

# Beleidscellen op federaal niveau: Evaluatie van de Copernicushervorming

*Josephine De Jaegere*

Onder wetenschappelijke begeleiding van Prof. Dr. A. Alen en Michelle Daelemans

## 1. INLEIDING

Efficiëntie en effectiviteit van het overheidsapparaat staan hoog op de politieke agenda. De overheid dient doelgericht te werken en de middelen waarover zij beschikt zo adequaat mogelijk te gebruiken. Nu de budgettaire druk steeds groter wordt, is het optimaal functioneren van de overheid een noodzaak. Internationale studies en de steeds mondiger wordende burger, die zijn vertrouwen in de instellingen ziet slinken, voeren deze druk op. Van de politieke leiders wordt een duidelijk antwoord verwacht.<sup>1</sup>

De rol van ministeriële kabinetten, tegenwoordig beleidscellen genoemd, is binnen dit vraagstuk de laatste decennia een veelbesproken onderwerp. De copernicushervorming, die een globale hervorming van het overheidsapparaat beoogde, lijkt op dit vlak niet het gewenste resultaat te hebben bereikt. Volgens velen hebben de beleidscellen alle functies van de ministeriële kabinetten overgenomen, en is er dus louter een naamsverandering doorgevoerd. Hiervoor zijn verschillende mogelijke verklaringen te weerhouden. Een daarvan is een beperkt draagvlak binnen de regering, politieke partijen en de administratie voor een grondige hervorming. Daarnaast kan men zich echter ook afvragen of de rol die de beleidcel vervult binnen de Belgische beleidsvorming misschien (nog) niet door andere betrokkenen kon worden ingevuld. Misschien hebben de voordelen van dit systeem m.a.w. doorgewogen op haar nadelen.

In dit werkstuk wordt onderzocht in welke mate de copernicus- hervorming de huidige toestand op federaal niveau heeft beïnvloed, en welke stappen daarbij werden doorlopen. Daarna worden de toekomstperspectieven besproken, a.d.h.v een analyse van de functies en disfuncties van de beleidscellen en een

---

<sup>1</sup> G., BOUCKAERT, K., DELBEKE, A., HONDEGHEM, M., LUTS, *De efficiënte overheid geanalyseerd: situering van het debat*, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek - bestuurlijke organisatie Vlaanderen, 2008, 13 en 18; R., MAES, *Openbaar bestuur: visie, kennis en kunde*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 8.

beperkte vergelijking met Frankrijk, Nederland, Duitsland en de Verenigde Staten.

## 2. VÓÓR DE COPERNICUSHERVORMING: VAN HOFHOUDING TOT VOLWAARDIGE KABINETTEN

Sinds het ontstaan van België in 1830 worden ministers in ons land omringd door een hofhouding. Aanvankelijk was het kabinet beperkt en kleinschalig en bestond het vooral uit het persoonlijke secretariaat van de minister. Naarmate de ministers zelfstandiger werden ten aanzien van de koning, kregen ook de kabinetten een grotere rol in de beleidsvorming. De kabinetten moesten immers het diverse en grote takenpakket van de ministers opvangen. De uitbouw van de welvaartstaat en het intensievere optreden van de overheidspolitiek zorgde in de 20<sup>ste</sup> eeuw bovendien voor een exponentiële groei van het aantal medewerkers op de kabinetten.<sup>2</sup>

De steeds terugkerende machtswissels tussen liberale en katholieke regeringen versterkte onrechtstreeks de macht van kabinetten. De benoemingen van ambtenaren werden gestuurd vanuit de politiek, zodat aanhangers van de regeringspartij in de administratie op het einde van de legislatuur oververtegenwoordigd waren. Na de verkiezingen – en in voorkomend geval een machtswissel – werden de nieuwe ministers geconfronteerd met departementen die bevolkt werden door getrouwen van de partij van hun voorgangers. Dit leidde tot wantrouwen en de vrees voor tegenwerking en vertragingen vanwege de administratie. De nieuwe minister zag hiervoor vaak geen andere oplossing dan het versterken van zijn persoonlijke administratie. Op die manier kon hij zijn kabinet bevolken met aanhangers van zijn eigen partij en medewerkers die hij bekwaam achtte om hem bij te staan in zijn beleid.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Voorstel van resolutie teneinde de geleidelijke afschaffing van de zogenaamde « ministeriële kabinetten » te bewerkstelligen, *Parl.St.* Senaat, 2008-2009, nr. 4-1106/1, 1; P. BOUDREZ, *De rol van de ministeriële kabinetten met betrekking tot de politieke ruimte in de politiek-ambtelijke verhoudingen: een vergelijkend perspectief tussen België en Nederland*, thesis faculteit sociale wetenschappen K.U.Leuven, 2003, 1-2 en 11-12; S. DEREU, *De hervorming van de ministeriële kabinetten en de politiek-ambtelijke verhoudingen in het kader van Copernicus: een evaluatie*, thesis faculteit sociale wetenschappen K.U.Leuven, 2005, 28-29; A. HONDEGHEM, C. PELGRIMS, “Afschaffing van kabinetten is niet vanzelfsprekend”, *Financieel Economisch Tijd* 12.06.2003; C., PELGRIMS, “Ministeriële kabinetten als flexibele brug tussen politiek en administratie. Een onderzoek naar de instroom in de ministeriële kabinetten.”, *Res Publica* 2002, 4, 630; H., VAN HASSEL, “Regering en ambtenarij ten aanzien van beleidsbeheersing in België”, *Acta Politica*, juli 1975, 303-304

<sup>3</sup> Voorstel van resolutie teneinde de geleidelijke afschaffing van de zogenaamde « ministeriële kabinetten » te bewerkstelligen, *Parl.St.* Senaat, 2008-2009, nr. 4-1106/1, 1-2; G., DIERICKS, P., MAJERHOF, *De onweerstaanbare charme van de ministeriële kabinetten*, *T.B.P.*, 1992, 47(8), 549; HONDEGHEM, A., PELGRIMS, C. “Afschaffing van kabinetten is niet vanzelfsprekend”, *Financieel*

De kabinettsmedewerkers bevonden zich in het centrum van de macht, tussen de politieke partijen, de regering, de administratie en het parlement. De beleidsvoorbereidende taken werden stilaan gemonopoliseerd, ten koste van de administratie en het parlement. Het is vooral deze laatste vaststelling die de aanleiding was voor een grondige hervorming van het overheidsapparaat.<sup>4</sup>

### 3. DE COPERNICUSHERVORMING

#### 3.1. HET NIEUWE BELEID VAN PAARS (1999-2007)

##### 3.1.1. Politieke context

De historiek en de groeiende macht van de kabinetten indachtig, zal het niet verbazen dat reeds in de jaren zestig discussies plaatsvonden over de functies van de ministeriële kabinetten en de rol die ze vervullen in het beleidsvormingsproces. Toch bleven concrete voorstellen om de problematiek aan te pakken uit tot het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw. Onder de regering Verhofstadt I werd de hervorming van de ministeriële kabinetten voor het eerst een belangrijk programmapunt binnen het beleid.

De paars-groene partijen boekten in 1999 een historische overwinning, die voornamelijk te verklaren was vanuit een keuze tégen het heersende regime, onder leiding van de toenmalige CVP. In de jaren '80-'90 hadden een aantal schandalen elkaar snel opgevolgd<sup>5</sup>. Er ontstond een nieuwe beweging, die zich keerde tegen de politieke praktijken uit het verleden. Er werd gepleit voor een drastische hervorming en dit resulteerde in de « Nieuwe Politiek Cultuur » (NPC). Voortaan zouden maatregelen genomen worden om het vertrouwen in de politiek en de openbare instellingen te herstellen. Voorbeelden van

---

*Economisch Tijd* 12.06.2003; H., VAN HASSEL, "Regering en ambtenarij ten aanzien van beleidsbeheersing in België", *Acta Politica*, juli 1975, 305; J.-M., YANTE, *L'entourage administratif du pouvoir exécutif (XIXe- XXe siècles): le cas de Belgique*, 96, in J., RAADSCHELDERS, F. VAN DER MEER, (eds.), *L'entourage administratif du pouvoir exécutif*, Brussel, IISA/IIAS, 1998, 297p.

<sup>4</sup> J., BILLIET, H., COFFÉ, L., DE WINTER, e.a., *De geschiedenis van België na 1945*, Antwerpen, Standaard, 2006, 288; W., DEWACHTER, *de mythe van de parlementaire democratie, een Belgische analyse*, Leuven, Acco, 2001, 288-289, J.-M., YANTE, *L'entourage administratif du pouvoir exécutif (XIXe- XXe siècles): le cas de Belgique*, 77-96, in J., RAADSCHELDERS, F. VAN DER MEER, (eds.), *L'entourage administratif du pouvoir exécutif*, 1998, IISA/IIAS, Brussel, 297p.

<sup>5</sup> Bende van nijvel, De Agusta- en Dassault-affaires, de zaak- Dutroux, en net voor de verkiezingen de dioxinecrisis, waarbij ministers Colla en Pinxten ontslag namen; R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, XXIII.

dergelijke maatregelen waren het inperken van de ministeriële kabinetten en het beschouwen van de administratie als een volwaardige beleidsinstantie.<sup>6</sup>

Op het einde van de eerste paars-groene legislatuur liepen de spanningen tussen de coalitiepartners hoog op. PS had zich tijdens de verkiezingscampagne negatief uitgelaten over de vorderingen van de copernicushervorming<sup>7</sup> en Ecolo stapte negen dagen voor de verkiezingen nog uit de regering n.a.v. een conflict over de nachtvluchten. De groene partijen verloren de verkiezingen<sup>8</sup>, en de regering Verhofstadt II trad aan zonder Ecolo en Agalev. Ook in deze regeringen volgden verschillende crises en schandalen elkaar op, waardoor de oorspronkelijke agenda nauwelijks van de grond kwam.<sup>9</sup>

### 3.1.2. Globale hervorming van de overheid

Na de verkiezingen van 1999 trad een paars-groene regering aan onder leiding van Guy Verhofstadt.<sup>10</sup> De economie in België kende een opleving, en samen met de unieke politieke constellatie schepte dit nieuwe budgettaire kansen voor de net aangetreden regering. In het federale regeerakkoord werd grootschalige modernisering van het overheidsapparaat vooropgesteld, als antwoord voor de problemen die de politiek-ambtelijke verhoudingen beheersten.<sup>11</sup> Door de administratie opnieuw meer te betrekken bij het beleidsvoorbereidende werk werd getracht een nieuw evenwicht te zoeken. De administratie en ministeriële kabinetten zouden opnieuw partners moeten worden in het beleidsvoorbereidende werk.<sup>12</sup>

<sup>6</sup> Voorstel van resolutie teneinde de geleidelijke afschaffing van de zogenaamde « ministeriële kabinetten » te bewerkstelligen, *Parl.St.* Senaat, 2008-2009, nr. 4-1106/1, 2; P. BOUDREZ, *De rol van de ministeriële kabinetten met betrekking tot de politieke ruimte in de politiek-ambtelijke verhoudingen: een vergelijkend perspectief tussen België en Nederland*, thesis faculteit sociale wetenschappen K.U.Leuven, 2003, 1; M., BRANS, C., PELGRIMS, *An institutional perspective on personal advisors in Belgium. Political actors and the failure to change an institution during a critical juncture*, Leuven, Instituut voor de overheid, 2006, 2 en 9; G., DIERICKX, P., MAJERSDORF, *De politieke cultuur van ambtenaren & politici in België*, Brugge, Vanden Broele, 1994, VII- IX; A., HONDEGHEM, J., MAESSCHALCK, C., PELGRIMS, “De evolutie naar Nieuwe Politieke Cultuur in België: een beleidswetenschappelijke analyse”, *Beleidswetenschap*, 2002, 297; C. PELGRIMS, *Bestuurlijke hervormingen vanuit een politiek perspectief: politieke actoren als stakeholders in Beter Bestuurlijk Beleid en de Copernicushervorming*, Vandenbroele, 2008, 240; M., SUETENS, S., WALGRAVE, “Belgian politics without ministerial cabinets? On the possibilities and limitations of a new political culture”, *Acta Politica*, 2001, 180.

<sup>7</sup> R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 96.

<sup>8</sup> Ecolo en Agalev konden de kiesdrempel niet halen en waren dus op slag hun 9 zetels kwijt.

<sup>9</sup> E. GERARD, *Politieke geschiedenis van België*, Leuven, Politika, 2008, 224-225; DEWEERDT, M., “Overzicht van het Belgisch politiek gebeuren in 2003”, *Res Publica*, 183-184.

<sup>10</sup> VLD/MR, SP/PS en Agalev/Ecolo vormden samen de regering Verhofstadt I.

<sup>11</sup> FEDERALE REGERING, *De brug naar de eenentwintigste eeuw (regeerakkoord)*, Brussel, 7 juli 1999.

