

Leven en werk van de kabinetsleden. Wie zijn de mannen achter de minister en wat doen ze?

Mik SUETENS

Wetenschappelijk medewerkster in de Onderzoeksgroep Middenveld en Beleid aan de Universitaire Instelling Antwerpen

Stefaan WALGRAVE

Hoofddocent aan het Departement Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universitaire Instelling Antwerpen

Inleiding en methode

1. De ministeriële kabinetten in België worden door politologen, politici en journalisten als een van de belangrijkste Belgische beleidsactoren beschouwd. Het zou op de ministeriële kabinetten zijn dat het beleid vorm krijgt, dat de politieke besluiten voorbereid en genomen worden, dat wetten, decreten, koninklijke en ministeriële besluiten geschreven en bediscussieerd worden. Het zou daar zijn dat de uiteindelijke afweging van politieke en maatschappelijke belangen plaatsvindt. Het ministerieel kabinet van een minister bestaat uit een groep persoonlijke stafmedewerkers die de minister bij zijn of haar aantreden zelf uitkiest voor de duur van zijn ministerschap - die dus met de minister komen en gaan - en die geen deel uitmaken van de ambtelijke hiërarchie. Ze staan de minister bij in probleemontdekking en probleemformulering, in het ontwerpen van een beleid en in dagdagelijkse beslissingen. Het kabinet is met andere woorden de private raad van de minister, doorgaans samengesteld uit politiek geëngageerde deskundigen.

Volgens sommigen, vooral journalisten, zijn ministeriële kabinetten vrijwel synoniem met politieke macht. Als voorbeeld kan volgend citaat gelden van Guy Tegenbos uit *De Standaard*: "De verdeling van de rollen in een besluitvormingsproces die in handboeken en in de meeste landen is terug te vinden, bestaat niet in België. De kabinetten nemen hier in alle fasen van het besluitvormingsproces de hoofdrol voor zich. Ze vervangen de parlementsleden, de administraties en de adviesorganen. Daarmee vormen ze meteen het belangrijkste instrument waarop in ons land de almacht van de uitvoerende macht, de regering, steunt... Pressiegroepen richten zich bij ons haast nooit tot administraties en parlementsleden om hun problemen aangekaart te krijgen. Ze mikken stevast op de ministers en hun kabinetten. Omdat ze uit ervaring weten dat administraties en parlementsleden doorgaans toch geen rol van betekenis spelen in het besluitvormingsproces."¹ Maar ook kabinetsleden zelf schatten de invloed van ministeriële kabinetten erg hoog in. Getuige daarvan volgende uitspraak van Johny Cornillie, de vroegere kabinetschef van vorig Vlaams minister-president Luc Van den Brande: "Wanneer je zeer actief aan politiek wilt doen, is het vaak zeer frustrerend om een gewoon parlements lid te zijn. De stap van kabinetschef naar parlements lid is een enorme stap terug in betrokkenheid bij het beleid. Er stappen weinig kabinetschefs over naar het parlement zonder de garantie dat ze kort

¹ TEGENBOS G., Kabinetten vervangen parlement, adviesorganen en administratie. Zijn belangrijkste steun- en machts pilaar voor uitvoerende macht. *De Standaard*, 21 januari 1997.

daarna minister worden." ² Kortom, de ministeriële kabinetten vormen het politieke hart van het Belgische en Vlaamse beleid, zo luidt het op vele banken.

2. Al bijna even lang als ze bestaan, worden diezelfde kabinetten over de hekel gehaald. ³ Onlangs nog, in de aanloop naar de parlementsverkiezingen van 13 juni 1999 en daarna bij de samenstelling van de kabinetten van de nieuwe paars-groene bewindsploeg, stonden ze volop in de mediaschijnwerpers. Opnieuw doken her en der een aantal kritieken op die de kabinetten al decennia lang achtervolgen. Het belangrijkste verwijt is de spanningsrelatie tussen kabinet en administratie. Het kabinet ontstond uit wantrouwen van de minister tegenover zijn (politiek benoemde) administratie en zou de minister afschermen van zijn ambtenaren. Deze verrichten daardoor nauwelijks beleidswerk, raken gedemotiveerd en zien hun beste, jonge collega's vertrekken. ⁴ Daarnaast, en nauw daarmee samenhangend, zorgt ook de als exuberant bestempelde omvang van de kabinetten op gezette tijdstippen voor de nodige commotie. Nog maar enkele maanden geleden, bijvoorbeeld, 'onthulde' *De Standaard* dat de nieuwe paars-groene regering in tegenstelling tot wat ze bij haar aantreden beloofde, de omvang van haar kabinetten nauwelijks had ingekrompen. ⁵

