

Ministeriële kabinetten als flexibele brug tussen politiek en administratie. Een onderzoek naar de instroom in de ministeriële kabinetten

Christophe PELGRIMS

Wetenschappelijk medewerker aan het Instituut voor de Overheid,
Katholieke Universiteit Leuven

I. Inleiding

In handboeken over de uitvoerende macht in België wordt vaak verwezen naar de verantwoordelijkheid van de minister en zijn ambtenaren voor de uitvoering van wetten en besluiten. De ambtenaren staan de minister bij in de beleidsvoorbereiding en de beleidsevaluatie. Daarnaast staat het ambtelijk apparaat ten dienste van de minister om met hem of haar het beleid in concreto uit te voeren. De minister wordt, volgens de handboeken, bijgestaan door een aantal medewerkers die toezien op de goede gang van zaken en de minister met raad en daad bijstaan in de dagelijkse uitoefening van zijn ministerieel ambt.

Tot zover klopt deze voorstelling in theorie. In de praktijk verlopen de zaken in België en in Vlaanderen op een andere manier. Het aantal medewerkers van de minister wordt al snel een legertje experts die de minister niet enkel en alleen bijstaan met raad en daad maar bovendien het hele beleid mee gaan bepalen, van beleidsvoorbereiding tot beleidsevaluatie. In elke fase van de beleidscyclus interveniëren deze wachters van het regime. Dewachter geeft dit weer als volgt: «[...] die algemene en deskundige steun verstrekt bij de probleemontdekking, bij de probleemformulering, bij het ontwerp en de keuze van het beleid»¹. Enkel de beleidsuitvoering wordt op deze manier aan de ambtenaren overgelaten, zoals door Hondegheem expliciet wordt gesteld: «Door de uitbouw van de beleidsrol van het kabinet werd de administratie te weinig betrokken bij de beleidsvoorbereiding. Als gevolg hiervan werd de administratie gedegradeerd tot een louter uitvoerend orgaan»².

Het leger experts, waarvan boven sprake was, brengt nog een resem ondersteunende diensten met zich mee, zodat we al gauw praten over een parallelle administratie.

In de literatuur worden verschillende redenen gegeven om de opgang van de ministeriële kabinetten te beschrijven en te verklaren. Vaak gaan deze redenen

¹ DEWACHTER W., *Besluitvorming in politiek België*, Leuven, Acco, 1995, p. 242.

² HONDEGHEM A., De politieke en de ambtelijke component in het openbaar bestuur, In: *Inleiding tot de bestuurskunde Deel 2*, Brussel, STOHO, 1996, pp. 57-58.

terug tot politiek-historische gebeurtenissen. Vandaag zijn misschien de organisatiestructurele en -culturele redenen belangrijker. Er bestaan belangrijke verschillen inzake de manier waarop de minister zijn of haar ambt wil uitoefenen en de wijze waarop de administratie werkt. Om het in extremen uit te drukken: de minister wil verandering, de ambtenaar wil continuïteit; de minister wil flexibiliteit, de ambtenaar houdt vast aan zekerheid,... Het ministerieel kabinet wordt op deze manier een noodzaak voor een minister en beantwoordt aan de vraag van de minister om zijn taak naar behoren te vervullen.

De laatste tijd ontstaat op Vlaams beleidsniveau³ de intentie om de rol van de ministeriële kabinetten terug te dringen en de minister meer met zijn ambtenaren te laten samenwerken. Ter illustratie een extract uit het laatste Vlaamse regeerakkoord: «*In het verleden namen kabinetten specifieke taken van de administratie over. Dat vermindert de verantwoordelijkheid van de administratie en werkt demotiverend. De administratie moet ten volle haar rol in de beleidsuitvoering kunnen spelen, met sturing vanuit de regering. Bovendien moeten de beleidsvoorbereiding en de beleidsevaluatie een wezenlijke kerntaak van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap worden*»⁴.

Wanneer we er vanuit gaan dat een ministerieel kabinet niet enkel ontstaat en groeit vanuit politiek-historische gebeurtenissen, maar ook omwille van organisatiestructurele en -culturele redenen, dan kan het functioneren van het ministerieel kabinet aanduiding geven over hoe men de ambtelijke component van ons staatsbestel kan verbeteren. Inzicht in de ministeriële kabinetten betekent inzicht in de wijze waarop de minister wil werken en betekent op zijn beurt een doel waarnaar de administratie kan streven om zijn taak van beleidsvoorbereider en -ondersteuner aan de minister optimaal te kunnen vervullen. Ministeriële kabinetten worden op deze manier niet enkel wetenschappelijk relevant, maar ook beleidsrelevant.

Vertrekkende van deze invalshoek presenteert dit artikel enkele inzichten gebaseerd op de studie van de ministeriële kabinetsleden en hun loopbaan op Vlaams beleidsniveau⁵. Dit artikel wil de instroom van de ministeriële kabinetsleden in de ministeriële kabinetten onderzoeken. Vanuit deze inzichten kunnen een aantal aanbevelingen gedaan worden naar de administratie toe, voor wat het aspect instroom betreft. Onder invloed van ideeën omtrent het primaat van de politiek en het New Public Management werden een aantal moderniseringsinitiatieven binnen de overheid gestart. Daar waar mogelijk, zal kort een terugkoppeling gemaakt worden naar deze moderniseringsinitiatieven en worden nagegaan in welke mate er convergentie en/of divergentie bestaat met de gemaakte aanbeve-

³ Op federaal niveau bestaat deze intentie ook (cfr. Copernicusplan), maar wij refereren in dit artikel alleen naar het Vlaams beleidsniveau omdat het onderzoek zich ook enkel op dit niveau richtte.

⁴ X, *Vlaams regeerakkoord*, <http://www.vlaanderen.be/ned/sites/regeerakkoord>, 22.02.00.

⁵ PELGRIMS C., *Ministeriële kabinetsleden en hun loopbaan. Tussen mythe en realiteit*, Brugge, Die Keure, 2001, 128 p. In het onderzoek werd d.m.v. een gestandaardiseerde vragenlijst de instroom, doorstroom en uitstroom van ministeriële kabinetsleden in kaart gebracht.

lingen. Aangezien het onderzoek naar de kabinetsleden zich enkel op het Vlaams niveau richtte, zal de koppeling zich ook enkel richten naar de Vlaamse moderniseringsinitiatieven.

In eerste instantie wordt ingegaan op het theoretisch kader nl. de politiek-historische redenen en de verschillen m.b.t. de organisatie-structuur en organisatiecultuur waardoor ministeriële kabinetten ontstaan. Nadat in het tweede deel het onderzoek is geschetst zal in de derde paragraaf van het artikel dieper ingegaan worden op een aantal aspecten van het personeelsbeleid van ministeriële kabinetsleden. Tenslotte wordt een conclusie geformuleerd betreffende de vraag wat de administratie kan leren van de ministeriële kabinetten en meer bepaald inzake de instroom van ministeriële kabinetsleden.

Gelet op de verandering in het partijlandschap, zal binnen dit artikel steeds verwezen worden naar de namen van de politieke partijen op het moment van het onderzoek⁶.

II. Politiek-historische gebeurtenissen én organisatiestructurele en -culturele verschillen : de oorzaken van het ontstaan van ministeriële kabinetten

In de wetenschappelijke literatuur wordt een aantal redenen naar voren geschoven die het ontstaan en de groei van de ministeriële kabinetten trachten te verklaren. Deze kunnen onderverdeeld worden in politiek-historische gebeurtenissen en organisatiestructurele en -culturele elementen.

De politiek-historische elementen kunnen worden teruggebracht tot de groeiende rol die de minister opneemt in het besluitvormingsproces, de expansie van de overheidsdiensten en de politisering van de administratie. Opmerkelijk binnen het politiek-historische argumentatieschema is het stijgend belang van de politieke partijen die er als rode draad doorheen loopt.

Onder organisatiestructurele en -culturele verschillen kunnen de culturele verschillen tussen minister, kabinetsleden en ambtenaren begrepen worden. Daarnaast wordt ook op de verschillende vormen van flexibiliteit in de organisatie geduid.

