. Daartoe moet hij persoonlijk en telefonisch vrij gemakkelijk toegankelijk zijn — dus zonder een al te systematische afscherming door zijn secretaresse — voor de andere kabinetsleden, de ambtenaren, zijn collega's kabinetschefs, gezagdragers, industriëlen, enz. Ook zijn rol van verbindingsman met de minister vergt dit. Trouwens bepaalde personen en omstandigheden hebben recht op een snel en rechtstreeks contact op het hoogste niveau.

Er is nochtans een uitzondering nl. de contacten met de journalisten ; hier heeft de persattaché een monopolie dat ook best door de kabinetschef wordt geëerbiedigd.

Uit het voorgaande zou verkeerdelijk kunnen worden afgeleid dat de kabinetschef manusje-van-alles is op het kabinet, zodat er slechts weinig ruimte overblijft voor interessant werk én contacten voor de andere kabinetsleden.

Een kabinetschef moet er zich voor hoeden te veel hooi op zijn vork te nemen : alle werkgroepen zelf voorzitten of er lid van zijn, alle bezoekers van enige betekenis zelf ontvangen, alle nota's zelf opstellen, enz. ; hij moet vooral de anderen doen werken en daarom selecteren en maximaal delegeren aan zijn medewerkers volgens hun bevoegdheid en specialiteit, zij hebben er immers meer tijd voor. Wel moet hij er voor zorgen dat zijn medewerkers hem op een gepaste wijze verslag uitbrengen, mondeling of schriftelijk.

De functie van kabinetschef, die geregeld wordt door een minimum aan statutaire bepalingen, is ongetwijfeld uitgegroeid tot een vrij belang-

(23) Zie : *La Libre Belgique* d.d. 14-15 augustus 1984. De bedoelde passage luidt als volgt :

Interviewer : « Un chef de cabinet qui accepte de parler publiquement on n'en rencontre pas tous les jours. Il faut donc en profiter... ».

Antwoord : « Un chef de cabinet ne doit pas se taire. Il peut souvent s'exprimer plus librement que son ministre. Je ne porte pas de jugement sur les hommes et sur les partis. J'exprime seulement des préoccupations. Je suis un analyste de la chose publique ».

rijke openbare functie, zeker op grote departementen. Men mag zich hierbij verheugen — hoe eigenaardig dit ook moge klinken — dat de « politisering » van de functie vrij beperkt is gebleven.

Naar gelang van het ministerieel departement zal een kabinetschef best een technocraat, een behendig « sociaal diplomaat », zijn, maar steeds zal hij vooral een bekwaam manager en een kenner van de werking van het complexe overheidsapparaat moeten zijn.

Nu de tekstverwerker, de videotekst aangeschakeld op gegevensbanken en de computer ook op de kabinetten hun intrede hebben gedaan — wat weldra de werkmethode van de kabinetten grondig zal wijzigen —, is het moeilijk te voorspellen, hoe de rol van een kabinetschef in de komende jaren zal evolueren. Wellicht en hopelijk wordt hij nog meer een technocraat en manager.

Als besluit willen wij de hoop uitspreken dat de kabinetschefs, die meestal voortspruiten uit de administratie of de overheidssector, er bijzonder zullen over waken opdat zowel tussen het kabinet en de administratie als tussen de administratie en de minister voldoende overleg, samenwerking en communicatie zou zijn; dit kan de efficiëntie van de « policy making » slechts ten goede komen.

Summary : The role of the Chief Ministerial Officer in Belgium.

In Belgium, as in most countries, each Minister or Secretary is assisted by a limited number of trusted collaborators who constitute the Ministerial Office (« Cabinet », « Kabinet »).

The article is an attempt to shed a light on the Chief Ministerial Officer (« Chef de Cabinet », « Kabinetschef ») who is the closest collaborator of the Minister.

In order to show the role of the Chief Ministerial Officer, the article first describes the tasks, powers and composition of the Ministerial Office to proceed to a more extensive analysis of the functions, the appointment of the Chief Ministerial Officer, and the question whether he can exercise executive power.

The most important tasks of the Chief Ministerial Officer are : organization and coordination of the Office and its activities, acting as a « Liaison-Officer » with the Minister, passing on of information, exercising of a form of internal, political and administrative control.

The article closes with some more personal remarks, pointing out a few guidelines which a Chief Ministerial Officer should keep in mind.