Dat leidde eens te meer tot een kleine rel over de 'te grote' omvang van de groep ministeriële raadgevers en de hoge kosten die dat voor de toch al fel geëisterde staatskas met zich meebrengt. Met een eigen leger van telefonisten, vertalers, secretariaatsmensen, keukenpersoneel, chauffeurs,... zouden de kabinetten bovendien als wisseladministratie optreden en de taken overnemen die voor de ministeries zijn bestemd. Vooral het feit dat de kabinetten zo de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering aan de administratie onttrekken, vormt een doorn in het oog. Verder wordt alom beweerd dat kabinetsleden, als beloning voor bewezen diensten en na het neerleggen van hun kabinetsfunctie, ergens in de administratie worden gearachuteerd via een politieke benoeming en dat dit de gelaakte, ijzeren greep van de politieke partijen op het overheidsapparaat bestendigt en in de hand werkt. Met andere woorden: kabinetten zouden haaks staan op de Nieuwe Politieke Cultuur waarvan, na de affaire Dutroux, in en om de Wetstraat zoveel sprake is.

3. De verhalen over kabinetten, waarbij vooral hun ondeugden en hun buitengewone macht goed in de verf worden gezet, nemen soms haast mythische proporties aan. Het is daarom minstens merkwaardig te noemen dat dit typisch Belgisch ministerieel kabinetsfenomeen totnogtoe zo weinig wetenschappelijke aandacht heeft genoten. Er is verbazend weinig empirisch sociaal-wetenschap-

2 DE CLERCK L., NEUCKERMANS L., VAN DEN DRIESSCHE P., Ondraaglijke lichtheid van bestaan als kabinetschef. Huidige en gewezen rechterhanden van Vlaamse ministers getuigen. *De Standaard*, 3-4 april 1993.

3 VAN HASSEL H., Het kabinetssyndroom in hystorisch perspectief. *Tijdschrift van het Gemeentekrediet*, 1988, vol. 42, nr. oktober, pp. 11-36.

4 VAN HASSEL H., Kabinetten. In: DEWBERDT M., DE RIDDER C., DILLEMANS R., eds., *Wegwijs Politiek*. Leuven, Davidsfonds, 1994, p. 405.

5 RF, LVE, G.TEG., Kabinetten tien procent groter dan toegezegd. *De Standaard*, 25 oktober 1999.

pelijk onderzoek over de ministeriële kabinetten voorhanden ⁶, zeker in vergelijking met de overweldigende politologische aandacht voor andere beleidsactoren zoals politieke partijen, sociale bewegingen en drukingsgroeperingen. Het onderzoek over kabinetten dat beschikbaar is, vertrekt veelal vanuit een juridische of historische vraagstelling en/of stamt uit de jaren '70. ⁷ Gezien de sterk gewijzigde institutionele en politieke omstandigheden - denk bijvoorbeeld aan de verregaande federalisering, het uiteendrijven van politieke partijen en sociale organisaties (ontzuiling) ⁸ en de toenemende Europeanisering van de beleidsvorming - zijn er redenen te over om de huidige kabinetten in België te onderzoeken. ⁹

4. In eerste instantie bestaat de noodzaak om de kenmerken en eigenschappen van de kabinetsmedewerkers in kaart te brengen, om een vingerafdruk van de ministeriële kabinetten te nemen. Van Hassel heeft in de jaren '70 wel de kabinetten en hun bevolking in kaart gebracht, maar sindsdien werden geen inspanningen in die zin meer geleverd. Over de kwalificaties, de leeftijd, de professionele herkomst, de functies in andere organisaties en andere dergelijke eigenschappen van de huidige kabinetsleden is vandaag de dag nauwelijks iets geweten. Ook de werking van ministeriële kabinetten zelf is tot hier toe niet in kaart gebracht. Op deze beide elementen, Leven en Werk van de kabinetsleden zoomen we in dit artikel in. We doen dat aan de hand van een schriftelijke bevraging van alle federale en Vlaamse kabinetsmedewerkers van beleidsniveau in de vorige regeerperiode 1995-1999, met name de CVP-SP/PS-PSC coalities Dehaene II en Van den Brande II.