A. De politiek-historische redenen

Een eerste reden die aldus naar voren komt, is de toenemende beleidsrol die de minister speelt in de politieke besluitvorming. Vooral de stijgende verzelfstandiging van de minister t.a.v. de koning, wordt in de literatuur naar voren geschoven

⁶ Zo werd de CVP (christen-democratische partij) omgevormd tot de CD&V, de SP (de Vlaamse Socialistische partij) tot de SP.A en viel de VU (Vlaams-nationale partij) uit elkaar in SPIRIT en N-VA.

als zijnde een belangrijke reden voor het ontstaan van de ministeriële kabinetten, zoals we ze vandaag de dag kennen. In de beginjaren van het Unionisme was het vooral de koning die het beleid bepaalde. De ministers waren veeleer de uitvoerders van de visie van de koning «*Hij wenste niet alleen een werkelijk benoemingsrecht van zijn ministers te bewaren, maar tevens de activiteit van deze ministers grondig te beïnvloeden*»⁷. Het ministerieel kabinet bestond in deze periode vooral uit het persoonlijk secretariaat van de minister. De invloed op het beleidsniveau was nihil. Naarmate de ministers losser kwamen te staan van de koning, politiek mondiger werden en zich sterker gingen integreren in de partijstructuren, kregen de ministeriële kabinetten een duidelijker beleidsprofiel. Zij gingen de minister meer en meer bijstaan in de uitoefening van zijn ambt. «*Het ministerieel kabinet werd de consecratie van het volle ministerschap*»⁸.

Ten tweede werd het ministerambt meer en meer gekenmerkt door een groot aantal taken. Deze taken werden ook steeds meer getypeerd door een hogere heterogeniteitsgraad. Dit noodzaakt de minister tot de creatie van een ploeg rond zich die de beleidsinformatie kan opvangen en verwerken. Vanuit hun eigen deskundigheid kunnen ze de minister dan op hun beurt adviseren.

Ten derde wordt de expansie van de overheidsdiensten als reden naar voren gehaald voor het ontstaan en groei van ministeriële kabinetten. De uitbouw van de welvaartstaat en de groter wordende economische overheidspolitiek leiden tot een intensiever optreden van de overheid. Dit brengt een stijgend aantal ministeriële departementen met zich mee, wat de controle en de sturing bemoeilijkt. Het ministerieel kabinet wordt dan ook doorheen de geschiedenis belangrijker als stuur- en controleorgaan van het groot aantal departementen dat de minister onder zijn bevoegdheid heeft.

Door het wisselen van liberale en katholieke regeringen en hun ingrijpen in de benoemingen van ambtenaren als tegenprestatie voor bewezen diensten ziet Van Hassel de dialectiek ontstaan tussen enerzijds de administratie en anderzijds het ministerieel kabinet⁹. Door het feit dat in de ambtenarij verschillende partijpolitieke invloeden spelen, wordt een minister die aan het bewind komt vaak geconfronteerd met departementen die bevolkt worden door getrouwen van een andere partij, benoemd door zijn voorganger. Uit onderzoek is gebleken dat aanhangers van partijen die lange tijd in de regering zaten oververtegenwoordigd en aanhangers van oppositiepartijen ondervertegenwoordigd zijn in de administratie¹⁰. Dit leidt tot een wantrouwen aan de kant van de minister die vreest voor tegenwer-

⁷ LUYCKX T. & M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België. Deel 1*, Antwerpen, Kluwer, 1985, p. 63.

⁸ VAN HASSEL H., *Regering en ambtenarij ten aanzien van de beleidsbeheersing in België*, In : *Acta Politica*, juli 1975, p. 304.

⁹ *Ibid.*, p. 305.

¹⁰ MAJERSDORF P. & G. DIERICKX, *De onweerstaanbare charme van de ministeriële kabinetten*, In : *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1992, 47(8), p. 549.

kingen en vertragingen vanwege de administratie. Dit wantrouwen is volgens De Borger ook mede ingegeven door het feit dat de ambtenarij een moeilijk te controleren macht is. Doordat ambtenaren permanent aanwezig zijn, kunnen zij zich beter documenteren en informeren dan de tijdelijke minister¹¹. Vanuit de perceptie van dit wantrouwen, zal de minister zich wapenen door een sterk ministerieel kabinet rond zich uit te bouwen.

B. De organisatiestructurele en -culturele redenen

Over het algemeen kunnen we wat deze redenen betreft drie grote verschillen zien tussen de ministeriële kabinetten en de administratie. In eerste instantie de verschillen inzake organisatiecultuur, ten tweede de flexibiliteit in personeelsbeleid en tenslotte de flexibiliteit inzake arbeidsorganisatie. Deze zullen achtereenvolgens nader worden toegelicht.

In het boek de «politieke cultuur van ambtenaren en politici» onderzoeken Dierickx en Majersdorf de *cultuur* die heerst bij ambtenaren, politici en kabinetsleden¹². Zo focussen zij op een aantal verschillende aspecten waarom ministeriële kabinetten in België bestaan. Telkens worden deze variabelen gelinkt aan hun studie rond de cultuur van ambtenaren.

Een eerste reden die zij vermelden is het politiek vertrouwen. Ambtenaren blijken geen a-politieke wezens te zijn. Ambtenaren hebben zich wel degelijk een mening gevormd omtrent politiek maatschappelijke ideeën. Deze ideeën kanaliseren zij ook in één van de drie grote ideologische opties¹³. Opvallend en belangrijk is dat deze meningen minder radicaal en meer gematigd zijn dan die van kabinetsleden en politici. Wanneer hierop aansluitend de beroepsbeelden van de verschillende groepen worden onderzocht, dan blijkt de culturele kloof tussen ambtenaren en politici wel degelijk te bestaan. Deze leegte wordt opgevuld door de kabinetsleden. Zo blijkt uit het bovenvermeld onderzoek van Dierickx en Majersdorf dat ambtenaren zich veel meer kunnen vinden in de rollen van «vertegenwoordiger van de staat» en «deskundige». Daarentegen kunnen zij zich veel moeilijker terugvinden in de rollen van «vertolker van politieke eisen» en «advocaat van een politiek programma». De beroepsrollen van politici blijken hier diametraal tegenover te staan en kabinetsleden lijken veel dichter bij politici te staan dan bij ambtenaren. Wanneer dieper wordt ingegaan op de protestgeneigdheid van ambtenaren blijkt 76.5 % van de ambtenaren het onaanvaardbaar te vinden dat zij de vorige

¹¹ DE BORGER J., Depolitiserings van het openbaar ambt, een must voor fatsoenlijke politiek, In : *Nieuw Tijdschrift voor politiek*, 1988, 3, pp. 59-60.

¹² DIERICKX G. & P. MAJERSDORF, *De politieke cultuur van ambtenaren en politici in België*, Brugge, Vanden Broele, 1993, 194 p.

¹³ De drie grote ideologische opties waarvan hier sprake zijn : de christen-democratische, de socialistische en de liberale.

beleidslijnen blijven ondersteunen bij een nieuwe regeringscoalitie. 82.2 % van de ambtenaren zou de minister eerst proberen te overtuigen, maar daarna het regeringsprogramma uitvoeren. Volgens de onderzoekers hebben kabinetsleden een streepje voor op ambtenaren om samen te werken met de minister, omdat zij een politieke cultuur aankleven die veel dichter staat bij die van de minister. Ministers kiezen niet zozeer voor kabinetsleden omwille van hun wantouwen tegenover de administratie maar eerder omwille van de neutraliteit van de ambtenaren. *«Zelfs een onpartijdig ambtenaar zal altijd een tweede keuze zijn wanneer hij in competitie moet treden met een partijdig kabinetslid. Als het niet zijn kleur is, dan is het wellicht zijn kleurloosheid die hem ongeschikt maakt voor functies in het centrum van het beleidsvormingsproces»*¹⁴.

Daarnaast wordt in het onderzoek ook ingegaan op de beleidsvriendelijkheid van ambtenaren. Hier zien we dat ambtenaren veel meer technocratisch zijn ingesteld dan politici. Ambtenaren passen hier volledig binnen de ambtelijke rationaliteit, nl. het geloof in het bestaan van één oplossing voor een bepaald probleem. Kabinetsleden blijken daarentegen een veeleer ontechnocratische attitude te hebben, net zoals de minister. Tenslotte blijkt ook dat het politiek radicalisme nl. de neiging om te vernieuwen veel groter is bij politici dan bij ambtenaren.

Ministeriële kabinetten blijken over een grotere flexibiliteit te beschikken dan de administratie. Vooral de flexibiliteit inzake het *«personeelsbeleid»* is significant. In tegenstelling tot de ministeriële kabinetten wordt de administratie gekenmerkt door een gesloten loopbaansysteem. Dit betekent dat over het algemeen de personeelsleden volgens formele procedures gerekruteerd worden in ingangsposities van de organisatie. Daarnaast zijn ook de aanwezigheid van specifieke diploma's vereisten voor een ambtelijke carrière. De carrière ontwikkelt zich vervolgens volgens een vastgelegd promotiesysteem, maar met een beperkte mobiliteit. Wat het beloningssysteem betreft, houdt een gesloten loopbaansysteem in dat men betaald wordt volgens een statutair schema, dat vooral gebonden is aan anciënniteit.