<sup>12</sup> Verslag aan de Koning bij het K.B. van 7 november 2000 houdende oprichting en samenstelling van de organen die gemeenschappelijk zijn aan iedere federale overheidsdienst, BS 18 november

De regering Verhofstadt I wou hiermee aansluiten bij de overige OESO-landen, die eerder al een moderniseringsbeweging kenden onder de noemer ‘New Public Management’ (NPM). NPM stond voor zakelijkheid, kwaliteit en meer gewicht voor publieke managers. Hierbij werd veel belang gehecht aan de betrokkenheid van het ambtelijke niveau bij de beleidsvoorbereiding. Deze inbreng zou er voor zorgen dat het “algemeen belang” beter zou worden behartigd.<sup>13</sup> In ons land werd de beweging omgedoopt tot de ‘Copernicushervorming’. De hervorming werd uitgewerkt in vier pijlers, nl. een nieuwe organisatiestructuur, een nieuwe HR-visie, een nieuwe manier van werken en een nieuwe managementstructuur.<sup>14</sup>

De hervorming van de ministeriële kabinetten kaderde binnen de eerste pijler en had op het einde van de legislatuur in een eindfase had moeten belanden. Ministeries werden hervormd naar federale overheidsdiensten (FOD’s), en de invoering van beleidsvoorbereidende cellen en beleidsraden zouden een afslanking van de ministeriële kabinetten betekenen.<sup>15</sup>

In het regeerakkoord stond het volgende te lezen: “*De jongste jaren werden de administraties steeds meer uitgesloten uit de voorbereiding van de politieke keuzes en van de wet- en reglementaire teksten die deze concretiseren. (...) De administratie moet daarom in het beleidsvoorbereidende werk opnieuw een partner worden. Dit moet geschieden door het beperken van het aantal*

2000; Voorstel van resolutie teneinde de geleidelijke afschaffing van de zogenaamde « ministeriële kabinetten » te bewerkstelligen, *Parl.St.* Senaat, 2008-2009, nr. 4-1106/1, 3; R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 36 en 123; S., DEREU, *De hervorming van de ministeriële kabinetten en de politiek-ambtelijke verhoudingen in het kader van Copernicus: een evaluatie*, thesis faculteit sociale wetenschappen K.U.Leuven, 2005, 10; J., DUJARDIN, A., MAST, M., VAN DAMME, J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 251; E., HENDERICKS, R., JANVIER, I., WILLEMS, *Copernicus tussen de regels door: de cultuur en de verwachtingen van het federale overheidspersoneel*, Gent, Academia Press, 2003, 7-8; M., SUTENS, S., WALGRAVE, “Belgian politics without ministerial cabinets ? On the possibilities and limitations of a new political culture”, *Acta Politica*, 2001, 181.

<sup>13</sup> Omwille van de opeenvolgende staatshervormingen en budgettaire problemen in de jaren '80 en '90 kon België vrij laat pas aansluiten bij deze beweging; R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, XXII; R., NIEUWENKAMP, *De prijs van het politieke primaat*, Delft, Eburon, 2001, 44; B., VAN HOOLAND, *Nieuw Publiek management. Van Bestuurskunde tot copernicus*. Brussel, Academia Press, 2003, 134 en 334 en 348; M., BRANS, D., HOET, “Over averisie, chemie en samenwerking tussen ambtenaren en politici in België en Nederland”, *B&b*, 2004, 5.

<sup>14</sup> R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, XXV; B., VAN HOOLAND, *Nieuw Publiek management. Van Bestuurskunde tot copernicus*. Brussel, Academia Press, 2003, 339.

<sup>15</sup> C. PELGRIMS, *Bestuurlijke hervormingen vanuit een politiek perspectief: politieke actoren als stakeholders in Beter Bestuurlijk Beleid en de Copernicushervorming*, Vandenbroele, 2008, 233-237; R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, XXV-XXVI en 123; B., VAN HOOLAND, *Nieuw Publiek management. Van Bestuurskunde tot copernicus*. Brussel, Academia Press, 2003, 341.

*kabinetsleden en het optimaliseren van de dialoog tussen kabinet en administratie. Evenzeer moeten ambtenaren het beleid, gelegitimeerd door de parlementaire meerderheid, loyaal uitvoeren.*”<sup>16</sup>

Luc Vanden Bossche, die eerder al samen met Wivina Demeester de Vlaamse administratie had gemoderniseerd op basis van de principes van New Public Management, trad aan als minister van ambtenarenzaken en modernisering van de besturen.<sup>17</sup> Hoewel er aanvankelijk een grote consensus binnen de gehele regering was om de werking van de administratie te verbeteren, bleek de minister, samen met premier Guy Verhofstadt, later toch de centrale actor in de Copernicushervorming.<sup>18</sup>

Op 16 februari 2000 werd het verslag van de werkgroepen Organisatiestructuur en Personeelsbeleid voorgesteld. In dit verslag getiteld « Naar een modernisering van de Openbare Besturen » stond o.m. het volgende te lezen: “*De aansluiting tussen politiek en administratie, en hierdoor de drastische vermindering van de ministeriële kabinetten, kan verwezenlijkt worden door: het oprichten van een beleidsraad, de benoeming van een voorzitter van het directiecomité voor de duur van een legislatuur, de oprichting van een directiecomité voor het operationeel management van de federale overheidsdienst, de oprichting van een cel beleidsvoorbereiding binnen elke federale overheidsdienst.*”<sup>19,20</sup>

Van de regering werd nu een initiatief verwacht, en het afschaffen van de ministeriële kabinetten was een belangrijk aspect daarvan.<sup>20</sup> Het verslag van de werkgroepen werd, na de voorstelling ervan aan de media, de ‘copernicusnota’ genoemd en vormde de basis voor de globale hervorming.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> FEDERALE REGERING, *De brug naar de eenentwintigste eeuw (regeerakkoord)*, Brussel, 7 juli 1999.

<sup>17</sup> T., AUWERS, G., BOUCKAERT, *De modernisering van de Vlaamse overheid*, Brugge, Die Keure, 1999, 11, 30, 48; B., VAN HOOLAND, *Nieuw Publiek management. Van Bestuurskunde tot copernicus*. Brussel, Academia Press, 2003, 337.

<sup>18</sup> M., BRANS, C., PELGRIMS, “An institutional perspective on personal advisors in Belgium. Political actors and the failure to change an institution during a critical juncture”, Instituut voor de overheid 2006, 10; S. DEREU, *De hervorming van de ministeriële kabinetten en de politiek-ambtelijke verhoudingen in het kader van Copernicus: een evaluatie*, thesis faculteit sociale wetenschappen K.U.Leuven, 2005, 87; C. PELGRIMS, *Bestuurlijke hervormingen vanuit een politiek perspectief : politieke actoren als stakeholders in Beter Bestuurlijk Beleid en de Copernicushervorming*, Vandenbroele, 2008, 240; B., VAN HOOLAND, *Nieuw Publiek management. Van Bestuurskunde tot copernicus*. Brussel, Academia Press, 2003, 350.

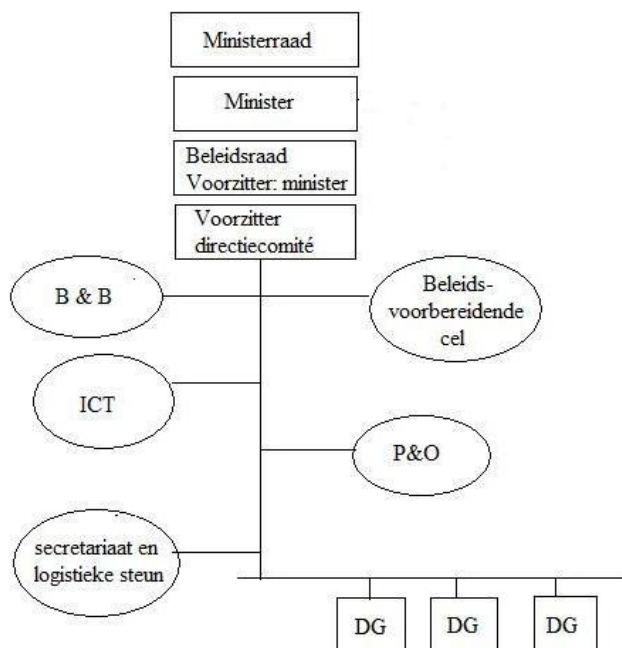
<sup>19</sup> X., *Naar een modernisering van de Openbare Besturen. Verslag van de werkgroepen Organisatiestructuur en Personeelsbeleid*, Brussel, 16 februari 2000.

<sup>20</sup> Voorstel van resolutie teneinde de geleidelijke afschaffing van de zogenaamde « ministeriële kabinetten » te bewerkstelligen, *Parl.St.* Senaat, 2008-2009, nr. 4-1106/1, 3-4; C. PELGRIMS, *Bestuurlijke hervormingen vanuit een politiek perspectief : politieke actoren als stakeholders in Beter Bestuurlijk Beleid en de Copernicushervorming*, Vandenbroele, 2008, 283-284.

<sup>21</sup> R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 75.

### 3.1.3. Het beleidsvormingsproces na de copernicusnota

In het oorspronkelijke plan, uitgetekend door de werkgroep organisatiestructuur en personeelsbeleid, werd de volgende basisstructuur voorgesteld<sup>22</sup>:



De vroegere ministeries werden vervangen door Federale Overheidsdiensten<sup>23</sup>. Deze reorganisatie werd doorgevoerd om tot homogenere takenpakketten te komen, die onder leiding van één minister zouden staan<sup>24</sup>. Daarnaast bestond de mogelijkheid om voor beperkte duur - een legislatuur of zelfs minder - Programmatoreische Overheidsdiensten op te richten, naargelang de prioriteiten van de zittende regering. Binnen elke federale overheidsdienst kwam een directiecomité, beleidsraad en beleidsvoorbereidende cel. De administratie moest door deze ingrepen verschillende taken van de ministeriële kabinetten

<sup>22</sup> X, *Naar een modernisering van de Openbare Besturen. Verslag van de werkgroepen Organisiatiestructuur en Personeelsbeleid*, Brussel, 16 februari 2000.

<sup>23</sup> Alleen het Ministerie van Defensie heeft haar oude naam behouden; [http://www.belgium.be/nl/over\\_belgie/overheid/federale\\_overheid/federale\\_programmatoreische\\_overheidsdiensten](http://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_overheid/federale_programmatoreische_overheidsdiensten).

<sup>24</sup> R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 128.

overnemen, waardoor de ministers werden verplicht om met hen samen te werken. Op deze manier konden de ministeriële kabinetten geleidelijk worden afgeslankt of afgeschaft.<sup>25</sup>

De **beleidsraad** vervulde de functie van verbindingsorgaan tussen de politieke overheid en de administratie. De raad moest de grote strategische lijnen voor de federale overheid uittekenen. Daarnaast kreeg de raad een aantal managementsbevoegdheden, zoals de opvolging van het personeelsbeleid en evaluatie van de mandaten. De beleidsraad bestond uit de voorzitter van het directiecomité, het hoofd van de cel beleidsvoorbereiding en beperkt aantal experts. De minister kon ook externe experts bij de samenstelling van de beleidsraad betrekken. Deze externen dienden de blik van de minister en de ambtenaren te verruimen bij het vervullen van hun specifieke taak.<sup>26</sup>

Het **directiecomité** was belast met belangrijke bestuursbevoegdheden zoals het dagelijks en operationeel beheer van de FOD, coördinatie tussen de diensten, het opstellen van het begrotingsontwerp en het opstellen van het jaarlijks personeelsplan.<sup>27</sup>

De **cel beleidsvoorbereiding** was verantwoordelijk voor de concrete realisatie van het uitgestippelde beleid. Ze had als taak de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid. Hiernaast werden ook een **cel algemene beleidscoördinatie**, onder leiding van de premier, en een **cel algemeen beleid** voor elke vice-premier opgericht.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> P., BOUDREZ, *De rol van de ministeriële kabinetten met betrekking tot de politieke ruimte in de politiek-ambtelijke verhoudingen: een vergelijkend perspectief tussen België en Nederland*, thesis faculteit sociale wetenschappen K.U.Leuven, 2003, 39; R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, XXV en 125; S., DEREU, C., PELGRIMS, "Ministeriële kabinetten in de copernicushervorming. De terugkeer van iets dat nooit weg was.", *Bb&b* 2006, 3, 1, 25; J., DUJARDIN, A., MAST, M., VAN DAMME, J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 251-252.

<sup>26</sup> Omzendbrief 533 betreffende de werking van de Beleidsraad van de federale overheidsdiensten en de programmatorische federale overheidsdiensten, *BS* 24 oktober 2002; P., BOUDREZ, *De rol van de ministeriële kabinetten met betrekking tot de politieke ruimte in de politiek-ambtelijke verhoudingen: een vergelijkend perspectief tussen België en Nederland*, thesis faculteit sociale wetenschappen K.U.Leuven, 2003, 39; R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 125; S., DEREU, C., PELGRIMS, "Ministeriële kabinetten in de copernicushervorming. De terugkeer van iets dat nooit weg was.", *Bb&b* 2006, 25; J., DUJARDIN, A., MAST, M., VAN DAMME, J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 252; E., HENDERICKS, R., JANVIER, I., WILLEMS, *Copernicus tussen de regels door: de cultuur en de verwachtingen van het federale overheidspersoneel*, Gent, Academia Press, 2003, 8.

<sup>27</sup> R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 125; S., DEREU, C., PELGRIMS, "Ministeriële kabinetten in de copernicushervorming. De terugkeer van iets dat nooit weg was.", *Bb&b* 2006, 3, 1, 25.