Dat leven en werk is relevant voor de zoektocht naar de rol en betekenis van de kabinetten in de Belgische en Vlaamse politieke besluitvorming. Hoogstwaarschijnlijk ligt in het profiel van de kabinetsleden en de werking van de kabinetten immers al een deel van de verklaring voor hun vermeende politieke invloed. Een viertal hypothesen over de redenen voor de centrale rol van kabinetten in de besluitvorming - een stelling die trouwens ook nog te bewijzen is - lijken op het eerste gezicht plausibel. Kabinetten zijn door en door loyale denktanks, en kabinetsmedewerkers zijn de soldaten van de minister op wie hij kan rekenen en die zijn beleid door dik en dun verdedigen. In kabinetten zit heel wat expertise

6 Uitzondering vormt (a) het recente werk van Dierickx en Majersdorf (DIERICKX G., MAJERSDORF P., *De politieke cultuur van ambtenaren en politici in België*. Brugge, Van den Broele, 1994), dat meer algemeen over de Belgische ambtenarij gaat maar (b) vooral het werk van de Leuvense politicoloog Hugo Van Hassel die vanaf de jaren '70 regelmatig over ministeriële kabinetten publiceerde maar wiens meer recente publicaties niet meer gebaseerd zijn op nieuw empirisch onderzoek: VAN HASSEL H., *Belgian Ministerial Cabinets: spoils in a spoiled merit-system*. *Res Publica*, 1973, vol. 15, nr. 2, pp. 357-369; VAN HASSEL H., *Het ministerieel kabinet. Peilen naar een sociologische duiding*. Leuven, K.U. Leuven, 1974; VAN HASSEL H., *Regering en ambtenarij ten aanzien van de beleidsbeheersing in België*. *Acta Politica*, 1975, vol. 10, nr. 3, pp. 302-334; VAN HASSEL H., o.c., 1994.

7 Zie bijvoorbeeld VAN HASSEL, o.c., 1988; VAN DE VOORDE A., *De functie van de kabinetschef*. *Res Publica*, 1985, vol. 27, nr. 2-3, pp. 297-310; NORRENBORG D., *Cabinets ministériels en France et en Belgique*. *Res Publica*, 1972, vol. 14, nr. 3, pp. 465-474.

8 WALGRAVE S., *Tussen loyaliteit en selectiviteit. Over de ambivalente verbouding tussen nieuwe sociale bewegingen en Agalev in Vlaanderen*. Leuven, Garant, 1995.

9 Het betreft een driejarig onderzoeksproject (1998-2000) gefinancierd door FWO-Vlaanderen.

en deskundigheid, broodnodige technische knowhow op het beleidsdomein van de minister. Kabinetten zijn communicatieknooppunten waar alle beleidsinformatie samenkomt, onder meer door de aanwezigheid van kabinetmedewerkers in allerlei organisaties, raden en commissies. Kabinetten zijn flexibele entiteiten en organische organisaties, die naar believen kunnen worden samengesteld, waar bevoegdheden makkelijk kunnen worden herordend, taakgroepen samengeropen en terug ontbonden en waar de medewerkers soepel inzetbaar zijn. Loyauiteit, expertise, netwerkvorming en flexibiliteit zijn kwaliteiten die in de Belgische en Vlaamse politieke context alleen in ministeriële kabinetten samen in voldoende mate voorkomen. Andere beleidsactoren beschikken wel over sommige, maar niet over andere van deze kenmerken. Alleen al het profiel van de kabinetmedewerkers leert heel wat over die functies. Enkele voorbeelden maken dat duidelijk: zijn kabinetsleden hooggeschoold (expertise)? Zijn ze lid van de partij van de minister (loyauteit)? Zijn ze lid van andere sociale organisaties (netwerkvorming)? Werken ze hard en op moeilijke tijdstippen (flexibiliteit)? Gezien de hypothese dat kabinetten over meer van de geschetste kwaliteiten beschikken dan andere beleidsactoren en daaraan een stuk van hun impact danken, zullen we in de mate van het mogelijke ook nagaan in welke mate andere beleidsactoren zoals ambtenaren (uitvoerende macht) en parlementsleden (wetgevende macht) eveneens over deze kwaliteiten beschikken. Veel vergelijkbaar empirisch materiaal is er echter niet voorhanden. Tenzij anders aangegeven doen we voor de vergelijking met ambtenaren beroep op Hondegheem¹⁰ en met parlementsleden op Puylaert¹¹, De Winter¹² en De Croo¹³.