Uit het onderzoek naar de loopbaan van de kabinetsleden bleek dat de loopbanen van de ministeriële kabinetsleden vooral gekenmerkt worden door een positie-systeem. Dit houdt in dat elke positie zowel door iemand van binnen de organisatie als van buiten de organisatie kan worden opgevuld. Er wordt bovendien niet gerekruteerd op basis van formele procedures. Ook zijn er geen specifieke diploma's noodzakelijk, maar worden er veeleer competenties vereist. Op deze gevraagde competenties zal later in het artikel worden teruggekomen.

¹⁴ Ibid., p 112.

De carrièreontwikkeling gebeurt los van een vastgelegd promotiesysteem en met ruime mobiliteitsmogelijkheden. Binnen het positie-systeem wordt men individueel verloond of volgens collectieve overeenkomsten, maar niet zoals in het gesloten loopbaansysteem op basis van een statutair schema¹⁵. Omwille van het feit dat de positie centraal staat in de ministeriële kabinetten, laat het systeem veel meer toe dat expertise die buiten de structuren werd opgedaan wordt ingeschakeld daar waar zij optimaal kan renderen. Dit in tegenstelling tot het hoger beschreven gesloten loopbaansysteem.

In de Vlaamse administratie maken statutaire ambtenaren nog steeds de kern uit van het ambtenarenkorps, gebaseerd op een gesloten loopbaansysteem. Weliswaar is er een tendens aan de gang om steeds meer personen op contractuele basis aan te werven. Volgens het personeelsplan van de Vlaamse administratie steeg het aantal contractuelen in de Vlaamse administratie van 13.7 % in 1993 tot 22.9 % in 2000¹⁶. Hierin kan een verhoogde flexibiliteit inzake personeelsbeleid worden herkend.

Ook naar stroombeleid toe tekent zich een specifieke situatie af binnen de ministeriële kabinetten. Daar waar in de administratie het merendeel van de ambtenaren een levenslange werkgarantie hebben blijkt dit bij de ministeriële kabinetsleden per definitie niet het geval te zijn. In de meeste gevallen krijgt men een gecombineerd patroon. Er zijn kabinetsleden die het ministerieel kabinet vroegtijdig verlaten waardoor men kan spreken van een in-and-out systeem¹⁷. Daarnaast zijn er ook veel kabinetsleden die geruime tijd, zeker over de verschillende legislaturen heen, meegaan. Hierdoor kan men ook spreken van een up-or-out systeem¹⁸.

De flexibiliteit van ministeriële kabinetten komt niet enkel tot uiting op het vlak van het personeelsbeleid, maar uit zich ook binnen de *arbeidsorganisatie*. Ministeriële kabinetten worden niet gekenmerkt door hiërarchische grenzen en een sterke gelaagdheid. In tegendeel, in het ministerieel kabinet bestaat er veeleer een vlakke organisatie. Hier wordt verder in dit artikel op teruggekomen.

¹⁵ De kenmerken van zowel het gesloten loopbaansysteem als van het positie-systeem zijn gebaseerd op: HONDEGHEM A. & F. VANDERMEULEN, *Perspectieven voor het Human Resources Management in de Vlaamse Overheid*, Brugge, Die Keure, 2000, p. 69.

¹⁶ MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, *Beleidsrapport. Personeel en organisatie-Deel 1*, 2000, http://internet.vlaanderen.be:80/personeelsbeleid/informatie/beleidsrapport/bijlagen/PDF/het_personeelsbestand.pdf, 10.02.01.

¹⁷ In een dergelijk systeem kunnen de medewerkers op elk niveau instromen. Daarnaast kan aan de personen op elk niveau gevraagd worden om de organisatie te verlaten omwille van uiteenlopende redenen, zoals bijvoorbeeld slechte economische conjunctuur of slechte prestaties.

¹⁸ Over het algemeen ziet men in dit systeem een vastgesteld patroon inzake loopbanen naar boven toe aanwezig. Individuen stromen meestal onder aan de organisatie in en volgen het vastgestelde patroon totdat de persoon het maximum van zijn capaciteiten heeft bereikt. Wanneer de persoon het maximum aan capaciteiten heeft bereikt en geen perspectieven meer heeft om verder door te stromen betekent dit meestal dat de persoon de organisatie zal verlaten.

Wil men de taken die deze flexibele groep uitoefent, laten opvangen door de administratie en bovendien de minister meer met zijn administratie laten samenwerken, dan is het noodzakelijk dat de flexibiliteit mee wordt geïntegreerd in diezelfde administratie.

III. Het onderzoek naar de loopbaan van de ministeriële kabinetsleden

De resultaten die in dit artikel worden gepresenteerd vonden plaats in een groter onderzoek naar de loopbaan van de kabinetsleden op Vlaams beleidsniveau¹⁹. In dit onderzoek werd er naast de instroom in de ministeriële kabinetten ook ingegaan op het profiel van de kabinetsleden, de inter- en intralegislaturale doorstroom en tot slot de uitstroom uit de ministeriële kabinetten.

Het onderzoeksuniversum bestond uit de kabinetsleden van de regering Van den Brande II (1996-1999) en Dewael (1999-...). Hiertoe werden alle inhoudelijke kabinetsleden van de Vlaamse regering Dewael en de Vlaamse regering Van den Brande II nader onderzocht door gebruik te maken van een postenquête. Het onderzoek werd vervolledigd met een aantal diepte-interviews met bevoorrechte getuigen.

Aangezien het onderzoek is gebaseerd op een bevraging van de ministeriële kabinetsleden zelf is het belangrijk erop te wijzen dat het gevaar voor sociaal-wenselijke antwoorden steeds aanwezig is. Dit zal dan ook steeds in het achterhoofd dienen gehouden te worden.

A. De onderzoekspopulatie

Van beide regeringen werden personenregisters samengesteld. Voor de regering Dewael werd de vragenlijst afgenomen bij alle kabinetsleden die zich op de webstek van de Vlaamse regering bevonden op 2 november 2000²⁰. In totaal bedroeg dit 165 leden. De vragenlijsten werden verstuurd naar het ministerieel kabinet. De leden van de regering Van den Brande II werden ook gecentraliseerd in een personenregister. Hierbij werd een beroep gedaan op de publicaties van de Federale Voorlichtingsdienst. Er werd beslist om diegenen die zowel in de Van den Brande II populatie, als in de Dewael populatie zaten enkel te behouden in de Dewael populatie. In totaal werden er 120 vragenlijsten verstuurd voor wat de populatie van Van den Brande II betreft.

¹⁹ Het volledige onderzoek is te vinden in : PELGRIMS C., *Ministeriële kabinetsleden en hun loopbaan. Tussen mythe en realiteit*, Brugge, Die Keure, 2001, 128 p.

²⁰ <http://www.vlaanderen.be/ned/sites/regering/index.html>

*Ministeriële kabinetten als flexibele brug tussen politiek en administratie**B. De respons op de vragenlijst*

Wanneer beide populaties samen worden bekeken, komt de respons neer op 68 %. De voormalige kabinetsleden scoren in verhouding tot de huidige kabinetsleden iets beter. Zo werd 59 % van de verstuurd vragenlijsten uit de Dewael populatie terug ontvangen. De voormalige kabinetsleden stuurden in totaal voor 71 % de vragenlijst terug.

Tabel 1 : Respons uitgedrukt naar 'populatie'

	<i>Populatie</i>	<i>respons</i>	<i>procentueel</i>
Dewael	164	97	59
Van den Brande II	120	85	71
Totaal	284	192	68

Wanneer we de respons van de regering Dewael uitsplitsen naar politieke partij, zien we dat de liberale partij procentueel het minst aantal vragenlijsten instuurde. Agalev is de regeringspartij die het meest aantal vragenlijsten instuurde, 83 % van de vragenlijsten kwamen ingevuld terug. De socialistische regeringspartij en VU&ID beantwoordden ongeveer in dezelfde mate de oproep.

Tabel 2 : Respons van de regering Dewael, opgesplitst naar politieke partij

<i>Politieke partij</i>	<i>Populatie</i>	<i>respons</i>	<i>procentueel</i>
VLD	60	21	35
SP	41	28	68
AGALEV	29	24	83
VU&ID	34	23	68
Totaal	164	96	59

Binnen de regering Van den Brande II blijkt de respons van de leden afkomstig uit CVP kabinetten hoger te liggen dan de respons van de SP kabinetten. Het is niet mogelijk om de gegevens uit te splitsen naar het afzonderlijk kabinet, doordat dit niet werd bevraagd in het onderzoek.