<sup>28</sup> P., BOUDREZ, *De rol van de ministeriële kabinetten met betrekking tot de politieke ruimte in de politiek-ambtelijke verhoudingen: een vergelijkend perspectief tussen België en Nederland*, thesis faculteit sociale wetenschappen K.U.Leuven, 2003, 39; S., DEREU, C., PELGRIMS, "Ministeriële



Het ministerieel kabinet of persoonlijk secretariaat verdween, en de cel beleidsvoorbereiding werd gepositioneerd als stafdienst van de voorzitter van het directiecomité, zoals de stafdiensten “Budget en Beheerscontrole (B&B)”, “Personeel en Organisatie (P&O)”, “Informatie- en Communicatietechnologie (ICT)”.<sup>29</sup>

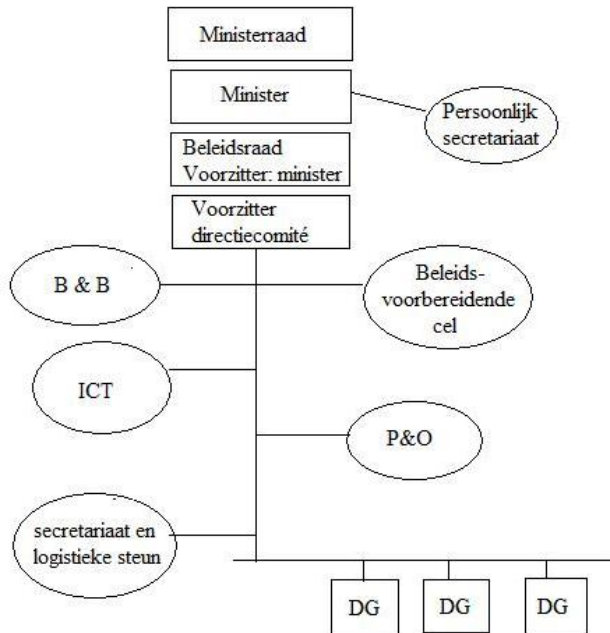
In de nota die de ministerraad van 28 april 2000 voorafging verscheen echter opnieuw een persoonlijk secretariaat in het organogram. Bovendien werden de cel beleidsvoorbereiding en beleidsraad verbonden, en samen onder leiding van de minister geplaatst. De minister kreeg dus meer controle over de cel, die min of meer werd ontdaan van de ‘stafdienstfunctie’. De directeur van het persoonlijk secretariaat kreeg tevens een plaats binnen de beleidsraad.<sup>30</sup>

---

kabinetten in de copernicushervorming. De terugkeer van iets dat nooit weg was.”, *Bb&b* 2006 26; J., DUJARDIN, A., MAST, M., VAN DAMME, J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 249; E., HENDERICKS, R., JANVIER, I., WILLEMS, *Copernicus tussen de regels door: de cultuur en de verwachtingen van het federale overheidspersoneel*, Gent, Academia Press, 2003, 8.

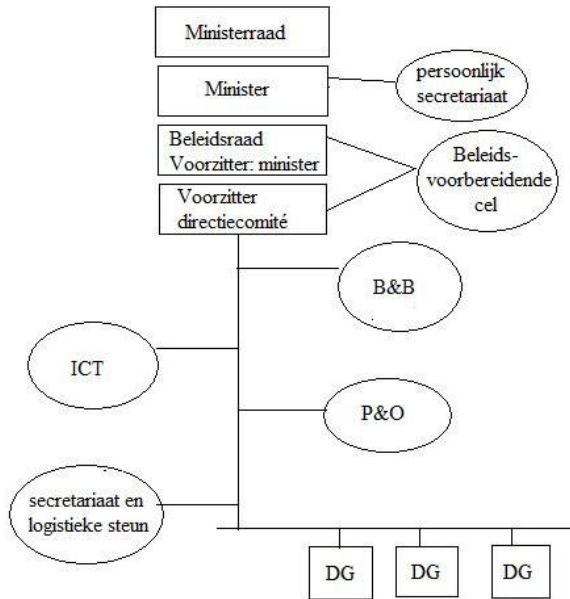
<sup>29</sup> R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 126; DEREU, C., PELGRIMS, “Ministeriële kabinetten in de copernicushervorming. De terugkeer van iets dat nooit weg was.”, *Bb&b* 2006, 25; E., HENDERICKS, R., JANVIER, I., WILLEMS, *Copernicus tussen de regels door: de cultuur en de verwachtingen van het federale overheidspersoneel*, Gent, Academia Press, 2003, 8.

<sup>30</sup> KABINET VAN DE MINISTTER VAN AMBTENARENZAKEN EN MODERNISERING VAN DE OPENBARE BESTUREN, *Fundamenten voor de modernisering van de federale administratie*, Brussel, 28 april 2000; S., DEREU, C., PELGRIMS, “Ministeriële kabinetten in de copernicushervorming. De terugkeer van iets dat nooit weg was.”, *Bb&b* 2006, 27; R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 125 en 166.



Na de ministerraad van 28 april 2000 bleek dat er nog een derde aanpassing van het oorspronkelijke plan werd doorgevoerd. De cel beleidsvoorbereiding werd hierdoor nog meer ontdaan van de ‘stafdienstfunctie’ en kwam zo dichterbij de minister.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> X, verslag van de ministerraad, 28 april 2000; S., DEREU, C., PELGRIMS, “Ministeriële kabinetten in de copernicushervorming. De terugkeer van iets dat nooit weg was.”, *Bb&b* 2006, 27; R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 166.



Voorgaande structuur werd op federaal niveau ingevoerd door het KB van 7 november 2000<sup>32</sup> en het KB van 19 juli 2001. De belangrijkste aanpassingen werden later ingevoerd door het KB van 19 juli 2003<sup>33</sup> en het KB van 27 april 2008<sup>34</sup>.

## 3.2. EVALUATIE VAN DE COPERNICUSHERVORMING

### 3.2.1. De beleidsorganen van de federale regering: huidige situatie

Op de website van de federale regering staat te lezen dat het ministerieel kabinet vandaag vervangen is door een persoonlijk secretariaat en een beleidscel die samen de beleidsorganen van het regeringslid vormen. Deze beleidsorganen zijn politiek van aard en maken sinds het K.B. van 19 juli 2003

<sup>32</sup> Koninklijk besluit 7 november 2000 houdende oprichting en samenstelling van de organen die gemeenschappelijk zijn aan iedere federale overheidsdienst, *BS* 18 november 2000.

<sup>33</sup> Koninklijk besluit 19 juli 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 november 2000 houdende oprichting van de organen die gemeenschappelijk zijn aan iedere federale overheidsdienst, koninklijk besluit van 19 juli 2001 betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten en betreffende de personeelsleden van de federale overheidsdiensten aangewezen om deel uit te maken van een kabinet van een lid van een Regering of van een College van een Gemeenschap of een Gewest, *BS* 25 juli 2003.

<sup>34</sup> Koninklijk besluit 27 april 2008 tot wijziging van verscheidene bepalingen betreffende de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten, *BS* 7 mei 2008.

geen deel meer uit van de administratie of van een federale overheidsdienst. Volgens het verslag aan de Koning bij het K.B. van 27 april 2008 heeft de praktijk immers aangetoond dat de integratie in de FOD niet noodzakelijk, noch nuttig is. De verdeling van de ministeriële bevoegdheden maakt de aanhechting van elk orgaan aan de betrokken FOD immers niet steeds mogelijk of logisch.<sup>35</sup>

De aanwezigheid van de directeur(s) van de beleidscel(len) binnen het **directiecomité** blijft wel behouden gezien het belang ervan voor een goede samenwerking tussen de federale overheidsdienst en de beleidscel. Deze aanwezigheid wordt zelfs uitgebreid tot de verantwoordelijken van de betrokken beleidskernen, wanneer de minister meerdere kernen heeft opgericht binnen de beleidscel.<sup>36</sup>

De leden van de **beleidscellen** zijn persoonlijke medewerkers van de ministers en staatssecretarissen. Ze worden door hen eenzijdig aangesteld, meestal voor de duur van legislatuur. De beleidscel ondersteunt het regeringslid bij de voorbereiding en de evaluatie van het beleid, in nauw overleg met de beleidsuitvoerende diensten waarvoor de minister bevoegd is. Wanneer de minister voor verschillende materies bevoegd is, kan hij opteren voor de oprichting van meerdere beleidscellen.<sup>37</sup> Daarnaast beschikt de minister ook over een **persoonlijk secretariaat**. Dit secretariaat rapporteert rechtstreeks aan de minister. Het omvat woordvoerders, stafmedewerkers, de persoonlijke secretaris of secretaresse en uitvoerende medewerkers.<sup>38</sup>

De **cellen algemene beleidscoördinatie en algemeen beleid** blijven bestaan en behouden dezelfde samenstelling en functie. De cel algemene beleidscoördinatie wordt opgericht binnen de FOD Kanselarij. De eerste minister en alle vice-eerste ministers beschikken steeds over een cel algemeen beleid, maar de ministerraad kan ook aan andere ministers een dergelijke cel

---

<sup>35</sup> Verslag aan de Koning bij het K.B. van 27 april 2008, *BS* 7 mei 2008; J., DUJARDIN, A., MAST, M., VAN DAMME, J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 249-252; [http://www.belgium.be/nl/over\\_belgie/overheid/federale\\_overheid/federale\\_regering/beleidsorganen\\_regeringsleden](http://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_overheid/federale_regering/beleidsorganen_regeringsleden).

<sup>36</sup> Verslag aan de Koning bij het K.B. van 27 april 2008; J., DUJARDIN, A., MAST, M., VAN DAMME, J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 252.

<sup>37</sup> art. 7 K.B. van 27 april 2008 tot wijziging van verscheidene bepalingen betreffende de beleidsdiensten van de federale overheidsdiensten, *BS* 7 mei 2008; J., DUJARDIN, A., MAST, M., VAN DAMME, J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 249; [http://www.belgium.be/nl/over\\_belgie/overheid/federale\\_overheid/federale\\_regering/beleidsorganen\\_regeringsleden](http://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_overheid/federale_regering/beleidsorganen_regeringsleden).

<sup>38</sup> J., DUJARDIN, A., MAST, M., VAN DAMME, J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 249; [http://www.belgium.be/nl/over\\_belgie/overheid/federale\\_overheid/federale\\_regering/beleidsorganen\\_regeringsleden](http://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_overheid/federale_regering/beleidsorganen_regeringsleden).

toewijzen.<sup>39</sup>

De **beleidsraad** bleek niet meer essentieel en wordt nog zelden opgericht.<sup>40</sup> Tegemoet komend aan de kritiek van het Rekenhof dat in een verslag van 6 december 2006 de inconsistentie tussen de reglementering en de praktijk aan de kaak had gesteld, schafte het K.B. van 27 april 2008 de principiële verplichting om de beleidsraad op te richten af.<sup>41</sup> Indien de beleidsraad niet is opgericht kan de begrotingsenveloppe «experten beleidsraad» worden aangesproken om de beleidscellen te versterken. Het betreft hier dus ofwel vaste experts, d.w.z. experts die permanent zetelen binnen de beleidscel, ofwel experts belast met een bijzondere opdracht. Deze laatste categorie kan worden aangewezen om advies te verstrekken over bijzondere politieke materies, als uitbreiding van de adviesfunctie van de beleidsraad, of om een tijdelijk tekort aan expertise aan te vullen binnen de cel beleidsvoorbereiding.<sup>42</sup>

### 3.2.2. Een loutere naamsverandering: status-quo?

Op het einde van de eerste legislatuur van paars-groen werd duidelijk dat inzake politiek-ambtelijke verhoudingen weinig veranderingen waren doorgevoerd. Slechts twee ministers<sup>43</sup> hadden de afschaffing van de kabinetten en de invoering van de beleidsorganen effectief voltrokken. De premier had dat bovendien slechts in beperkte mate gedaan. In juni 2002 had Verhofstadt zijn beleidsraad nog geen enkele keer samengeroepen, en op zijn website stond dat de beleidsraad nog maar één lid telde, nl. een communicatieadviseur.<sup>44</sup> Bij

---

<sup>39</sup> Art. 10 van het K.B. van 27 april 2008, *BS* 7 mei 2008; Art. 9 van het KB van 19 juli 2003, *BS* 25 juli 2003; J., DUJARDIN, A., MAST, M., VAN DAMME, J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 249; REKENHOF, *Het personeelsbeleid bij de federale beleidsorganen en de secretariaten*, Brussel, januari 2007, 7, ([http://www.ccrek.be/docs/Reports/2007/2007\\_01\\_Personeelsbeleid\\_N.pdf](http://www.ccrek.be/docs/Reports/2007/2007_01_Personeelsbeleid_N.pdf));

[http://www.belgium.be/nl/over\\_belgie/overheid/federale\\_overheid/federale\\_regering/beleidsorganen\\_regeringsleden](http://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_overheid/federale_regering/beleidsorganen_regeringsleden).

<sup>40</sup> Momenteel is er enkel een beleidsraad binnen de FOD binnenlandse zaken, opgericht bij Ministerieel Besluit van 11 maart 2009 houdende oprichting van een beleidsraad binnen de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, *BS* 20 maart 2009.

<sup>41</sup> art. 1 van het K.B. van 27 april 2008, *BS* 7 mei 2008; J., DUJARDIN, A., MAST, M., VAN DAMME, J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 251-252.

<sup>42</sup> Verslag aan de Koning bij het K.B. van 27 april 2008, *BS* 7 mei 2008; art. 1-5 en 9 van het K.B. van 27 april 2008, *BS* 7 mei 2008.

<sup>43</sup> nl. Guy Verhofstadt (VLD) en Luc Van Den Bossche (SP).

<sup>44</sup> M., BRANS, C., PELGRIMS, *An institutional perspective on personal advisors in Belgium. Political actors and the failure to change an institution during a critical juncture*, Leuven, Instituut voor de overheid, 2006, 2; R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 162-163; S. DEREU, *De hervorming van de ministeriële kabinetten en de politiek-ambtelijke verhoudingen in het kader van Copernicus: een evaluatie*, thesis faculteit sociale wetenschappen

de start van de tweede paarse regering werden, onder druk van de Franstalige socialisten, cruciale aanpassingen aan de Copernicushervorming doorgevoerd (infra nr. 42-43). De beleidscellen kwamen volledig onder de voogdij van de bevoegde minister, en de beleidsmedewerkers werden aangesteld naar eigen keuze, zonder voorafgaande objectieve selectieprocedure.<sup>45</sup> De parallel met de vroegere ministeriële kabinetten leek wel heel erg groot.