Tabel 3 : Respons van de regering Van den Brande II, opgesplitst naar politieke partij

<i>Politieke partij</i>	<i>Populatie</i>	<i>respons</i>	<i>procentueel</i>
CVP	70	55	79
SP	50	30	60
Totaal	120	85	71

IV. Een reconstructie van de instroom in de ministeriële kabinetten

Ministeriële kabinetsleden worden op een eigen wijze geworven en geselecteerd. Dat dit vaak op een informele wijze gebeurt zal niet verwonderen. In het onderzoek naar de loopbaan van de kabinetsleden op Vlaamse beleidsniveau werd dan ook getracht om dit proces te reconstrueren.

Zoals reeds in de inleiding gesteld, kan inzicht in de werving en selectie van kabinetsleden leiden tot inzichten in welke richting de administratie kan evolueren. Dit omwille van het feit dat ministeriële kabinetten niet enkel en alleen ontstaan zijn vanuit politiek-historische gebeurtenissen maar ook omwille van organisatiestructurele en -culturele verschillen.

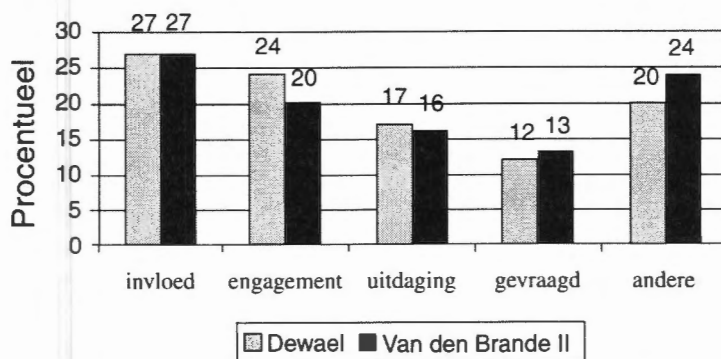
Deze derde paragraaf brengt vier variabelen uit het onderzoek samen. In eerste instantie wordt gepeild naar de redenen van motivatie om op een ministerieel kabinet te gaan werken.

Ten tweede wordt de gemiddelde leeftijd van de kabinetsleden en de leeftijd waarop zij voor de eerste maal op een kabinet beginnen te werken nader onderzocht. Tenslotte zal ingegaan worden op het sollicitatiegesprek en de criteria waarop kabinetsleden geselecteerd worden.

A. De motivatie van de kabinetsleden om op een ministerieel kabinet te gaan werken

In het onderzoek naar de loopbaan van de kabinetsleden werd onderzocht waarom personen worden aangetrokken door een kabinetsfunctie. Dit werd zowel bij de voormalige Vlaamse regering Van den Brande II als bij de huidige Vlaamse regering Dewael onderzocht. Aangezien de motiveredenen door middel van een open vraag werden onderzocht, waren hier meerdere antwoorden mogelijk. Omwille van het gegeven van de open vraag, was het opvallend dat zowel de voormalige als de huidige kabinetsleden dezelfde redenen van motivatie naar voren schoven. De top vier van de antwoorden waren bovendien voor beide groepen dezelfde. Daarnaast lagen de antwoorden van beide regeringen ook in gelijke mate gespreid.

Figuur 1 : Motivatiereidenen van ministeriële kabinetsleden binnen de regering Dewael en de regering Van den Brande II



De belangrijkste motivatie voor de kabinetsleden om op het kabinet te gaan werken is de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het beleid. «Op een kabinet heeft men de mogelijkheid om macht uit te oefenen, al zullen ze [de kabinetsleden] het zelf nooit macht noemen, maar eerder invloed»²¹. De kabinetsleden van de twee regeringen noemden deze reden voor 27 %. In het licht van deze vaststelling is een getuigenis van een kabinetslid zeer treffend : «Gelijk hebben is mooi, de macht om (althans gedeeltelijk) gelijk te krijgen is beter».

Daarnaast komt ook de interesse en het engagement naar voren bij de twee regeringen. Deze vorm van motivatie scoorde bij de huidige kabinetsleden 24 % en bij de voormalige kabinetsleden 20 %. Een kabinetslid van de regering Dewael verwoordde deze stelling vanuit zijn eigen inzicht : «Mijn sociale ingesteldheid alsook mijn inzet in de maatschappij nog te verbeteren».

Een aantal kabinetsleden vermeldde bovendien dat het een uitdaging voor hen leek om op het ministerieel kabinet te werken. De kabinetsleden van de regering Dewael vermeldden voor 17 % van de motivatiereidenen dat het voor hen een uitdaging is, om op een kabinet te werken. De kabinetsleden van de regering Van den Brande II duiden dit voor 16 % aan. Aangezien niet verder bevraagd werd hoe ze deze uitdaging begrijpen, kan hier niet verder op ingegaan worden.

Opmerkelijk is ook de vierde vorm van motivatie. Deze scoorde onder de kabinetsleden van de regering Dewael 12 % en onder de kabinetsleden van de vorige regering 13 %. Het betreft hier het feit dat men gevraagd wordt om op een kabinet te gaan werken. Een illustratie uit het onderzoek : «Uit nieuwsgierigheid en de uitdaging van de nieuwe ervaring. Ik werd gevraagd wat toch iets betekent». Het lijkt wel alsof het feit dat men gevraagd wordt een deel kan zijn van motivatie.

²¹ Interview Guy Tegenbos (journalist De Standaard), Leuven, 17 maart 2001.

In de inleiding werd reeds aangehaald dat het beleid op de ministeriële kabinetten wordt gemaakt. Daarnaast werd ook gesteld dat dit leidt tot het uithollen van de functie als ambtenaar. De job van ambtenaar verliest hierdoor een deel van zijn aantrekkingskracht en leidt tot demotivatie bij de ambtenaren. Uit onderzoek van Vandenebeele en Hondeghem is gebleken dat 'aanwezig zijn in de politieke besluitvorming' en 'invloed op het beleid' belangrijke elementen zijn in de uiteindelijke keuze voor een job als ambtenaar²². Er dient hier evenwel opgemerkt te worden dat er een verschil ligt in de perceptie en de uiteindelijke beleving. Aanvankelijk bestaat de perceptie dat ambtenaren wel degelijk invloed hebben op het beleid en aanwezig zijn in de besluitvorming. De literatuur leert ons evenwel dat de uiteindelijke beleving tegenovergesteld is. Dit verschil tussen perceptie en beleving leidt bijgevolg tot een daling van de aantrekkelijkheid en een demotivatie.

Door de administratie opnieuw te herstellen in de functie van beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie binnen het beleidsproces, kan men de aantrekkelijkheid van een functie als ambtenaar opnieuw vergroten.

In de moderniseringsprocessen van de Vlaamse regering wordt voornamelijk gefocust op arbeidsvoorwaarden om de job als ambtenaar te herwaarderen, zoals blijkt uit volgend citaat. «Maar ook het aanbod van de 'werkgever' op het vlak van loopbaan- en ontwikkelingsperspectieven, remuneratiemogelijkheden en arbeidsvoorwaarden dient veel aantrekkelijker en flexibeler gemaakt om talent aan te trekken en 'te houden'»²³. Daarnaast kan evenwel niet worden genegeerd dat door de moderniseringsprocessen de beleidsondersteunende rol van de administratie versterkt zou worden. Dit komt sterk naar boven in de voorstellen van de bijzondere commissarissen voor de reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat. Dit rapport vertrekt vanuit de visie van het primaat van de politiek, maar kent een duidelijke rol aan de ambtenarij toe inzake beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie. «De regel van het politiek primaat doet dan ook geen afbreuk aan de opdracht van de Vlaamse administratie (in de ruime zin) op het vlak van beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie, met inbegrip van monitoring, toezicht en inspectie»²⁴. Vooral de nieuw op te richten departementen binnen de basisstructuur zullen deze rol waarnemen²⁵. De erkenning van de administratie in zijn rol van beleidsondersteuner leidt er toe dat de functie van ambtenaar inhoudelijk aantrekkelijker gemaakt zal worden.

²² VANDENABEELE W. & A. HONDEGHEM, *De roep van de Vlaamse overheid --arbeidsoriëntaties van hooggeschoolden in Vlaanderen en het imago van de overheid*, Brugge, Die Keure, 2002, p.180 en p. 186

²³ SAUWENS J., *Beleidsnota Ambtenarenzaken 2000-2004*, <http://www.vlaanderen.be/ned/sites/regering/beleidsnota/ambtenarenzaken.pdf>, 22.11.00, p. 10.

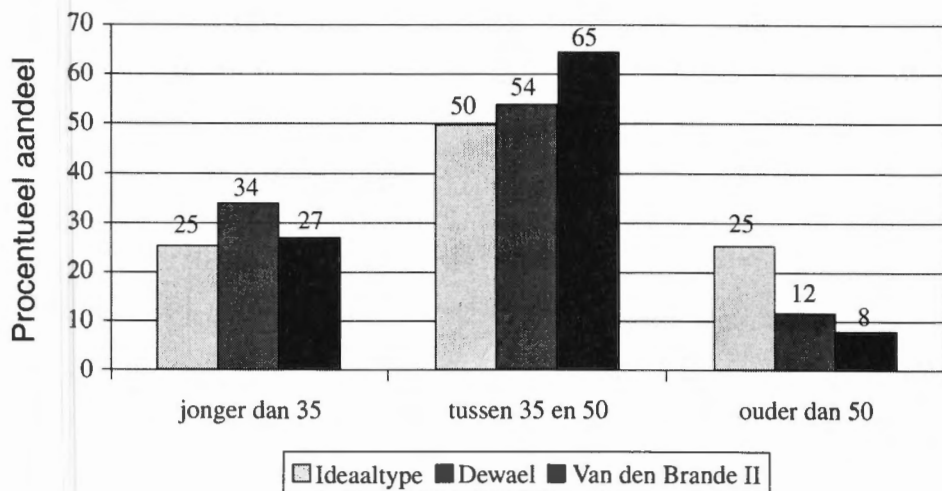
²⁴ VICTOR L. & E. STROOBANTS, *Beter Bestuur. Een visie op een transparant organisatiemodel voor de Vlaamse administratie. Voorstellen van de bijzondere commissarissen voor de reorganisatie van het Vlaams overheidsapparaat*, 21 december 2000, p. 23.

²⁵ Ibid, p. 53.

B. De leeftijd van de ministeriële kabinetsleden

De gemiddelde leeftijd van het kabinetslid op Vlaams niveau, zowel in de regering Dewael als in de regering Van den Brande II, is 40 jaar. Volgens Bantje ziet de leeftijdsopbouw van een organisatie, die vooral bestaat uit hoge functionarissen, er best uit als volgt : 25 % jonger dan 35 jaar, 50 % tussen 35 en 50 jaar en 25 % ouder dan 50 jaar²⁶. De middengroep wordt gezien als de meest productieve groep. De ouderen vormen door hun ervaring en kennis een waardevol element voor de organisatie. Daarnaast moet de organisatie ook voorzien in de nodige aanvulling opdat de uitstroom kan opgevangen worden.

Figuur 2 : Leeftijdsopbouw in de ministeriële kabinetten van de regering Dewael en de regering Van den Brande II



Een eerste opvallende vaststelling, in het onderzoek, is de ondervertegenwoordiging van de ouderen. Ideaaltypisch zou deze categorie 25 % van de totale personeelsbezetting moeten bedragen. De regering Dewael telt 12 % kabinetsleden ouder dan 50. In de regering Van den Brande II bedroeg dit aandeel slechts 8 %. Daarnaast ziet men dat de twee andere categorieën sterk oververtegenwoordigd zijn. In de regering Van den Brande II nam de meest productieve groep 65 % in. Op de ministeriële kabinetten van de regering Dewael omvat deze groep op zijn beurt 54 % van alle kabinetsleden.

²⁶ BANTJE, H.F.W., *Personeelsbeleid heden en morgen*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1979, 288 p.

Suetens en Walgrave stellen dan ook dat: «*het in de kabinetten gaat om een vrije jonge populatie, maar toch in grote mate om mensen die al een tijdje beroepsactief zijn en over een professionele ervaring beschikken*»²⁷. Opmerkelijk is de hoge vertegenwoordiging van kabinetsleden onder de 35 jaar althans voor de regering Dewael. In de regering Van den Brande II komt dit minder tot uiting.

Daarnaast werd in het onderzoek ook ingegaan op de leeftijd van kabinetsleden toen ze voor de allereerste maal op een kabinet begonnen te werken. Meer dan de helft van de kabinetsleden onder de regering Dewael trad binnen in het kabinet op een leeftijd die lager ligt dan 35 jaar. Het aandeel van de kabinetsleden die ouder waren dan 50 toen ze voor de eerste maal op een kabinet begonnen te werken was zeer laag. Een andere indeling laat nog duidelijkere cijfers zien. Zo trad 75 % van de kabinetsleden voor de eerste maal binnen op een ministerieel kabinet voor zijn veertigste. Voor de regering Van den Brande II bedroeg dit aandeel 71 %.

Ministeriële kabinetsleden zijn, in tegenstelling tot ambtenaren in de ministeries, relatief jonge mensen wanneer zij in een topfunctie terechtkomen. Uit onderzoek van Hondegheem naar het carrièreverloop van ambtenaren blijkt dat de carrières zeer langzaam verlopen. Gemiddeld genomen is men 14 jaar in dienst in niveau 1 vooraleer men benoemd wordt in het middenkader (rang 13)²⁸. Een topfunctie (rang 15) bereikt men gemiddeld als niveau 1 pas na 19 jaar dienst. De administratie kan hieruit leren dat jonge mensen de mogelijkheid zouden moeten krijgen om sneller door te groeien naar boven toe. Het feit dat jonge, bekwame mensen vandaag de dag in de administratie worden opgehouden in hun groei naar boven toe omwille van bureaucratische maatregelen leidt tot een daling van de aantrekkelijkheid van de functie als ambtenaar. Bovendien bevordert dit de zoektocht van jonge bekwame mensen naar instellingen waar ze wel promotiekansen krijgen en zichzelf meer kunnen ontplooiën.

De snellere doorstroom van jonge, bekwame personen komt niet expliciet naar voor in de moderniseringsplannen. De geplande invoering van het mandaatsysteem kan hiertoe leiden. Vervolgens heeft de Vlaamse regering zich voorgenomen om meer inspanningen te leveren om zijn imago als 'werkgever' te verbeteren. Dit niet enkel om potentiële werknemers aan te trekken, maar ook om goede mensen te kunnen houden²⁹. Daarnaast wordt er werk gemaakt van een verruimde interne arbeidsmarkt. Hierdoor kan de doorstroom gestimuleerd worden. In al deze

²⁷ SUETENS M. & S. WALGRAVE, *Leven en werk van de kabinetsleden. Wie zijn de mannen achter de minister en wat doen ze ?*, In : *Res Publica*, 1999, 41(4), p. 506.

²⁸ HONDEGHEEM A., *De loopbaan van de ambtenaar. Tussen droom en werkelijkheid*, Leuven, Symons, 1990, 498 p.

²⁹ SAUWENS J., *Beleidsnota Ambtenarenzaken 2000-2004.*, <http://www.vlaanderen.be/ned/sites/regering/beleidsnota/ambtenarenzaken.pdf>, 22.11.00.

elementen kan een aanzet gezien worden tot het verbeteren van de doorstroom naar boven toe van jonge, bekwame mensen.

C. Het sollicitatiegesprek

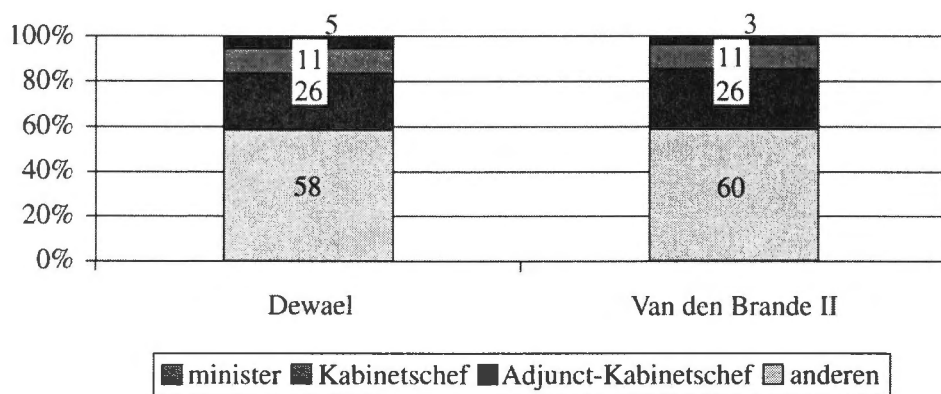
Vooraleer men de kabinetsfunctie betreedt, blijkt in de regering Dewael 65 % van de kabinetsleden een sollicitatiegesprek te hebben gehad. Onder de regering Van den Brande II bedroeg het aandeel dat een sollicitatiegesprek had meegemaakt 69 %. Aan de respondenten die geen sollicitatiegesprek hadden gehad, werd de bijkomende vraag gesteld waarom dit niet gebeurde. Op deze vraag kwamen hoofdzakelijk twee antwoorden naar voor : ofwel had men voordien reeds op een ministerieel kabinet gewerkt (36 % voor de regering Dewael en 44 % onder de regering Van den Brande II) ofwel was men een oude bekende (45.5 % voor de regering Dewael en 36 % voor de regering Van den Brande II).