In 2005-2006 voerde het Rekenhof een onderzoek uit naar het personeelsbeheer van de federale beleidsorganen. Het Hof onderzocht of het beleidsvoorbereidende werk wel effectief toekwam aan de beleidscel en of het persoonlijk secretariaat enkel diende voor de politieke of persoonlijke ondersteuning van de minister. De opsplitsing tussen beide organen bleek echter niet altijd even duidelijk. Daarnaast werd ook vastgesteld dat de beleidsraden, die als verbindingsorgaan tussen de politieke overheid en de administratie zouden moeten fungeren, ofwel niet werden opgericht, ofwel niet operationeel waren.<sup>46</sup>

DEREU en PELGRIMS voerden in 2006 een onderzoek naar de samenstelling en kosten van de beleidsorganen. In de regering Verhofstadt I daalden de werkingbudgetten nog voorzichtig, maar bij het begin van de tweede legislatuur werd opnieuw een sterke stijging vastgesteld. Daarnaast bleef het gemiddeld aantal medewerkers per regeringslid, ondanks de copernicushervorming, verder stijgen. Bij de start van Verhofstadt I waren er nog gemiddeld 16,2 medewerkers, in 2004 waren dat er al 28,0.<sup>47</sup>

In een onderzoek van OECD in 2007 bleek dan weer dat de beleidscellen steeds meer experts telden, i.t.t. de ministeriële kabinetten die voornamelijk uit politieke medewerkers bestonden. Daarnaast bleek dat er steeds meer samenwerking tussen de ambtenaren en beleidsmedewerkers was m.b.t. technische materies. Toch bleven de beleidscellen nog steeds nauw betrokken bij dagelijkse bestuurlijke beslissingen.<sup>48</sup>

Het statuut van de leden van de beleidscellen is gelijkaardig aan dat van de vroegere kabinetsleden. Het K.B. van 19 juli 2003 heeft de geobjectiveerde

---

K.U.Leuven, 2005, 11; G. TEGENBOS, "Beleidsraad premier werkt niet", *De Standaard*, 3 juni 2002.

<sup>45</sup> Art.7 van het KB van 19 juli 2003, *BS* 25 juli 2003.

<sup>46</sup> Voorstel van resolutie teneinde de geleidelijke afschaffing van de zogenaamde « ministeriële kabinetten » te bewerkstelligen, *Parl.St.* Senaat, 2008-2009, nr. 4-1106/1; REKENHOF, *Het personeelsbeleid bij de federale beleidsorganen en de secretariaten*, Brussel, januari 2007, ([http://www.ccrek.be/docs/Reports/2007/2007\\_01\\_Personeelsbeleid\\_N.pdf](http://www.ccrek.be/docs/Reports/2007/2007_01_Personeelsbeleid_N.pdf)); Interview met Marc Kerkhofs, 11 maart 2010, zie bijlage A.

<sup>47</sup> S., DEREU, C., PELGRIMS, "Ministeriële kabinetten in de copernicushervorming. De terugkeer van iets dat nooit weg was.", *Bh&b* 2006, 29.

<sup>48</sup> OECD Reviews of Human Resource Management in Government, *Belgium (Brussels Capital Region, Federal Government, Flemish Government, French Community, Walloon Region)*, 2007, 106-107.

selectieprocedure –die aanvankelijk voorzien was- opnieuw afgeschaft.<sup>49</sup> Voortaan is nog wel vereist dat de medewerkers houder zijn van een functie van niveau A of B, geslaagd zijn in een proef voor deze functie of houder zijn van een diploma dat toegang geeft tot deze functie. Hierdoor is de samenstelling van de beleidscellen kwalitatief verbeterd.<sup>50</sup> Een belangrijk verschil is de verloning. Het basisloon van de ambtenaar die gedetacheerd is van een FOD binnen een beleidscel wordt nog steeds ten laste genomen door zijn administratie. Daarnaast beschikt elke minister echter over een beleidsenveloppe en expertenveloppe die berekend wordt rekening houdend met een maximaal aantal medewerkers, waaronder een aantal gedetacheerden. Binnen bepaalde standaarden bepaalt de minister dan vrij het loon van deze medewerkers.<sup>51</sup>

Ten slotte worden tot op heden nog steeds de oude terminologie ‘ministeriële kabinetten’ en ‘kabinetschef’ gebruikt. De huidige eerste minister Yves Leterme stelde in november 2003 – aan het begin van de tweede legislatuur – in de Kamer een vraag over deze kwestie. Het antwoord luidde als volgt: *“Ik ben het inderdaad eens met het geachte lid dat men in officiële publicaties van welke aard ook enkel de correcte terminologie mag gebruiken zoals die in de reglementaire teksten is opgenomen. Voor het overige zijn de media vrij om de door hen gekozen termen te gebruiken, maar uiteraard dient de regering zelf het goede voorbeeld te geven.”*<sup>52</sup>

In de media wordt er nog steeds nauwelijks gesproken over de beleidsorganen, hoewel die ondertussen al een decennium bestaan<sup>53</sup>. Op Vlaams en Waals niveau bestaan er bovendien wel nog ministeriële kabinetten<sup>54</sup> resp. cabinets ministériels<sup>55</sup>, wat in de berichtgeving tot verwarring kan leiden.

<sup>49</sup> Voorstel van resolutie teneinde de geleidelijke afschaffing van de zogenaamde « ministeriële kabinetten » te bewerkstelligen, *Parl.St.* Senaat, 2008-2009, nr. 4-1106/1; BERCKS, P., “Rechtpositie overheidspersoneel”, *TBP*, 2003-2004, 249; J., DUJARDIN, A., MAST, M., VAN DAMME, J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 249-250.

<sup>50</sup> Art. 8 van het K.B. van 27 april 2008, *BS* 7 mei 2008; J., DUJARDIN, A., MAST, M., VAN DAMME, J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 249-250; Interview met Marc Kerkhofs, 11 maart 2010, zie bijlage A.

<sup>51</sup> J., DUJARDIN, A., MAST, M., VAN DAMME, J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 249-250; Interview met Marc Kerkhofs, 11 maart 2010, zie bijlage A.

<sup>52</sup> *Vr. en Antw.* Kamer 2003-2004, 3 november 2003, 701 (Vr. Y. Leterme).

<sup>53</sup> <http://www.demorgen.be/dm/nl/5036/Wetstraat/article/detail/1052795/2010/01/12/Eric-Kirsch-nieuwe-kabinetschef-Leterme.dhtml>;  
<http://www.demorgen.be/dm/nl/5036/Wetstraat/article/detail/1033830/2009/11/25/Diplomaat-Wouters-nieuwe-buitenland-kabinetschef-Vanackere.dhtml>;  
<http://www.demorgen.be/dm/nl/989/Binnenland/article/detail/1000022/2009/09/21/Kabinetschef-Onkelinx-nieuwe-voorzitter-raad-van-bestuur-NMBS.dhtml>.

<sup>54</sup> <http://www.vlaanderen.be>.

<sup>55</sup> <http://gouvernement.wallonie.be/contacts>.

Op de website van de federale overheid wordt overwegend ‘het goede voorbeeld’ gegeven, maar ook daar wordt niet altijd consequent de juiste terminologie gebruikt. Sommige ministers hebben onder hun medewerkers een ‘kabinetssecretaris’. Steven Van Ackere is de *slechtste leerling uit de klas* en spreekt nog van een (adjunct-)kabinetschef, terwijl dit ondertussen de directeur van de beleidscel zou moeten zijn.<sup>56</sup>

### 3.2.3. Mogelijke verklaringen

Zoals in het vorige hoofdstuk werd aangetoond, blijkt dat de parallel tussen de beleidscellen en ministeriële kabinetten zeer groot is. De copernicushervorming heeft op dit vlak dus niet het gewenste resultaat bereikt. Hiervoor zijn twee verklaringen te weerhouden.

Ten eerste vervullen ministeriële kabinetten essentiële functies in het Belgisch politiek-administratief systeem (infra nr. 47-59), die (nog) niet door andere actoren konden worden overgenomen.<sup>57</sup> De copernicushervorming voorzag in een radicale afschaffing van de ministeriële kabinetten waarbij een in omvang beperkt secretariaat de politieke functies zou overnemen, en de beleidsrol van de administratie zou versterkt worden. Conceptueel werd de administratie echter louter belast met de uitvoering van beslissing. Gezien de organisatorische en culturele verschillen tussen politici en ambtenaren, werd niet geopteerd ook de beleidsvoorbereiding aan de ambtenaren toe te vertrouwen. Aangezien het persoonlijk secretariaat zich voornamelijk concentreerde op politieke aspecten, ontbrak er dus een link tussen de beleidsvoorbereiding en –uitvoering. Deze link werd teruggevonden in de beleidscel, die zich bevond in de *grijze zone* tussen politiek en administratie. Bovendien werd er binnen de copernicushervorming enkel rekening gehouden met de zichtbare functies, waardoor de latente functies van de ministeriële kabinetten uit het oog werden verloren. Deze functies konden daarom binnen het nieuwe systeem niet door andere actoren opgevangen worden.<sup>58</sup>

De tweede verklaring, die hieronder nader wordt toegelicht is dat het draagvlak binnen de paarse(-groene) regering en de ambtenarij voor de afschaffing van de ministeriële kabinetten te beperkt was. De functies die de ministeriële

<sup>56</sup> [http://www.belgium.be/nl/publicaties/pub\\_samenstelling\\_beleidsorganen.jsp](http://www.belgium.be/nl/publicaties/pub_samenstelling_beleidsorganen.jsp).

<sup>57</sup> R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 156; S., DEREU, *De hervorming van de ministeriële kabinetten en de politiek-ambtelijke verhoudingen in het kader van Copernicus: een evaluatie*, thesis faculteit sociale wetenschappen K.U.Leuven, 2005, 118; W., DEWACHTER, *de mythe van de parlementaire democratie, een Belgische analyse*, Leuven, Acco, 2001, 299; G., DIERICKX, P., MAJERSDORF, *De politieke cultuur van ambtenaren & politici in België*, Brugge, Vanden Broele, 1994, 103-104; A., HONDEGHEM, C., PELGRIMS, “Afschaffing van kabinetten is niet vanzelfsprekend”, *Financieel Economisch Tijd* 12 juni 2003.

<sup>58</sup> R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 159.



kabinetten, nu beleidscellen, opnemen heeft daar zeker een grote rol in gespeeld.

Hoewel er aanvankelijk een algemene consensus binnen **de regering** was om de administratie een grotere rol toe te kennen in het beleidsvormingsproces door de afschaffing van de ministeriële kabinetten, verdween geleidelijk bij verschillende coalitiepartners het enthousiasme voor de hervormingen. Het koninklijk besluit van 19 juli 2001, dat de ministeriële kabinetten formeel afschafte, bleek geen voldoende grote hindernis voor de voorstanders ervan om ze opnieuw in te voeren.<sup>59</sup>

Na een analyse van het besluitsvormingsproces (supra nr. 15-23) kunnen we vaststellen dat reeds vóór het eerste Koninklijk Besluit van 7 november 2000 het afschaffen van de ministeriële kabinetten een gevoelige kwestie binnen de copernicushervorming was.

De oorspronkelijke nota van de werkgroepen organisatiestructuur en personeelsbeleid werd meermaals door de ministerraad aangepast, waarbij werd teruggegrepen naar de oude structuren. Het oorspronkelijke opzet stond daardoor reeds vroeg op de helling.<sup>60</sup> *Ten eerste* werd al snel opnieuw een persoonlijk secretariaat aan de ministers ter beschikking gesteld.<sup>61</sup> Even later werd ook de beleidsvoorbereidende cel onder het gezag van de minister geplaatst.<sup>62</sup>

*Daarnaast* werd de vervanging van de ministeriële kabinetten door de cellen beleidsvoorbereiding gehypothekerd door de beslissing dat iedere minister zelf kon kiezen wanneer hij deze vervanging zou doorvoeren<sup>63</sup>. Dit moest gebeuren voor het einde van legislatuur, maar werd uiteindelijk maar door twee ministers voltrokken.<sup>64</sup>

---

<sup>59</sup> S. DEREU, *De hervorming van de ministeriële kabinetten en de politiek-ambtelijke verhoudingen in het kader van Copernicus: een evaluatie*, thesis faculteit sociale wetenschappen K.U.Leuven, 2005, 87; A., HONDEGHEM, C., PELGRIMS, "Afschaffing van kabinetten is niet vanzelfsprekend", *Financieel Economisch Tijd* 12 juni 2003; C. PELGRIMS, *Bestuurlijke hervormingen vanuit een politiek perspectief: politieke actoren als stakeholders in Beter Bestuurlijk Beleid en de Copernicushervorming*, Vandenbroele, 2008, 240; C. PELGRIMS, *Bestuurlijke hervormingen vanuit een politiek perspectief: politieke actoren als stakeholders in Beter Bestuurlijk Beleid en de Copernicushervorming*, Vandenbroele, 2008, 265.

<sup>60</sup> R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 163; S., DEREU, C., PELGRIMS, "Ministeriële kabinetten in de copernicushervorming. De terugkeer van iets dat nooit weg was.", *B&B* 2006, 28-29.

<sup>61</sup> KABINET VAN DE MINISTER VAN AMBTENARENZAKEN EN MODERNISERING VAN DE OPENBARE BESTUREN, *Fundamenten voor de modernisering van de federale administratie*, 28.04.2000, 11p.

<sup>62</sup> X, verslag van de ministerraad, 28 april 2000.

<sup>63</sup> Art. 21§1 van het KB van 19 juli 2001.