Uit de chikwadraattoets bleek een afhankelijkheid tussen het al dan niet hebben van een sollicitatiegesprek en de functie van de kabinetsleden onder de regering Dewael ($\chi^2=17.208$; $P<0.016$). Raadgevers en medewerkers hebben over het algemeen wel een sollicitatiegesprek gehad, terwijl kabinetschefs, kabinetssecretarissen en woordvoerders veeleer gekenmerkt worden door afwezigheid van een sollicitatiegesprek.

In het onderzoek werd gepeild naar de functies van de personen die aanwezig waren op het sollicitatiegesprek. Op deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk. De kabinetsleden van de huidige regering en de kabinetsleden van de regering Van den Brande II geven ook hier gelijklopende antwoorden. Het blijken vooral de minister (38 % onder de regering Dewael en 29 % onder de regering Van den Brande II) en de kabinetschef (40 % onder de regering Dewael en 38 % onder de regering Van den Brande II) te zijn die deelnemen aan het sollicitatiegesprek. Adjunct-kabinetschef wordt in deze materie ook wel vernoemd, maar in mindere mate (13 % onder de regering Dewael en 21 % onder de regering Van den Brande II).

Wanneer aan kabinetsleden gevraagd werd, wie ze dachten dat het meest op de beslissing heeft gewogen om hen aan te nemen bleek dit vooral de minister te zijn. Aangezien dit werd gepeild via een open vraag, waren ook hier meerdere antwoorden mogelijk. Gelet op het feit van de open vraag, komen ook hier voor de twee regeringen gelijklopende resultaten naar voren. De minister scoorde onder de regering Dewael uit alle antwoorden 58 %, bij de regering Van den Brande II was dit 60 %. De kabinetschef en de adjunct-kabinetschef wordt hierin door de kabinetsleden een veel kleinere rol toegewezen zoals blijkt uit Figuur 3.

Figuur 3 : Persoon die het meest op de beslissing weegt om een kandidaat aan te nemen



In 1974 schreef Van Hassel dat het vooral de adjunct-kabinetschef is die de meeste leiding over mensen uitoefent³⁰. Zonder dit in twijfel te trekken voor toen, blijkt vandaag de dag dat de rol van de adjunct-kabinetschef in de aanwerving en selectie veeleer gering is. De kabinetschef en vooral de minister nemen deze taken in belangrijke mate op zich. Het concept van de hiërarchie binnen het ministerieel kabinet kan hier enige duiding in geven. De kabinetschef of de minister zijn onder de regering Dewael voor 80 % de eerste directe verantwoordelijke. Beiden vertegenwoordigen ongeveer elk 40 % van de totale antwoorden op de vraag: "Wie is Uw directe verantwoordelijke?". De adjunct-kabinetschef haalt op alle mogelijke antwoorden slechts 16 %. Onder de regering Van den Brande II werden identiek dezelfde resultaten bekomen.

Hieruit kunnen twee conclusies worden getrokken. In eerste instantie bestaat er in het ministeriële kabinet een vlakke organisatie in plaats van een sterk gelaagde hiërarchie. Hiërarchische grenzen zijn bijna onbestaande in een ministerieel kabinet. Dit zorgt voor de nodige flexibiliteit. Indien men op termijn wil gaan naar een afschaffing van de ministeriële kabinetten dan zal de administratie veeleer naar een vlakke organisatie moeten werken. Sterke hiërarchische lagen zorgen voor onnodige vertragingen en een problematische hokjesmentaliteit.

De Vlaamse regering werkt hieraan in de huidige moderniseringsprocessen. Zowel in de beleidsnota Ambtenarenzaken als in de persmededeling van de Vlaamse regering wordt er gesteld dat er nood is aan een afbouw van de hiërarchische structuur.

³⁰ VAN HASSEL H., *Het ministerieel kabinet. Peilen naar een sociologische duiding*, Leuven, K.U. Leuven, 1974, p. 383.

Zo wordt er gesteld in de beleidsnota dat de Vlaamse administratie in haar personeels- en organisatiebeleid de meest functionele samenwerkingsmodaliteiten moet hanteren³¹.

In de persmededeling van de Vlaamse regering wordt evenwel nog explicieter melding gemaakt van de afbouw van de hiërarchie : «*De grote piramidale hiërarchische structuren worden afgebouwd en vervangen door kortere en soepeler procedures, niet-hiërarchische verhoudingen, en een maximale zelfstandigheid van de diverse departementen en agentschappen*»³².

Ten tweede komt uit de onderzoeksresultaten naar voren dat vooral de twee topmensen op het ministerieel kabinet, nl. de minister en de kabinetschef, instaan voor zowel de aanwerving als de selectie van de kabinetsleden. De twee rechtstreekse verantwoordelijken hebben een grote, zonet de grootste inspraak, voor wat betreft de aanwerving en selectie van de kabinetsleden. Lijnmanagers binnen de administratie zouden op hun beurt meer moeten betrokken worden bij de aanwerving en selectie van het personeel. Op deze manier krijgt men een cascade-systeem waarbij steeds de directe verantwoordelijke van het nieuwe personeelslid inspraak krijgt in de aanwerving en selectie. Dit kan op zijn beurt leiden tot een verhoogde responsabilisering.

In de moderniseringsprocessen van de Vlaamse regering wordt er gewezen op het belang van de lijnmanager voor het voeren van een goed personeelsbeleid. Daarnaast wordt er onmiddellijk gesteld dat dit niet het geval kan zijn voor de aanwerving en selectie van personeel. «*Men kan niet verwachten van de lijnmanager dat hij/zij op alle vlakken van het personeelsbeleid (bv. vorming, selectie,...) de nodige competentie bezit om de juiste keuzes te maken*»³³. Op het vlak van de responsabilisering van de lijnmanager is er dus nog een hele weg af te leggen. Ook moet erop gewezen worden dat er op dit moment belangrijke institutionele belemmeringen zijn tegen een grotere betrokkenheid van het lijnmanagement op het vlak van het personeelsbeleid in het algemeen en de werving en selectie in het bijzonder.

D. Criteria waarop de kabinetsleden worden geselecteerd

In een laatste deel van het artikel zal nog even worden stilgestaan bij de criteria waarop kabinetsleden geselecteerd worden. Hierdoor kan men nagaan welke competenties vereist en verwacht worden bij de kabinetsleden. Aangezien deze rechtstreeks aan de kabinetsleden bevroegd worden dient hier nogmaals herhaald

³¹ SAUWENS J., *Beleidsnota Ambtenarenzaken 2000-2004.*, <http://www.vlaanderen.be/ned/sites/regering/beleidsnota/ambtenarenzaken.pdf>, 22.11.00.

³² X, *Persmededeling van de Vlaamse regering van de vergadering van 17 november 2000*, <http://www.vlaanderen.be>, 22.11.00.

³³ SAUWENS J., *Beleidsnota Ambtenarenzaken 2000-2004.*, <http://www.vlaanderen.be/ned/sites/regering/beleidsnota/ambtenarenzaken.pdf>, 22.11.00.

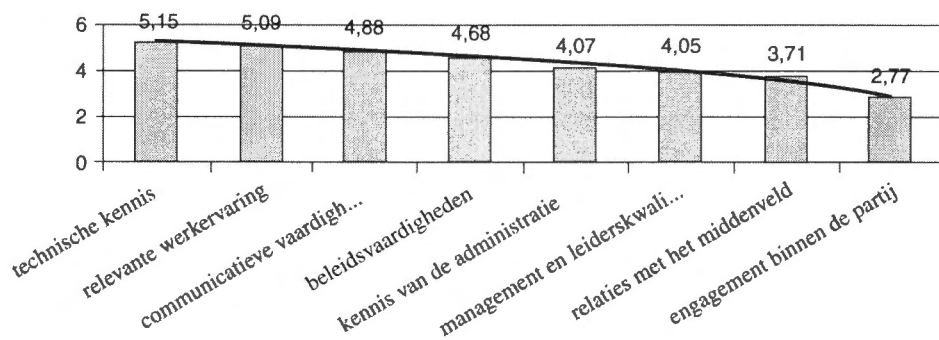
te worden dat het gevaar voor sociaal wenselijkheid mogelijks een vertekening kan geven.

In het onderzoek werden aan de kabinetsleden criteria voorgelegd die van invloed kunnen zijn geweest bij hun aanstelling op het kabinet. Deze criteria werden aangeboden als ordinale variabele. Er werd aan de respondent gevraagd om voor elk criterium het belang van het criterium weer te geven op een schaal.