<sup>64</sup> R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 162-163; S. DEREU, *De hervorming van de ministeriële kabinetten en de politiek-ambtelijke verhoudingen in*

Tot slot werd vrij snel afgestapt van het oorspronkelijke plan om de beleidscellen samen te stellen via geobjectiveerde selectieprocedures georganiseerd door SELOR.<sup>65</sup> De nota van Luc Van den Bossche op 15 februari 2001 voorzag in een pragmatische en realistische samenstelling tijdens de legislatuur, maar in het KB van 19 juli 2001 werd meteen een afwijking van deze algemene regel ingevoerd. In art. 23 stond immers te lezen dat de minister bij de eerste samenstelling van de beleidcel zijn persoonlijke adviseurs *rechtstreeks* in deze cel konden overbrengen.<sup>66</sup>

Toen het einde van de legislatuur naderde, werden steeds meer vragen gesteld bij de hervormingen. F. FRANCEUS, voormalige adjunct-kabinetschef van de Vlaamse minister Geert Bourgeois, stelde in een artikel dat de regeling van het KB van 19 juli 2001 complex en moeilijk uitvoerbaar was.<sup>67</sup> De Raad van State had voordien dezelfde opmerkingen gemaakt.<sup>68</sup> Maar ook binnen de regering klonken steeds meer negatieve geluiden. De beleidsraad bleek een orgaan te zijn dat de ministers in veel gevallen overbodig vonden of waarvan ze het nut niet inzagen.<sup>69</sup>

Vooral de Franstalige socialisten hadden alle enthousiasme verloren, en waren vragende partij voor grondige aanpassingen van de copernicushervorming. In aanloop van de verkiezingen van 2003 nam de openlijke oppositie toe en PS-voorzitter Elio Di Rupo stelde duidelijk dat de hervorming van de federale administratie herzien zou worden.<sup>70</sup> De ministerpost voor ambtenarenzaken kwam in de tweede paarse regering dan ook in handen van de PS.<sup>71</sup>

---

*het kader van Copernicus: een evaluatie*, thesis faculteit sociale wetenschappen K.U.Leuven, 2005, 11 en 87; S., DEREU, C., PELGRIMS, "Ministeriële kabinetten in de copernicushervorming. De terugkeer van iets dat nooit weg was.", *Bb&b* 2006, 3, 1, 29; G. TEGENBOS, "Beleidsraad premier werkt niet", *De Standaard*, 03 juni 2002.

<sup>65</sup> Voorstel van resolutie teneinde de geleidelijke afschaffing van de zogenaamde « ministeriële kabinetten » te bewerkstelligen, *Parl.St.* Senaat, 2008-2009, nr. 4-1106/1; J., DUJARDIN, A., MAST, M., VAN DAMME, J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 249-250;

<sup>66</sup> Art. 23 van het KB van 19 juli 2001; L. VAN DEN BOSSCHE, Nota voor de ministerraad: conceptnota algemene principes voor de afschaffing van de kabinetten en de installatie van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten, Brussel, 15.02.2001; R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 161; S., DEREU, C., PELGRIMS, "Ministeriële kabinetten in de copernicushervorming. De terugkeer van iets dat nooit weg was.", *Bb&b* 2006, 25;

<sup>67</sup> F. FRANCEUS, "Na Copernicus Kepler? De Stand van de zon in het federaal openbaar ambt.", *Bb&b* 2004, 1, 3.

<sup>68</sup> S., DEREU, C., PELGRIMS, "Ministeriële kabinetten in de copernicushervorming. De terugkeer van iets dat nooit weg was.", *Bb&b* 2006, 3, 1, 29;

<sup>69</sup> R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 163;

<sup>70</sup> B. BRINCKMAN, "PS blokkeert sluitstuk Copernicus hervorming", *De Tijd*, 08 april 2003; R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 96-97; S. DEREU, *De hervorming van de ministeriële kabinetten en de politiek-ambtelijke verhoudingen in het kader van Copernicus: een*

Het regeerakkoord van Verhofstadt II vermeldde dat er aanpassingen zouden komen aan de modernisering van de federale administratie: “Voortaan zullen de leden van de regering, naast de steun geleverd door hun administratie, beschikken over een persoonlijk secretariaat en een cel beleidsvoorbereiding.<sup>72</sup>” Hoewel dit theoretisch gezien reeds het geval was, kan men uit de zinsconstructie afleiden dat minister vanaf dat moment de cel beleidsvoorbereiding volledig zou opeisen.<sup>73</sup> Het KB van 19 juli 2003 stelde het volgende: “De leden van de beleidsellen<sup>74</sup> worden aangewezen door de minister, desgevallend de staatssecretaris, op basis van een functiebeschrijving en een competentieprofiel.<sup>75</sup>”

Elke minister of staatssecretaris beschikte dus over een beleidscel of een kern binnen een beleidscel, naargelang zijn bevoegdheden. De minister of staatssecretaris kon zelf zijn medewerkers aanstellen, zonder tussenkomst van het selectiebureau van de overheid. De beleidsellen werden dus op identieke manier samengesteld als de persoonlijke secretariaten.<sup>76</sup>

Het oorspronkelijke plan om de ministeriële kabinetten af te schaffen werd dus stapsgewijs afgezwakt. Het draagvlak binnen de regering was te beperkt om afstand te doen de directe medewerkers, die ze zelf konden kiezen. De politieke wil ontbrak omdat ministers zich comfortabel voelen met mensen rond zich die ze zelf kunnen kiezen.<sup>77</sup>

---

*evaluatie*, thesis faculteit sociale wetenschappen K.U.Leuven, 2005, 87; S., DEREU, C., PELGRIMS, “Ministeriële kabinetten in de copernicushervorming. De terugkeer van iets dat nooit weg was.”, *Bb&b* 2006, 3, 1, 29; PARTI SOCIALISTE, *Réforme Copernic de l’administration fédérale*, Brussel, 26 juni 2003; X, “sociale kopstukken tegen copernicushervorming”, *De Standaard*, 9 januari 2001.

<sup>71</sup> Marie Arena (tot 18 juli 2004), Christian Dupont (vanaf 18 juli 2004) [http://nl.wikipedia.org/wiki/Regering-Verhofstadt\\_II](http://nl.wikipedia.org/wiki/Regering-Verhofstadt_II) (wikipedia); DEPRÉ, R., HONDEGHEM, A., *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 98.

<sup>72</sup> FEDERALE REGERING, *Zuurstof voor het land - Een creatief en solidair België (regeerakkoord)*, Brussel, 12 juli 2003.

<sup>73</sup> R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, A., *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 97-98; S. DEREU, *De hervorming van de ministeriële kabinetten en de politiek-ambtelijke verhoudingen in het kader van Copernicus: een evaluatie*, thesis faculteit sociale wetenschappen K.U.Leuven, 2005, 88; S., DEREU, C., PELGRIMS, “Ministeriële kabinetten in de copernicushervorming. De terugkeer van iets dat nooit weg was.”, *Bb&b* 2006, 29.

<sup>74</sup> artikel 1 van het KB van 19 juli 2003 doopte de cel beleidshervorming tot beleidscel.

<sup>75</sup> artikel 7 van het KB van 19 juli 2003.

<sup>76</sup> DEPRÉ, R., HONDEGHEM, A., *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 99; S., DEREU, C., PELGRIMS, “Ministeriële kabinetten in de copernicushervorming. De terugkeer van iets dat nooit weg was.”, *Bb&b* 2006, 32; DEWEERDT, M., “Overzicht van het Belgisch politiek gebeuren in 2003, *Res Publica*, 194.

<sup>77</sup> M., BRANS, C., PELGRIMS, *An institutional perspective on personal advisors in Belgium. Political actors and the failure to change an institution during a critical juncture*, Leuven, Instituut voor de overheid, 2006, 17; S., DEREU, C., PELGRIMS, “Ministeriële kabinetten in de copernicushervorming. De terugkeer van iets dat nooit weg was.”, *Bb&b* 2006, 3, 1, 29.

Maar ook bij de **ambtenaren** groeide de weerstand tegen de hervormingen.<sup>78</sup> In de loop van december 2000 werd de Artemis-enquête afgenomen. Deze enquête werd verstuurd naar een representatief staal ambtenaren, en bevatte vragen over hun visie op de hervormingen. Slechts 40% verklaarde gemotiveerd te zijn om mee te werken aan de hervormingen. Als belangrijkste reden die hiervoor werd aangehaald was –paradoxaal genoeg– dat Copernicus de politisering zou versterken.<sup>79</sup> Hoewel de premier en minister van ambtenarenzaken hadden aangekondigd dat de cellen beleidsvoorbereiding niet zouden worden opgevuld met politieke vertrouwelingen, werd al snel duidelijk dat dit wél het geval was. Daarom was de hervorming voor veel ambtenaren al vanaf haar initiële uitwerking enigszins teleurstellend.<sup>80</sup>

## 4. EEN NIEUWE VISIE VOOR DE TOEKOMST

### 4.1. DE FUNCTIES EN DISFUNCTIES VAN BELEIDSCELLEN

#### 4.1.1. *Functies*

De verantwoordelijkheid voor het gekozen beleid ligt bij de bevoegde minister, en niet bij de administratie. Daarom is het moeilijk voor een minister om op technisch vlak volledig afhankelijk te zijn van zijn administratie. Als de administratie niet loyaal is, loopt hij het risico zijn eigen politiek niet te kunnen uitvoeren.<sup>81</sup> Daarnaast is de minister enkel verzekerd van degelijke inhoudelijke ondersteuning als hij zijn medewerkers zelf kan kiezen. Deze ondersteuning is van groot belang voor zijn beleid van de bevoegde minister. Een stelling van J-L. DEHAENE, die zich op 10 jaar kabinetservaring en meer dan 10 jaar ministerschap kan baseren, bevestigt dit: *“een zwak minister met goede medewerkers kan toch uitgroeien tot een goed minister. Een goed minister met slechte medewerkers zou er niets van terecht brengen; een sterke figuur met goede medewerkers kan bergen verzetten.”*<sup>82</sup>

<sup>78</sup> HONDEGHEM, A., PELGRIMS, C. “Afschaffing van kabinetten is niet vanzelfsprekend”, In: Financieel Economisch Tijd, 12.06.2003.

<sup>79</sup> DEPRÉ, R., HONDEGHEM, A., *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 82-85; X, “sociale kopstukken tegen copernicushervorming”, De Standaard, 9.01.2001.

<sup>80</sup> R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 163.

<sup>81</sup> R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 172; S., DEREU *De hervorming van de ministeriële kabinetten en de politiek-ambtelijke verhoudingen in het kader van Copernicus: een evaluatie*, thesis faculteit sociale wetenschappen K.U.Leuven, 2005, 118; B., VAN HOOLAND, *Naar een beter bestuur*, Gent, Academia Press, 2002, 87.

<sup>82</sup> W., DEWACHTER, *de mythe van de parlementaire democratie, een Belgische analyse*, Leuven, Acco, 2001, 296; J.-L., Dehaene, *De (on)macht van de Eerste minister. Res Publica*, 2000, nr.1, blz. 28.

In Belgische coalitieregeringen moet bovendien permanent onderhandeld worden, en dienen afspraken gemaakt te worden met een uitgesproken politiek karakter. Ministers hebben derhalve nood aan beleidsstrategisch advies. Dat advies krijgen ze bij voorkeur van mensen die op dezelfde politieke lijn zitten.<sup>83</sup> Deze behoefte aan persoonlijke en loyale ondersteuning wordt opgevangen door de beleidscellen. Zij vervullen een aantal politieke en beleidsfuncties, die (voorlopig) niet door de administratie kunnen worden opgenomen. De beleidscellen zijn tevens uniek aangezien ze deze functies binnen één instituut verenigen.<sup>84</sup>

### a. Beleidsfuncties

Volgende functies kunnen worden beschouwd als de belangrijkste beleidsfuncties van de beleidscellen: het geven van beleidsadvies, het vormen van een sluis voor belangengroepen, het dienstbetoon en logistieke ondersteuning en het communiceren en coördineren van het beleidsvormingsproces. Daarnaast zijn de beleidscellen ook flexibel, omdat ze een soepele beleidsondersteuning kunnen bieden. Deze flexibiliteit is minder aanwezig binnen de administratie.

Wanneer een nieuwe regering wordt gevormd, kiest elke minister medewerkers die hem kunnen bijstaan bij de **voorbereiding en uitvoering van zijn beleidsvisie**. De minister die aan het bewind komt is vaak geen technicus. Het is dus van belang specialisten onder zich te hebben die wel over de nodige expertise en deskundigheid beschikken in het beleidsdomein van de minister. Uit verschillende onderzoeken bleek dat de medewerkers binnen beleidscellen meestal hoog opgeleid zijn. We kunnen dus spreken van een zekere *braintrust*. De bureaucratie is daarentegen weinig geschikt om aan de uitdagingen van vage en veranderlijke politieke doelstellingen het hoofd te bieden. In zijn zoektocht naar degelijke inhoudelijke ondersteuning selecteert de minister daarom zijn medewerkers voornamelijk binnen de lagere echelons van de administratie, of buiten de administratie.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> M, SUIETENS, S, WALGRAVE, "Leven en werk van de kabinetsleden.", *Res publica* 1999, 41(4), 502

<sup>84</sup> HONDEGHEM, A., PELGRIMS, C. "Afschaffing van kabinetten is niet vanzelfsprekend", *Financieel Economisch Tijd* 12.06.2003; DIERICKX, G., MAJERSDORF, P., *De politieke cultuur van ambtenaren & politici in België*, Brugge, Vanden Broele, 1994, 103-104; DEWACHTER, W., *de mythe van de parlementaire democratie, een Belgische analyse*, Leuven, Acco, 2001, 299; M, SUIETENS, S, WALGRAVE, "Leven en werk van de kabinetsleden.", *Res publica* 1999, 41(4), 502.

<sup>85</sup> T., CAALS, K., DE SWERT, M., SUIETENS, S., WALGRAVE, "Ministeriële kabinetten en participatie: carrièrepatronen van Belgische kabinetsmedewerkers (1970-1999)", *Bb&b* 2006, 120-121; J.-L., DEHAENE, De (on)macht van de Eerste minister. *Res Publica*, 2000, nr.1, 28; R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid, Brugge, Vanden Broele, 2005, 156; W., DEWACHTER, de mythe van de

De beleidscel kan ook functioneren als **sluis voor belangengroepen**, die via deze weg het beleid van de minister proberen te beïnvloeden. Gelet op de belangrijke rol die de beleidscellen spelen bij de beleidsvorming, zijn ze hiervoor het meest geschikte instrument. Verschillende organisaties zullen dan ook proberen een afgevaardigde binnen een beleidscel te plaatsen. Dit heeft tot gevolg dat de macht van parlement wordt uitgehold.<sup>86</sup>

De beleidsmedewerkers staan tevens in voor de **logistieke ondersteuning van de minister**, zoals vervoer en organisatie van recepties. Daarnaast zijn er administratieve bedienden die voltijds instaan voor **dienstbetoon**. Dit zijn de contacten met burgers binnen bepaalde gemeenten, of binnen het kiesarrondissement van de minister. Zij informeren de minister over de vragen en problemen van de plaatselijke bevolking. Dienstbetoon beantwoordt aan de behoeften van de bevolking, maar druist in tegen de regels van de bureaucratie. Een ambtenaar dient een onpersoonlijke en onafhankelijke relatie te hebben met de burger, en kan daarom deze functie niet opvangen.<sup>87</sup>

De **communicatie- en coördinatiefunctie** is misschien wel de belangrijkste functie van de beleidscel. De medewerkers verzorgen de communicatie met alle mogelijke deelnemers aan het beleidsvormingsproces en vormen zo de basis van het netwerk van de minister.

De beleidscel onderhoudt contacten met politici, de partijtop, lokale besturen, de bevolking, de eigen en andere federale overheidsdiensten. Voor een dossier op de tafel van een ministerraad komt, is er dus reeds veel overleg gepleegd en zijn de *scherpe kanten* van de uiteenlopende standpunten afgerond. Gezien België een lange traditie van coalitieregeringen kent, is het noodzakelijk dat de visies van de verschillende regeringspartijen op elkaar worden afgestemd. Een beleidscel kan op die manier conflicten vermijden, wat de stabiliteit van de regering ten goede komt. Soms worden de beslissingen door de beleidscellen

---

parlementaire democratie, een Belgische analyse, Leuven, Acco, 2001, 289-290 en 296; G., DIERICKX., P., MAJERSDORF, *De politieke cultuur van ambtenaren & politici in België*, Brugge, Vanden Broele, 1994, 119-121; A., HONDEGHEM, C. PELGRIMS, "Afschaffing van kabinetten is niet vanzelfsprekend", *Financieel Economisch Tijd* 12.06.2003; C., PELGRIMS, *Ministeriële kabinetleden en hun loopbaan: tussen mythe en realiteit*, Brugge, die Keure, 2001, 61; C., PELGRIMS, "Het ministerieel kabinet als rotatiepunt en meerwaarde in de loopbaan van de kabinetleden. Een onderzoek vinnen de kabinetten van de Vlaamse regering", *TBP*, 2003, 386-387; M., SUETENS, S., WALGRAVE, "Leven en werk van de kabinetleden.", Res publica 1999, 41(4), 502.

<sup>86</sup> R. DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 156-157; A., HONDEGHEM, C., PELGRIMS, "Afschaffing van kabinetten is niet vanzelfsprekend", *Financieel Economisch Tijd* 12 juni 2003; C., PELGRIMS, "Het ministerieel kabinet als rotatiepunt en meerwaarde in de loopbaan van de kabinetleden. Een onderzoek vinnen de kabinetten van de Vlaamse regering", *TBP*, 2003, 387; Interview met Marc Kerkhofs, 11 maart 2010, zie bijlage A.

<sup>87</sup> R. DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 157; DIERICKX, G., MAJERSDORF, P., *De politieke cultuur van ambtenaren & politici in België*, Brugge, Vanden Broele, 1994, 123-124.

genomen, en moet de regering slecht pro forma zijn akkoord geven. Dit is het geval wanneer een *A-punt* op de tafel van de ministerraad komt. Er bestaan ook *B- en C-punten*, waarover de ministerraad zich wel grondiger moet buigen.<sup>88</sup> Ambtenaren zouden uit hun routines en hiërarchische structuur moeten loskomen om zich met aanvankelijk onbekenden aan een of ander project te wijden.<sup>89</sup>

De beleidscel functioneert binnen een leiderschapsmatig kader, waarbij de medewerkers rechtstreeks bevelen opvolgen van de minister. De beleidsondersteuning wordt gekenmerkt door **soepelheid, daadkracht, vaardigheid, doelmatigheid en snelheid**. Bevoegdheden kunnen gemakkelijk worden herschikt. Taakgroepen kunnen worden samengeroepen en opnieuw worden ontbonden naar wens van de minister. Van de medewerkers worden eerder competenties vereist, en geen specifieke diploma's. Onderzoek heeft uitgewezen dat er een cultuurverschil bestaat tussen politici en ambtenaren. De medewerkers binnen beleidscellen bleken meer aan te sluiten bij een politieke cultuur die dichter staat bij de minister. Daar waar de minister verandering en flexibiliteit vooropstelt, zal de ambtenaar vasthouden aan continuïteit en zekerheid. De formeel hiërarchische en bureaucratische structuur van de ambtenarij kan leiden tot rigiditeit, weerstand en onkunde. Elke administratie ondervindt in zekere mate de spanning van een dubbele dienstbaarheid. Enerzijds hoort zij ten dienste te staan van de staat, dus van de doelstellingen die boven de partijpolitieke meerderheid van het ogenblik staan, en anderzijds van de regering, dus van meer partijdige en vaak meer kortlopende doelstellingen.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Interview met Marc Kerkhofs, 11 maart 2010, zie bijlage A.

<sup>89</sup> W., DEWACHTER, *de mythe van de parlementaire democratie, een Belgische analyse*, Leuven, Acco, 2001, 289-290; G., DIERICKS, P., MAJERSDORF, *De onweerstaanbare charme van de ministeriële kabinetten*, *T.B.P.*, 1992, 555; G., DIERICKX, P., MAJERSDORF, *De politieke cultuur van ambtenaren & politici in België*, Brugge, Vanden Broele, 1994, 122-123; A., ERALY, G., JOTTRAND, C., WILWERTH, e.a., *Les cabinets ministériels et autres : statuts, rôles et pouvoirs*, Brussel, Bruylant, 2001, 75; A., HONDEGHEM, C., PELGRIMS, "Afschaffing van kabinetten is niet vanzelfsprekend", *Financieel Economisch Tijd* 12.06.2003; C., PELGRIMS, "Het ministerieel kabinet als rotatiepunt en meerwaarde in de loopbaan van de kabinetsleden. Een onderzoek vinnen de kabinetten van de Vlaamse regering", *TBP*, 2003, 387; M., SUETENS, S., WALGRAVE, "Leven en werk van de kabinetsleden.", *Res publica* 1999, 41(4), 502; B., VAN HOOLAND, *Nieuw Publiek management. Van Bestuurskunde tot copernicus*. Brussel, Academia Press, 2003, 367.

<sup>90</sup> S., DEREU, C., PELGRIMS, "Ministeriële kabinetten in de copernicushervorming. De terugkeer van iets dat nooit weg was.", *Bb&b* 2006, 31; W., DEWACHTER, *de mythe van de parlementaire democratie, een Belgische analyse*, Leuven, Acco, 2001, 289-290; G., DIERICKX, P., MAJERSDORF, *De politieke cultuur van ambtenaren & politici in België*, Brugge, Vanden Broele, 1994, 104-105; C., PELGRIMS, *Ministeriële kabinetten en hun loopbaan: tussen mythe en realiteit*, Brugge, die Keure, 2001, 387; M., SUETENS, S., WALGRAVE, "Leven en werk van de kabinetsleden.", *Res publica* 1999, 41(4), 502; H., VAN HASSEL, *Het ministerieel kabinet : peilen naar een sociologische duiding*, thesis faculteit sociale wetenschappen K.U.Leuven, 1974, 101; B., VAN HOOLAND, *Nieuw Publiek management. Van Bestuurskunde tot copernicus*. Brussel, Academia Press, 2003, 367.

## b. Politieke functies

De beleidscellen vervullen meerdere politieke functies. Vooreerst zijn zij een beleidsschool voor jonge politici. Daarnaast vormen zij vangnet voor niet-verkozenen. Ten slotte bieden zij politiek vertrouwen en loyaliteit.

De beleidscel bevindt zich in het centrum van de beleidsvorming, en is dus een ideale **leerschool voor een latere politieke carrière**. De medewerkers hebben de mogelijkheid hun kennis en netwerk gevoelig uit te breiden, en hun inzicht in de politiek te vergroten. Dit kan een meerwaarde zijn voor hun latere loopbaan. De stap om nadien een politiek mandaat in de wacht te slepen is niet zo groot.<sup>91</sup>

Onderzoek wees uit dat de functie van beleidsschool niet enkel geldt voor een politiek mandaat, maar voor iedere andere functie die de medewerker beoogt. De kennis die men opdoet binnen de beleidscel komt immers ook in andere functies ten goede. Velen nemen na hun functie binnen de beleidscel een leidinggevende of bestuursfunctie op.<sup>92</sup>

Personen die niet verkozen raakten, kunnen nog steeds betrokken worden bij het beleidsproces als medewerker binnen een beleidscel. Op die manier functioneert de beleidscel als **vangnet na een electorale tegenslag**. Deze personen kunnen de volledige legislatuur toewerken naar de volgende verkiezingen, om dan eventueel wel verkozen te worden.<sup>93</sup>

Onderzoek wees uit dat beleidsmedewerkers **zeer loyaal** zijn t.a.v. de minister voor wie ze werken. Ministers zullen een partijdige medewerker verkiezen boven een neutrale ambtenaar. Ambtenaren zijn technocratisch ingesteld, en zijn geneigd politieke aspecten van de beleidsvorming als bijkomstig te beschouwen. Ze geloven in het bestaan van één oplossing voor één probleem, en de mogelijkheid om die ene oplossing te ontdekken.<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> Vele kabinetsmedewerkers zijn de politieke loopbaan ingegaan, o.a. Wilfried Martens, Jean-Luc Dehaene, Guy Verhofstadt, Guy Deprez, Didier Reynders, Johan Vande Lanotte; R. DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 154-155; A., HONDEGHEM, C., PELGRIMS, "Afschaffing van kabinetten is niet vanzelfsprekend", *Financieel Economisch Tijd* 12 juni 2003.

<sup>92</sup> R. DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 155; C., PELGRIMS, "Het ministerieel kabinet als rotatiepunt en meerwaarde in de loopbaan van de kabinetsleden. Een onderzoek binnen de kabinetten van de Vlaamse regering", *TBP*, 2003, 386.

<sup>93</sup> R. DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 155; A., HONDEGHEM, C., PELGRIMS, "Afschaffing van kabinetten is niet vanzelfsprekend", *Financieel Economisch Tijd* 12.06.2003; C., PELGRIMS, "Het ministerieel kabinet als rotatiepunt en meerwaarde in de loopbaan van de kabinetsleden. Een onderzoek binnen de kabinetten van de Vlaamse regering", *TBP*, 2003, 386.

<sup>94</sup> T., CAALS, K., DE SWERT, M., SUETENS, S., WALGRAVE, "Ministeriële kabinetten en participatie: carrièrepatronen van Belgische kabinetsmedewerkers (1970-1999)", *Bb&b* 2006, 120-



#### 4.1.2. Disfuncties

Beleidscellen vervullen een belangrijke rol bij de totstandkoming van het beleid. Toch wordt het voortbestaan van deze beleidscellen regelmatig in vraag gesteld<sup>95</sup>. De manifeste profilering van de beleidscellen zou de ambtenaren demotiveren en de overlegstructuren verstoren. Daarnaast zou dit systeem de politisering versterken. Beleidsmedewerkers zouden de beleidscel bovendien als springplank gebruiken voor hun latere carrière.

Tot slot kan de volledige nieuwe samenstelling van een beleidscel bij elke legislatuur zorgen voor een discontinuïteit van het beleid. Het waren deze disfuncties die ertoe leidden dat de paars-groene regering aanvankelijk eensgezind een afschaffing van de ministeriële kabinetten vooropstelde<sup>96</sup>.

De eerste dysfunctie is de **monopolisering van de beleidsvorming**. Binnen de beleidsorganen vindt de uiteindelijke afweging plaats van politieke en maatschappelijke belangen. Hier worden de wetten, decreten, koninklijke en ministeriële besluiten geschreven en bediscussieerd. Deze taken worden dus ontnomen aan de administratie en het parlement. De administratie wordt wel betrokken bij de beleidsvoorbereiding, maar houdt zich toch vnl. bezig met beleidsuitvoerende taken. De macht van het parlement wordt uitgehold omdat belangengroepen zich rechtstreeks tot de beleidscellen richten. Bijna alle wetten die worden gestemd in het parlement, komen tot stand op voorstel van de regering (wetsontwerp). Wetsvoorstellen worden zelden wet, tenzij op het einde van de legislatuur, wanneer ‘hoogdringendheid’ wordt ingeroepen. Maar ook deze voorstellen zouden in voorkomend geval vermomde wetsontwerpen zijn.<sup>97</sup> Deze vaststellingen leiden tot demotivering van de parlementairen.<sup>98</sup>

---

121; G., DIERICKS, P., MAJERHOF, De onweerstaanbare charme van de ministeriële kabinetten, *T.B.P.*, 1992, 549-553; G., DIERICKX, P., MAJERSDORF, De politieke cultuur van ambtenaren & politici in België, Brugge, Vanden Broele, 1994, 107-119; M, SUETENS, S, WALGRAVE, “Leven en werk van de kabinetsleden.”, *Res publica*, 1999, 41(4), 502.

<sup>95</sup> Voorstel van resolutie teneinde de geleidelijke afschaffing van de zogenaamde « ministeriële kabinetten » te bewerkstelligen, *Parl.St.* Senaat, 2008-2009, nr. 4-1106/1; Voorstel van verklaring tot herziening van de grondwet, *Parl.St.* Kamer, 2008-2009, nr. 2115/001; Wetsvoorstel tot drastische inperking van de ministeriële beleidscellen, *Parl.St.* Kamer, 2008-2009, nr. 1904/001.

<sup>96</sup> C., PELGRIMS, *Bestuurlijke hervormingen vanuit een politiek perspectief : politieke actoren als stakeholders in Beter Bestuurlijk Beleid en de Copernicushervorming*, Vandenbroele, 2008, 240.