De schaal was samengesteld uit de volgende elementen : geen, heel weinig, weinig, noch weinig; noch veel, veel, heel veel. Om een rangschikking toe te laten werden deze beschouwd als een metrische variabele. Op deze manier werden punten gescoord op een schaal van 1 tot 6 ('geen' werd beschouwd als score '0').

Elk criterium kon via deze weg gerangschikt worden op basis van de gemiddelde score per criterium. De criteria worden schematisch weergegeven in de onderstaande figuur in volgorde van belangrijkheid. Aangezien er geen verschillen inzake volgorde voor de twee regeringen konden worden vastgesteld, bevat de figuur de resultaten van de twee regeringen samen.

Figuur 4 : Belang van de verschillende criteria voor de beide regeringen



In eerste instantie valt op dat aan alle criteria een vrij hoge waarde wordt toegekend met uitzondering van 'relaties met het middenveld' en het criterium betreffende 'het engagement binnen de partij'. Kabinetsleden kennen een zeer hoge waarde toe aan de 'technische kennis'. Op de tweede plaats scoort de 'relevante werkervaring' ook zeer hoog. Suetens en Walgrave besloten op basis van de aard van de diploma's dat kabinetten eerder centra zijn van strategie en beleidsafweging en slechts op de tweede plaats van inhoudelijke technische kennis³⁴. Aanvankelijk lijkt het alsof de stelling van Suetens en Walgrave en onze bevindingen tot contradicties leiden. Overeenkomst tussen de twee elementen bestaat in het feit dat het kabinetslid niet noodzakelijk de technische zaken tot in het detail moet uitwerken. Daarvoor kan hij of zij terugvallen op de administratie. Dit houdt niet

³⁴ SUETENS M. & S. WALGRAVE, Leven en werk van de kabinetsleden. Wie zijn de mannen achter de minister en wat doen ze ?, in : *Res Publica*, 1999, 41(4), p. 507.

Ministeriële kabinetten als flexibele brug tussen politiek en administratie

in dat het kabinetslid niet op de hoogte moet zijn van de zaken, wil hij een goed beleid voeren. Op de derde plaats komt het aspect van de 'communicatieve vaardigheden' naar voren. Dat dit aspect hoog scoort, hoeft niet te verwonderen, daar dit één van de functies is die in de literatuur aan de ministeriële kabinetten wordt toegeschreven³⁵.

De impact van de criteria verschilt echter van functie tot functie. Voor verschillende criteria kon afhankelijkheid bewezen worden tussen de criteria en de verschillende functies van de kabinetsleden onder de regering Dewael. Alhoewel er geen afhankelijkheid bewezen kon worden voor deze relatie onder de kabinetsleden van de regering Van den Brande II, bleken deze toch in zekere mate gelijklopend te zijn met de kabinetsleden van de huidige regering.

Onderstaande Tabel geeft de resultaten weer voor de regering Dewael. De vetgedrukte waarden geven binnen ieder criterium aan welke groep kabinetsleden hierop het hoogste scoorde (procentueel aandeel t.o.v. het totaal aantal respondenten per functie).

Tabel 4 : Aantal respondenten per functie die het belang van het selectiecriterium als veel of heel veel aanduiden, binnen de regering Dewael

	kabinets- chef n=7	adjunct- kabinets- chef n=13	kabinets- secretaris n=8	woord- voerder n=6	raad- gever n=48	mede- werker n=11	prive-se- cretaris n=5	x ²
Management en Leiderskwaliteiten	6	8	7	4	15	3	1	55.66 p<0.028
Communicatieve vaardigheden	5	9	7	6	32	10	3	32.04 p<0.273
Beleidsvaardigheden	7	9	3	4	34	7	0	51.381 p<0.037
Relevante werkervaring	5	12	2	3	40	5	1	61.85 p<0.001
Technische kennis	5	11	7	5	41	7	1	41.44 p<0.049
Engagement binnen de partij	1	3	2	2	6	6	3	31.401 p<0.643
Kennis van de administratie	4	4	5	4	22	4	1	37.704 p<0.347
Relatie met het middenveld	1	3	5	3	23	6	1	31.652 p<0.631

³⁵ Zie in dit verband : DIERICKX G. & P. MAJERSDORF, *De politieke cultuur van ambtenaren en politici in België*, Brugge, Vanden Broele, 1993, 194 p. en SUETENS M. & S. WALGRAVE, *Leven en werk van de kabinetsleden. Wie zijn de mannen achter de minister en wat doen ze ?*, In : *Res Publica*, 1999, 41(4), pp. 499-528.

Zoals uit Tabel 4 blijkt, lijken 'management en leiderskwaliteiten' belangrijk te zijn geweest voor kabinetschefs en kabinetssecretarissen. De meest centrale posities rond de minister denken dat het criterium 'management en leiderskwaliteiten' veel of heel veel belang heeft gehad bij hun werving en selectie op het ministerieel kabinet. Dit verklaart mede waarom dit criterium zo laag scoort in Figuur 4. De functies waarbij dit criterium van groot belang is, zijn maar dun gezaaid op een ministerieel kabinet.

De communicatieve vaardigheden zijn blijkbaar vooral voor de functie van woordvoerder, medewerker en kabinetssecretaris van belang. Iedereen in de functie van woordvoerder onder de regering Dewael duidde aan dat dit criterium veel of heel veel belang heeft gehad bij hun werving en selectie. Opmerkelijk is de afwezigheid van de kabinetschef in dit koppeloton. Er kon evenwel geen afhankelijkheid worden vastgesteld tussen het criterium en de functie voor de regering Dewael.

Het criterium 'beleidsvaardigheden' scoort vooral bij de kabinetschef en bij de woordvoerders goed. Van de 6 woordvoerders duiden 4 respondenten aan dat zij denken dat dit criterium veel of heel veel belang heeft gehad bij hun aanwerving en selectie. Onder de kabinetschefs is het beeld nog duidelijker. In de regering Dewael duiden alle kabinetschefs aan dat het criterium 'beleidsvaardigheden' voor hun aanwerving en selectie veel of heel veel belang heeft gehad.

Het criterium 'relevante werkervaring' blijkt dan weer volop van toepassing te zijn op de adjunct-kabinetschefs. Van de 13 adjunct-kabinetschefs onder de regering Dewael geven er 12 aan dat dit veel of heel veel belang heeft gehad bij hun werving en selectie. Daarnaast blijkt het criterium 'relevante werkervaring' ook van belang te zijn voor de raadgevers. 84 % van de raadgevers gaven aan dat dit criterium sterk van belang is geweest.

Voor de 'technische kennis' zijn het vooral de raadgevers, de woordvoerders en de kabinetssecretarissen die aanduiden dat dit voor hen van belang was. 7 van de 8 kabinetssecretarissen duidde er op dat dit van veel of zeer veel belang was bij hun aanwerving en selectie. Ook de verschillende adjunct-kabinetschefs scoren hier hoog, met 11 van de 13 die aangeven dat dit veel of heel veel belang heeft gehad.

Voor de drie andere criteria kwamen uit het onderzoek geen duidelijke tendensen naar voren. Het betreft hier: 'kennis van de administratie en de daar gangbare procedures', 'relaties met het middenveld' en tenslotte 'engagement binnen de partij'. De twee laatste werden zoals blijkt uit Figuur 4 door alle functies laag gequoteerd. Er dient evenwel opgemerkt te worden dat voor deze criteria het niet mogelijk was om afhankelijkheid vast te stellen. Vandaag ziet men dus dat het

criteria 'het engagement binnen de partij' veel van zijn kracht heeft verloren, al kan men niet stellen dat de factor volledig is verdwenen, aangezien 23 % van de kabinetsleden van de regering Dewael aanduidde dat dit veel of heel veel belang heeft gehad. Vooral voor personen in de functie van medewerker of privé-secretaris had dit criterium veel of heel veel belang. Van de medewerkers gaf de helft aan dat 'het engagement binnen de partij' veel of heel veel belang had gehad bij hun aanwerving en selectie voor het ministerieel kabinet. Het aantal privé-secretarissen dat veel of heel veel aanduidde, bedroeg 3 op 5.

Het feit dat 'inzicht en kennis van de administratie en de daar gangbare procedures' laag scoort en voor geen enkele functie van belang zou geweest zijn mag toch enige verwondering opwekken. Van Hassel maakt in zijn onderzoek melding van het feit dat de aanwervingscriteria in de eerste plaats steunen op deskundigheid en kennis van het bestuur³⁶. Daarnaast wordt ook door Robert Vandeputte melding gemaakt van dit aspect : «*Zij werden door de minister verkozen hetzij omdat zij een materie horende tot de bevoegdheid van het departement verondersteld zijn onder te knie te hebben, hetzij omdat zij een nuttig bindteken kunnen zijn met de politieke partij van de minister, hetzij omdat zij een lange ervaring hebben betreffende de radarwerken van de staatsactiviteit*»³⁷.