<sup>97</sup> Interview met Marc Kerkhofs, 11 maart 2010, zie bijlage A.

<sup>98</sup> Voorstel van resolutie teneinde de geleidelijke afschaffing van de zogenaamde « ministeriële kabinetten » te bewerkstelligen, *Parl.St.* Senaat, 2008-2009, nr. 4-1106/1; R. AERNOUDT, *Wedervaren van een cabinetard*, Roeselare, Roularta, 2008, 22; P., BOUDREZ, *De rol van de ministeriële kabinetten met betrekking tot de politieke ruimte in de politiek-ambtelijke verhoudingen: een vergelijkend perspectief tussen België en Nederland*, thesis faculteit sociale wetenschappen K.U.Leuven, 2003, 37; R. DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 158; S., DEREU, *De hervorming van de ministeriële kabinetten en de politiek-ambtelijke verhoudingen in het kader van Copernicus: een evaluatie*, thesis faculteit sociale wetenschappen K.U.Leuven, 2005, 112; DEWACHTER, W., *de mythe van de parlementaire democratie, een Belgische analyse*, Leuven, Acco, 2001, 288-192; DIERICKX, G., MAJERSDORF, P., *De politieke cultuur van*

Daarnaast zouden de beleidscellen **gepolitiseerd** zijn. Ministers laten zich graag omringen door medewerkers van dezelfde politieke strekking. Er worden nooit personen aangenomen binnen een beleidscel die een andere politieke voorkeur heeft dan de minister.<sup>99</sup> Zo kan de minister zichzelf verzekeren van loyale beleidsondersteuning. Ze wantrouwen de ambtenaren, die ze niet kennen en van wie ze deze garantie niet hebben.<sup>100</sup>

Beleidsmedewerkers gebruiken hun functie binnen een beleidscel geregeld **als springplank voor een (top)functie binnen de administratie**. Hoewel partijpolitieke voorkeur of vroegere beleidsfuncties natuurlijk geen afbreuk hoeven te doen aan de competenties van de betrokken medewerker, ontnemt dit andere (meer geschikte) kandidaten soms de kans om mee te dingen. Hiermee is de cirkel wel rond, want de politiek gekleurde benoemingen leggen de basis voor het geïnstitutionaliseerd vertrouwen tussen de ministers en de administratie.<sup>101</sup> Een recent voorbeeld hiervan is de aanstelling van Hans D'hondt (CD&V) als topambtenaar binnen de FOD financiën. Hans D'hondt was de voormalige directeur van de beleidscel van premier Leterme, maar werd bij aanvang van de regering-Leterme II vervangen door Dirk Kirsch.<sup>102</sup> Ook Laurence Bovy (PS), de voormalige directrice van de beleidscel Sociale zaken en Volksgezondheid onder Laurette Onkelinx, stapte in september 2009 uit deze functie om de taak als voorzitter van de raad van bestuur van de NMBS op te nemen.<sup>103</sup>

---

*ambtenaren & politici in België*, Brugge, Vanden Broele, 1994, 103-104; M, SUETENS, S, WALGRAVE, "Leven en werk van de kabinetsleden.", *Res publica* 1999, 41(4), 499; G., TEGENBOS, "Kabinetten vervangen parlement, adviesorganen en administratie", *De Standaard*, 21 januari 1997.

<sup>99</sup> Interview met Marc Kerkhofs, 11 maart 2010, zie bijlage A.

<sup>100</sup> Voorstel van resolutie teneinde de geleidelijke afschaffing van de zogenaamde « ministeriële kabinetten » te bewerkstelligen, *Parl.St.* Senaat, 2008-2009, nr. 4-1106/1; T., CAALS, K., DE SWERT, M., SUETENS, S., WALGRAVE, "Ministeriële kabinetten en participatie: carrièrepatronen van Belgische kabinetsmedewerkers (1970-1999)", *Bb&b* 2006, 120-121; DEWACHTER, W., *de mythe van de parlementaire democratie, een Belgische analyse*, Leuven, Acco, 2001, 291-192; G., DIERICKX, P., MAJERSDORF, *De politieke cultuur van ambtenaren & politici in België*, Brugge, Vanden Broele, 1994, 74; M, SUETENS, S, WALGRAVE, "Leven en werk van de kabinetsleden.", *Res publica* 1999, 41(4), 499.

<sup>101</sup> Voorstel van resolutie teneinde de geleidelijke afschaffing van de zogenaamde « ministeriële kabinetten » te bewerkstelligen, *Parl.St.* Senaat, 2008-2009, nr. 4-1106/1.; T., CAALS, K., DE SWERT, M., SUETENS, S., WALGRAVE, "Ministeriële kabinetten en participatie: carrièrepatronen van Belgische kabinetsmedewerkers (1970-1999)", *Bb&b* 2006, 120-121; M, SUETENS, S, WALGRAVE, "Belgian politics without ministerial cabinets? On the possibilities and limitations of a new political culture", *Acta Politica* 2001, 190.

<sup>102</sup> <http://knack.rnews.be/nieuws/belgie/eric-kirsch-wordt-nieuwe-kabinetschef-leterme/site72-section24-article-44909.html>.

<sup>103</sup>

<http://www.demorgen.be/dm/nl/989/Binnenland/article/detail/1000022/2009/09/21/Kabinetschef-Onkelinx-nieuwe-voorzitter-raad-van-bestuur-NMBS.dhtml>.

Ten slotte wordt het politieke systeem, door de sterke profilering van de beleidscellen, gekenmerkt door een **discontinuïteit van het beleid**. Elke legislatuur komt een nieuwe regering aan de macht. In voorkomend geval worden de ministers opgevolgd door iemand anders van dezelfde of een andere politieke strekking. De nieuwe minister zal een nieuwe beleidscel rond zich vormen, die hij kan samenstellen naar eigen keuze. Dit komt de continuïteit van het beleid niet ten goede. Projecten op lange termijn die onder de vorige regering waren gestart, worden vertraagd of soms helemaal niet uitgevoerd. Hoewel dit natuurlijk ook eigen is aan het politieke systeem met verkiezingen, brengt dit toch enkele problemen met zich mee. Deze situeren zich voornamelijk op financieel vlak. Investerings van de vorige regering gaan verloren, en nieuwe onderzoeken en voorbereidingen moeten worden gestart. Bovendien zorgt de discontinuïteit voor onzekerheid en onduidelijkheid.<sup>104</sup>

#### 4.2. BEPERKTE VERGELIJKING MET ANDERE LANDEN

In de meeste politieke systemen is de uitvoerende macht de belangrijkste actor op het vlak van de beeldsvorming. Om deze complexe en belangrijke taak te vervullen worden de regeringsleden meestal omringd door een team van betrouwbare en competente adviseurs. De manier waarop dit gebeurt verschilt echter van land en land en is in grote mate afhankelijk van het politieke en administratieve systeem. Politisering van de administratie kan wantrouwen creëren tussen de ministers en de administratie, waardoor de nood aan (meer) persoonlijke medewerkers ontstaat.<sup>105</sup>

In de meeste Europese landen heerst het *merit system*, waarbij de benoeming en promovering van ambtenaren gebeurt op basis van hun competenties en verwezenlijkingen. De hoge ambtenaren behouden hun positie, ook wanneer regeringen elkaar aflossen. Dit systeem staat tegenover het *spoils system* uit de Verenigde Staten, waarbij de benoemingen gebeuren op basis van politieke voorkeur. Het *merit system* biedt echter evenmin een echte waarborg tegen politisering.<sup>106</sup>

Wanneer we hieronder de verschillende landen bespreken, moeten we in gedachten houden dat vanaf de jaren '80 de bestuurlijke hervormingen in de

---

<sup>104</sup> R., AERNOUDT, *Wedervaren van een cabinetard*, Roeselare, Roularta, 2008, 64-65; T., CAALS, K., DE SWERT, M., SUETENS, S., WALGRAVE, *Ministerial cabinets and partitocracy: a career pattern study of ministerial cabinet members in Belgium*, In: PSW papers, 2004, 3-5; W., DEWACHTER, *de mythe van de parlementaire democratie, een Belgische analyse*, Leuven, Acco, 2001, 291-292; M., SUETENS, S., WALGRAVE, "Leven en werk van de kabinetsleden.", *Res publica* 1999, 41(4), 499.

<sup>105</sup> E., HENDERICKS, R., JANVIER, I., WILLEMS, *Copernicus tussen de regels door: de cultuur en de verwachtingen van het federale overheidsperoneel*, Gent, Academia Press, 2003, 5; M., SUETENS, S., WALGRAVE, "Belgian politics without ministerial cabinets? On the possibilities and limitations of a new political culture", *Acta Politica*, 2001, 182-184.

<sup>106</sup> DIERICKS, G., MAJERHOF, P., De onweerstaanbare charme van de ministeriële kabinetten, *T.B.P.*, 1992, 548; S., GOLDFINCH, J. WALLIS, *International handbook of public management reform*, Elgar, 2009, 217-218.

meeste landen een belangrijk beleidspunt werd.<sup>107</sup> Deze hervormingen werden onder de noemer ‘New Public Management’ geplaatst, en waren in ons land de aanleiding tot de Copernicushervorming (supra nr 10). De evoluties die de andere landen op dit vlak ondergingen worden niet besproken, deze paper beperkt zich tot de huidige situatie.

### Frankrijk

Elke minister in Frankrijk beschikt over een kabinet, gelijkaardig aan onze beleidscel, maar dit kabinet is beperkter in omvang en heeft minder bevoegdheden. De medewerkers bestaan bovendien voornamelijk uit gedetacheerde ambtenaren, slechts 10-20% onder hen zijn externen. Hoewel er dagelijks dialoog is tussen de kabinetmedewerkers en de administratie, wordt het kabinet bij belangrijke beslissingen niet betrokken. De administratie staat in Frankrijk dus sterker dan het kabinet, dat louter een coördinerende rol tussen de politiek en de administratie opneemt. Van de ambtenaren wordt verwacht dat ze loyaal het politieke beleid uitvoeren. Zoals in België, is het kabinet een springplank voor een latere loopbaan in de administratie.<sup>108</sup>

### Nederland

De administratie speelt in Nederland een belangrijke rol bij de beleidsvorming en tevens op het vlak van politieke controle. Politici initiëren de beleidsveranderingen, en verschillende soorten ambtenaren staan daarna in voor de concrete uitwerking. Beleidsambtenaren zullen op basis van hun professioneel-analytische achtergrond advies verlenen, en de uitvoeringsambtenaren staan in voor de beleidsuitvoering. Omwille van een grote loyaliteit vanwege de administratie t.a.v. de politieke gezagsdragers, is er weinig nood aan persoonlijke politieke medewerkers. Deze positieve politiek-ambtelijke verhoudingen worden gestimuleerd door het frequente contact tussen de minister en de topambtenaren van de ministeries en hun beleidsdirecteur. Toch hebben de ministers in Nederland steeds één of twee politieke adviseurs rond zich, die echter tegelijkertijd deel uitmaken van de administratie. Er worden dus geen externen gerekruteerd. Zij staan in voor de contacten met het parlement en met de pers, en niet zozeer voor de beleidsvoorbereiding.<sup>109</sup>

<sup>107</sup> E., ONGARO, *Public management reform and modernization : trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Elgar, 2009, 1.

<sup>108</sup> A., ÉRALY, G., JOTTRAND, C., WILWERTH, e.a, *Les cabinets ministériels et autres : statuts, rôles et pouvoirs*, Brussel, Bruylant, 2001, 67; G., DIERICKS, P., MAJERHOF, “De onweerstaanbare charme van de ministeriële kabinetten”, *T.B.P.*, 1992, 548; OECD Reviews of Human Resource Management in Government, *Belgium (Brussels Capital Region, Federal Government, Flemish Government, French Community, Walloon Region*, 2007, 104; M., SUTENS, S., WALGRAVE, “Belgian politics without ministerial cabinets ? On the possibilities and limitations of a new political culture”, *Acta Politica*, 2001, 183 en 188-189; G., TEGENBOS, “Grote kabinetten zijn typisch Belgisch”, *De Standaard* 08 augustus 2009.

<sup>109</sup> R., AERNOUDT, *Wedervaren van een cabinetard*, Roeselare, Roularta, 2008, 148; G., BOUCKAERT, K., DELBEKE, A., HONDEGHEM, M., LUTS, *De efficiënte overheid geanalyseerd: synthese en aanbevelingen*, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek - bestuurlijke organisatie Vlaanderen, 2008, 31-32; P., BOUDREZ, *De rol van de ministeriële kabinetten met*

## Duitsland

In Duitsland geldt een gelijkaardig systeem als in Nederland. De federale ministeriële departementen zijn omringd door een groot aantal federale administraties en publieke instellingen die een breed spectrum van functies invullen, zoals technische en statistische beleidsondersteuning en het verstrekken van politiek advies. Slecht een beperkt aantal federale ministeries hebben een eigen administratieve structuur. De administratie is echter veel meer gepolitiseerd dan in Nederland. Topambtenaren worden slechts voor een bepaalde periode aangeduid en worden verwacht loyaal de politieke lijn uit te voeren. Wanneer dit niet het geval blijkt, wordt de samenwerking stopgezet.

De ministers kunnen daarnaast ook op een beperkt aantal persoonlijke medewerkers rekenen. Zo beschikt de minister over een persoonlijke assistent en minstens drie medewerkers: een algemene medewerker, en twee medewerkers die zich bezighouden met parlementaire zaken resp. met contacten met de pers.

Duitsland kent tevens een eigenaardige constructie waarbij politieke ambtenaren op non-actief kunnen geplaatst worden. Dit komt vaak voor, vnl. na een regeringwissel, wanneer de ambtenaren te weinig politieke of persoonlijke affiniteit vertonen met hun minister of met de regering.<sup>110</sup>

## Verenigde Staten

Zoals in de inleiding reeds vermeld (supra nr.64) kennen de Verenigde Staten het *spoils system*, waarbij de ambtenaren worden benoemd op basis van hun partijpolitieke voorkeur. De politisering is er dus formeel geïnstitutionaliseerd.

---

*betrekking tot de politieke ruimte in de politiek-ambtelijke verhoudingen: een vergelijkend perspectief tussen België en Nederland*, thesis faculteit sociale wetenschappen K.U.Leuven, 2003, 33; M., BRANS, D., HOET, "Over aversie, chemie en samenwerking tussen ambtenaren en politici in België en Nederland", *B&B*, 2004, 5-7; T., CAALS, K., DE SWERT, M., SUETENS, S., WALGRAVE, "Ministeriële kabinetten en participatie: carrièrepatronen van Belgische kabinetmedewerkers (1970-1999)", *B&B* 2006, 119; R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 164; W., DEWACHTER, *de mythe van de parlementaire democratie, een Belgische analyse*, Leuven, Acco, 2001, 288-289; A., ERALY, G., JOTTRAND, C., WILWERTH, e.a., *Les cabinets ministériels et autres : statuts, rôles et pouvoirs*, Brussel, Bruylant, 2001, 67; M., SUETENS, S., WALGRAVE, "Belgian politics without ministerial cabinets ? On the possibilities and limitations of a new political culture", *Acta Politica*, 2001, 182-183; B., VAN HOOLAND, *Nieuw Publiek management. Van Bestuurskunde tot copernicus*. Brussel, Academia Press, 2003, 153.

<sup>110</sup> T., CAALS, K., DE SWERT, M., SUETENS, S., WALGRAVE, "Ministeriële kabinetten en participatie: carrièrepatronen van Belgische kabinetmedewerkers (1970-1999)", *B&B* 2006, 119; G., DIERICKS, P., MAJERHOF, "De onweerstaanbare charme van de ministeriële kabinetten", *T.B.P.*, 1992, 557; G., DIERICKX, P., MAJERSDORF, *De politieke cultuur van ambtenaren & politici in België*, Brugge, Vanden Broele, 1994, 127-128; A., ERALY, G., JOTTRAND, C., WILWERTH, e.a., *Les cabinets ministériels et autres : statuts, rôles et pouvoirs*, Brussel, Bruylant, 2001, 67; G., PETERS, J., PIERRE, *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Routledge, 2001, 63; M., SUETENS, S., WALGRAVE, "Belgian politics without ministerial cabinets ? On the possibilities and limitations of a new political culture", *Acta Politica*, 2001, 183 en 186.

Een groot deel van de administratie wordt door de nieuwe president benoemd, voor de periode van zijn ambtstermijn. Het voordeel is dat de president zo kan rekenen op de loyaliteit van zijn personeel. De politiek kan op deze manier ook een grotere invloed uitoefenen op de uitvoering van het beleid. Naarmate het overheidsperoneel zich in de VS uitbreidde, werden echter ook de nadelen zichtbaar. Dit systeem komt de homogeniteit en continuïteit niet ten goede. De ambtenaren moeten na hun promotie opnieuw een demotie kunnen aanvaarden, wanneer een president van een andere politieke strekking aan de macht komt. Dit is de consequentie van de ruime bevoegdheden die de ambtenaren hebben. Ze moeten in zekere mate de op-en-neerwaartse mobiliteit overnemen die ook de carrière van de medewerkers binnen beleidsellen kenmerkt.

De president beschikt naast de administratie ook over een aantal persoonlijke adviseurs in de executive office en over een begrotingsbureau en veiligheidsraad.<sup>111</sup>

De aard van de politieke-administratieve verhoudingen is dus een belangrijke factor in de organisatie van de beleidssteun voor ministers. We kunnen besluiten dat een loyale, competente administratie de nood aan een persoonlijke medewerkers doet afnemen. In Frankrijk is het kabinet kleiner en heeft het minder bevoegdheden, omwille van een sterke administratie die loyaal het beleid uitvoert. Wanneer de administratie neutraal is, zoals in Nederland, is er vanuit de politiek geen reden om de ambtenaren te wantrouwen. De gepolitiseerde administratie in Duitsland en de Verenigde Staten is dan weer zodanig geïnstitutionaliseerd dat bepaalde constructies het mogelijk maken om deloyale medewerkers (tijdelijk) opzij te schuiven.

#### 4.3. AFSLANKING, AFSCHAFFING OF BEHOUD VAN DE BELEIDSCELLEN

Zoals de Raad van State onlangs nog bevestigde<sup>112</sup>, komt het toe aan de Koning en niet aan het parlement om de beleidsondersteuning van ministers wettelijk te regelen. Het zou indruisen tegen het beginsel van de scheiding der machten indien men de wetgever zou toelaten op dit vlak aan beleidsvorming te doen. Het is echter twijfelachtig of er binnen de regering ooit eensgezindheid zal zijn om de beleidsellen af te schaffen en de administratie te belasten met de beleidsvoorbereiding én -uitvoering. De moeizame implementatie van de copernicushervorming heeft immers aangetoond dat het afslanken of afschaffen ervan een gevoelige kwestie is, zowel binnen de

<sup>111</sup> R., AERNOUDT, *Wedervaren van een cabinetard*, Roeselare, Roularta, 2008, 148; M., BRANS, D., HOET, "Over aversie, chemie en samenwerking tussen ambtenaren en politici in België en Nederland", *Bb&b*, 2004, 13; G., DIERICKS, P., MAJERHOF, "De onweerstaanbare charme van de ministeriële kabinetten", *T.B.P.*, 1992, 548 en 557; G., DIERICKX, P., MAJERSDORF, *De politieke cultuur van ambtenaren & politici in België*, Brugge, Vanden Broele, 1994; S., GOLDFINCH, J. WALLIS, *International handbook of public management reform*, Elgar, 2009, 217-218.

<sup>112</sup> Adv.RvS 46.328/2 bij het wetsvoorstel van 26 maart 2009 tot drastische inperking van de ministeriële beleidsellen.

regering als binnen de administratie. Een radicale afschaffing zal bovendien steeds een tijdelijke leegte creëren die niet meteen kan worden opgevuld. Uit de functionele benadering van de beleidscellen kunnen we afleiden dat deze vorm van beleidsondersteuning eigen is aan onze politieke en beleidscultuur. Het Belgisch politiek-ambtelijk systeem bestendigt als het ware de vraag naar deze organen. Ook in andere landen zien we dat de politiek-ambtelijke verhoudingen een belangrijke rol spelen bij de organisatie van de beleidssteun voor ministers.<sup>113</sup> Als we de beleidssteun in België anders willen gaan organiseren, moeten we dus in de eerste plaats de aard van deze verhoudingen aanpakken.

Het is van belang te onderzoeken hoe de hedendaagse vorm van beleidsondersteuning in België historisch gegroeid en geïnstitutionaliseerd is. Inzicht in de beleidscellen betekent inzicht in de wijze waarop de minister wil werken. Dit is dan de doelstelling waarnaar de administratie kan streven als ze een volwaardige partner wil worden op het vlak van beleidsondersteuning.<sup>114</sup> Aan politieke zijde moet men het idee verlaten dat het politiek beleid niet gerealiseerd kan worden zonder beleidscellen. Zowel ambtenaren als politici hebben dus een aandeel in de verbetering van de onderlinge goede samenwerking.<sup>115</sup> Volgende beleidsinitiatieven kunnen hiertoe bijdragen.

De kosten van de beleidscellen moeten zo veel mogelijk beperkt worden, zonder aan efficiëntie in te boeten en zonder de beleidsmedewerkers onder grote werkdruk te zetten. Een afslanking van de beleidscellen kan er voor zorgen dat de regeringsleden meer moeten terugvallen op de administratie, waardoor ze verplicht worden om samen te werken. Door deze heroriëntatie zal er wel een wijziging moeten plaatsvinden in de competenties van de ambtenaren.<sup>116</sup> Een versterking van de administratie als actor in de beleidsvorming, gecombineerd met afslanking van beleidscellen zal er toe leiden dat de twee actoren elkaar kunnen vinden in de beleidsvorming.<sup>117</sup>

---

<sup>113</sup> R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 158-159.

<sup>114</sup> HONDEGHEM, A., PELGRIMS, C. "Afschaffing van kabinetten is niet vanzelfsprekend", *Financieel Economisch Tijd* 12 juni 2003; C., PELGRIMS, "Ministeriële kabinetten als flexibele brug tussen politiek en administratie. Een onderzoek naar de instroom in de ministeriële kabinetten.", *Res Publica* 2002, 4, 628.

<sup>115</sup> R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 172; G., DIERICKS, P., MAJERHOF, De onweerstaanbare charme van de ministeriële kabinetten, *T.B.P.*, 1992, 548; B., VAN HOOLAND, Naar een beter bestuur, Gent, Academia Press, 2002, 88.

<sup>116</sup> HONDEGHEM, A., PELGRIMS, C. "Afschaffing van kabinetten is niet vanzelfsprekend", *Financieel Economisch Tijd* 12 juni 2003.

<sup>117</sup> R., DEPRÉ, A., HONDEGHEM, *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 158-159; OECD Reviews of Human Resource Management in Government, *Belgium (Brussels Capital Region, Federal Government, Flemish Government, French Community, Walloon Region)*, 2007, 107.

Daarnaast zou men de ministers ook kunnen verplichten hun medewerkers te kiezen uit de administratie. Dit kan de ambtenaren motiveren om loyaal en correct het beleid van de minister uit te voeren. Wanneer een nieuwe minister aan de macht komt kunnen de persoonlijke medewerkers dan opnieuw naar hun ambtelijke posities terugvloeien, zoals in de Verenigde Staten, of eventueel zelfs tijdelijk op non-actief gezet worden, zoals in Duitsland. Men moet wel vraagtekens plaatsen bij de benoemingen van voormalige beleidsmedewerkers als topambtenaren. Dit versterkt de politisering van de administratie, waardoor het wantrouwen toeneemt, en de vraag naar persoonlijke medewerkers bestendig wordt. De enige manier om deze vicieuze cirkel te doorbreken is om een duidelijke keuze te maken, ofwel voor een gepolitiseerde administratie zoals in Duitsland en de Verenigde Staten, ofwel voor een neutrale administratie zoals in Nederland. Om deze laatste optie, die mij is ons land de beste lijkt, te bereiken zou men een objectieve selectie kunnen invoeren waarbij de ambtenaren worden gekozen op basis van hun competenties en niet op basis van hun partijpolitieke voorkeur of verleden als medewerker binnen een beleidscel.<sup>118</sup>

Men zou er ook voor moeten zorgen dat bepaalde projecten op lange termijn worden opgevolgd door personen buiten de beleidscellen, zodat de afwerking van deze projecten ook kan worden gegarandeerd na een regeringswissel. De discontinuïteit van het beleid is echter ook een kenmerk van Belgische politieke systeem. Soms is het noodzakelijk dat een zittende regering wordt afgestraft voor het gevoerde beleid, zodat een volgende regering het beleid kan bijsturen. Het is niet logisch dat deze regering altijd gebonden zou zijn door initiatieven van de vorige regering, die in voorkomend geval de verkiezingen heeft verloren.

Deze initiatieven kunnen een oplossing bieden voor de genoemde dysfuncties van de beleidscellen (supra nr. 59-63), zonder ze af te schaffen. Een constructieve samenwerking zal niet alleen de politiek en de administratie maar tevens de burger en talrijke andere doelgroepen ten goede komen.

## 5. CONCLUSIE

We kunnen besluiten dat de beleidscellen en ministeriële kabinetten niet louter verschillende benamingen zijn voor dezelfde instelling, maar toch op vele vlakken gelijkenissen vertonen. De beleidscellen vervullen dezelfde functies als ministeriële kabinetten (supra nr. 47-58). Bepaalde disfuncties blokkeren enigszins nog steeds het optimaal en efficiënt functioneren van de overheid (supra nr. 59-63). De kwalitatieve verbetering van de samenstelling van de

---

<sup>118</sup> OECD Reviews of Human Resource Management in Government, *Belgium (Brussels Capital Region, Federal Government, Flemish Government, French Community, Walloon Region)*, 2007, 107.



beleidscellen en de verbeterde samenwerking met de administratie zijn de belangrijkste verschillen. Deze verschillen kunnen een rechtstreeks gevolg vormen van de Copernicushervorming, maar kunnen ook kaderen binnen de algemene moderniseringsbeweging van de overheid. Deze vraagstelling moeten we voorzichtig benaderen, en vraagt een grondiger onderzoek.

Om tegemoet te kunnen komen aan de disfuncties van de beleidscellen, zijn toekomstige beleidsinitiatieven niet uitgesloten. Een eensgezinde politieke wil bleek het grootste obstakel voor grondige hervormingen, en dit zal volgens mij in de toekomst het beleid verder bepalen. Daarom is het van belang dat academici en de media het onderwerp blijven aankaarten bij de regering, zodat deze gestimuleerd worden om initiatief te nemen. Een volledige afschaffing van de beleidscellen lijkt echter uitgesloten, omwille van de belangrijke rol die de beleidscellen innemen in het Belgische politieke bestel. De beleidsmedewerkers beschikken niet alleen over de nodige technische expertise, maar spelen ook een informele en bemiddelende rol, die van groot belang blijkt in onze –weinig stabiele- coalitieregeringen.

Hoewel deze specifieke rol van de beleidscellen in België tot een bijzondere situatie noopt, kan het interessant zijn om de organisatie van de beleidssteun voor ministers te benaderen vanuit een rechtsvergelijkend oogpunt. In de zoektocht naar de meest efficiënte organisatie binnen België kan dit de visie op de verschillende mogelijkheden verbreden. We moeten afwachten of de toekomstige politieke generatie een nieuwe visie in de praktijk kan omzetten. Tot dan behoren de ‘ministeriële kabinetten’ tot het heden, en de recente ‘beleidscellen’ meer en meer alweer tot het verleden.