We zouden dus kunnen stellen dat het criterium 'inzicht en kennis van de administratie en de daar gangbare procedures' niet zo belangrijk blijkt te zijn bij de aanwerving en selectie voor het individueel kabinetslid, toch is deze kennis voor een ministerieel kabinet onontbeerlijk.

Uit de criteria komt duidelijk naar voren dat de ministeriële kabinetsleden geselecteerd worden op basis van welbepaalde criteria volgens functie. In het bijzonder valt hierbij de specificiteit op van de functie van kabinetschef, waar vooral management, leiderschap en beleidsvaardigheden belangrijk zijn.

Binnen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap wordt momenteel gewerkt aan nieuwe profielen voor topambtenaren. «*[...] de inhoud en het vereiste profiel van de functies voor het topmanagement opnieuw te onderzoeken en te expliciteren. Contractmanagement, mandaten, responsabilisering, verzelfstandiging, ... zullen ongetwijfeld een fundamentele wijziging van de verantwoordelijkheden en het vereiste profiel van deze groep meebrengen*»³⁸. Het onderzoek naar de Vlaamse kabinetsleden kan wat dit betreft inspirerend werken, te meer omdat het de bedoeling is dat de administratie een deel van het takenpakket van de kabinetten zou overnemen.

³⁶ VAN HASSEL H., *Het ministerieel kabinet. Peilen naar een sociologische duiding*, Leuven, K.U. Leuven, 1974, p. 410.

³⁷ VANDEPUTTE R., *Een machteloos minister*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 1982, p. 134.

³⁸ MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, *Ontwerp mededeling Vlaamse regering : competentie-management* : <http://internet.vlaanderen.be/personneelsbeleid/informatie/competentie-management/info/mededeling.htm>, 15.02.02

V. Conclusie

Er bestaan sterke organisatiestructurele en -culturele verschillen tussen de ministeriële kabinetten enerzijds en de administratie anderzijds. Omwille van deze verschillen tussen de manier waarop de minister werkt en de administratie zijn taken uitvoert is de minister geneigd om een intermediair orgaan op te richten om de kloof tussen de politiek en de administratie te overbruggen. In het verlengde van de Nieuwe Politieke Cultuur wordt de rol van de ministeriële kabinetten echter in vraag gesteld en gaan er stemmen op om deze intermediaire organen tot een absoluut minimum te beperken. In dit geval wordt er gesproken over een politiek secretariaat i.p.v. een ministerieel kabinet.

Een deel van de taken zou op deze manier moeten overgenomen worden door de administratie waardoor haar rol in het beleidsproces hersteld wordt. Dat dit niet kan zonder rekening te houden met de organisatiestructurele- en culturele verschillen lijkt evident te zijn. Toch wordt vaak voorbij gegaan aan deze verschillen.

Wil men een aantal taken, die momenteel door de ministeriële kabinetten worden uitgevoerd laten overnemen door de administratie, dan is het noodzakelijk dat men de kloof tussen de politiek en de administratie wegwerkt of tenminste overbrugt. Wil men de administratie de taken laten uitvoeren die aanvankelijk door de flexibele ministeriële kabinetten uitgevoerd werden, dan moet men de organisatiecultuur en -structuur van de kabinetten mee overnemen. Daarnaast is het belangrijk dat, wil men de minister met zijn administratie laten samenwerken, de minister in zijn administratie een flexibel, kwalitatief hoogstaand orgaan vindt. Op deze manier kunnen inzichten in de ministeriële kabinetten ons de richting tonen waarheen de administratie kan evolueren.

In dit artikel werden een aantal vaststellingen gemaakt vanuit de studie naar de loopbaan van de ministeriële kabinetsleden. Meer bepaald werden een aantal variabelen geanalyseerd die betrekking hebben op de instroom van de ministeriële kabinetsleden. Telkens werden een aantal aanbevelingen gedaan om de administratie meer te laten werken zoals de ministeriële kabinetten werken.

Door het verschil in loopbaansysteem tussen de administratie (gesloten loopbaansysteem) en de ministeriële kabinetten (positiesysteem) is het voor ministeriële kabinetten gemakkelijker om competenties en expertise die in andere omgevingen werden opgedaan aan te trekken en optimaal te laten renderen.

De posities in de administratie zouden op hun beurt toegankelijker moeten worden om op de verschillende niveaus competenties, ervaring en deskundigheid te kunnen aantrekken.

Ministeriële kabinetten als flexibele brug tussen politiek en administratie

Daarnaast werd het duidelijk dat de ambtelijke posities ook op andere vlakken aantrekkelijker moeten worden. Jonge mensen moeten vaak lang wachten vooraleer zij kunnen doorgroeien. Binnen de ministeriële kabinetten bleek dat dit net omgekeerd was. Door de verhoging van de flexibiliteit inzake aanwerving, de verruiming van de interne arbeidsmarkt en het verbeteren van het imago als 'werkgever' van de Vlaamse overheid wordt getracht om hierop een antwoord te bieden.

In de inleiding werd gesteld dat ministeriële kabinetten door hun invloed de administratie herleiden tot een uitvoerende instantie. Dit doet de aantrekkingskracht van een functie als ambtenaar dalen en leidt tot demotivatie bij de ambtenaren. Uit het onderzoek werd het duidelijk dat ministeriële kabinetsleden vaak kiezen voor een functie als kabinetslid omwille van de mogelijkheid om invloed te kunnen uitoefenen op het beleid. Indien men de administratie in ere herstelt en haar functies als beleidsvoorbereider en beleidsevaluator laat opnemen, kan de functie van ambtenaar opgewaardeerd worden. In de moderniseringsprocessen blijkt de opwaardering van de functie van ambtenaar aan de orde. Naast de verbetering van de arbeidsvoorwaarden voor de ambtenaar, werd er gewezen op de versterking van de beleidsondersteunende rol van de nieuwe departementen.

Een derde vaststelling die in het onderzoek werd gedaan was het ontbreken van een sterke hiërarchische structuur in de ministeriële kabinetten. Een ministerieel kabinet wordt veeleer gekenmerkt door een vlakke structuur. Dat dit leidt tot een verhoging van de flexibiliteit hoeft geen betoog. De afbouw van een sterke hiërarchie heeft binnen de moderniseringsprocessen een hoge prioriteit.

Wat de verantwoordelijkheid voor de aanwerving en selectie betreft zien we dat dit op het ministerieel kabinet vooral gedragen wordt door de directe betrokkenen (nl. de minister en de kabinetschef). Voor de administratie zou dit betekenen dat de lijnmanager een grotere inspraak moet krijgen in de aanwerving en selectie van nieuwe personeelsleden. In de moderniseringsprocessen wordt de rol van de lijnmanager op het vlak van het personeelsbeleid erkend. Er wordt de lijnmanager evenwel expliciet geen rol gegeven in de selectie van nieuwe personeelsleden. De oorzaak kan gezocht worden bij institutionele redenen.

Tot slot bleek dat bij de top van het ministerieel kabinet het aspect management en leiderskwaliteiten van zeer groot belang was bij de aanwerving en selectie. Bij de aanwerving en selectie van de topambtenaren is dit lange tijd van minder belang geweest. Ook beleidsvaardigheden blijken erg belangrijk te zijn voor topfuncties op het kabinet. Het vernieuwde profiel voor het topmanagement kan hier rekening mee houden. Naast management is kennis en affiniteit met een beleidssector immers een onmisbare competentie voor leidinggevende ambtenaren.

Summary : Ministerial Cabinets as a flexible bridge between politics and administration. A Study of the influx of ministerial Cabinets in Belgium

Handbooks of political science often refer to the minister and the civil service as actors in the policy process. In theory, this representation is correct. However, in Belgium and in Flanders ministers construct a ministerial cabinet around them. The cabinet takes over different tasks from policy preparation to evaluation. In this respect, it reduces the civil service to an office that is only responsible for the implementation of policy.

Frequently politico-historical reasons are used to explain the existence of the system of ministerial cabinets. Nevertheless, these are not the only reasons. Ministerial cabinets also exist because of organisational and cultural reasons. Understanding the ministerial cabinet, means understanding the way ministers want to work. This article highlights the way ministerial cabinets work, with a focus on Human Resources aspects. This gives information in which direction the civil service should move to fulfil the role of a good partner for the minister.