5. Daartoe dient, in een eerste fase, een zo volledig en representatief mogelijk beeld te te worden verkregen van kabinetten en hun samenstelling. Daarom werd alles op alles gezet om een zo groot mogelijke respons op onze bevraging te bekomen. De kabinetschefs van beide eerste ministers, zowel Vlaams als federaal, schreven alle kabinetten aan met de vraag hun medewerking aan het onderzoek te verlenen. Alle kabinetmedewerkers van beleidsniveau kregen daarna, in oktober 1998, een brief en een vragenlijst toegestuurd op hun werkadres. Na enkele weken kreeg iedereen nogmaals een enquête toegestuurd met de vraag ze alsnog in te vullen als dat nog niet gebeurd mocht zijn; de bevraging gebeurde immers anoniem en er kon dus geen persoonlijke rappel gestuurd worden. De belangrijkste manier om de respons te verhogen bestond er echter in de enquête erg beknopt te houden en weinig bedreigende informatie te vragen. Dit ging voor een deel ten koste van de diepgang en de uitgebreidheid van de vragenlijst omdat niet alle interessante vragen konden worden opgenomen. Blijkbaar heeft deze aanpak succes gehad, want de behaalde respons is hoog: 320 van de 439 aangeschreven kabinetsleden (73%) beantwoordden de vragen. De responsspreiding over beleidsniveaus, taalgemeenschappen, partijen en functies is over het algemeen bevredigend, hoewel sommige groepen heel wat beter meewerkten dan

10 HONDEGHEEM A., *De loopbaan van de ambtenaar. Tussen droom en werkelijkheid*. Leuven, K.U. Leuven, Vervolmakingscentrum voor Overheidsbeleid en Bestuur, 1990.

11 PUYLAERT L., *Profiel van de Belgische parlementairen: opleiding, beroep en leeftijd*. *Namens*, 1987, nr. 2, pp. 221-226.

12 DE WINTER L., *The Belgian Legislator*. Florence, European University Institute, 1992.

13 DE CROO H., *Persmededeling van Kamervoorzitter Herman De Croo. De Kamervoorzitter overschouwt de nieuwe Kamer*. Brussel, Dienst Public Relations en Internationale Betrekkingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1999.

anderen. Globaal kan de enquête ons dus wel een evenwichtig beeld opleveren. ¹⁴ Dat blijkt uit tabel I.

TABEL I

Respons naar beleidsniveau, taal, partij en functie

	Populatie	Respons N	Respons %
Beleidsniveau			
Federaal	257	166	64,6
Vlaams	182	154	84,6
Taal			
Nederlands	332	264	79,5
Frans	107	56	52,3
Partij			
CVP	203	166	81,8
PSC	25	15	60,0
SP	136	101	74,3
PS	75	38	50,7
Functie			
Kabinetschef	33	28	84,8
Adjunct-kabinetschef	59	37	62,7
Adviseur	119	110	92,4
Attaché	72	49	68,1
Medewerker	31	24	77,4
Expert	33	13	39,4
Opdrachthouder	14	11	78,6
Woordvoerder	14	13	92,9
Kabinetssecretaris	18	13	72,2
Privé-secretaris	21	10	47,6
Ander (inhoudelijk)	25	6	24,0
Totaal	439	320	72,9

6. Waar mogelijk, worden onze recente gegevens over het wie en wat van de Belgische en Vlaamse kabinetsmedewerkers in vergelijkend perspectief geplaatst. Vooreerst doorheen de tijd met de gegevens van Van Hassel (1974) stammend uit het eerste deel van de jaren '70. Van Hassel bevroeg alle kabinetsleden van niveau 1 die dienden onder de regering Eyskens-Cools (1968-1972) bij de jaarwisseling 1971-1972, of die tevoren hadden gediend onder liberale ministers van

¹⁴ De enige partij die wat lood in de schoenen had, was de PS. In drie van de vijf PS-kabinetten was de respons minder dan 50%. Ondanks de pertinente weigering tot medewerking van, uitgerekend, de minister van Ambtenarenzaken Flahaut en zijn kabinet, antwoordden in totaal toch meer dan de helft van de PS-kabinetsmedewerkers.

de regering Vanden Boeynants-De Clercq (1966-1968). Zijn de huidige kabinet-medewerkers van een ander kaliber dan die van bijna 30 jaar geleden? Daarnaast worden onze gegevens ook intern vergeleken: zijn er verschillen tussen Vlamingen en Walen, tussen socialisten en christen-democraten, tussen Vlaamse en federale kabinetten? Er wordt wel eens gezegd dat de Vlaamse beleidsvorming efficiënter is, minder gepolitiseerd en vooral veel meer steunt op een sterke en goed uitgebouwde administratie.¹⁵ Dat zou meteen ook betekenen dat ministeriële kabinetten op Vlaams niveau minder noodzakelijk zijn voor de beleidsvorming. Onze data kunnen daar geen antwoord op geven, maar ze kunnen wel licht werpen op de eventuele verschillen tussen Vlaamse en federale kabinetten.¹⁶ Wat we zelf doen, doen we beter?

In het eerste deel van dit artikel ontleden we in tien trekken het socio-demografische profiel van de kabinetmedewerkers. Het gaat om de traditionele socio-demografische variabelen zoals woonplaats, geslacht, leeftijd, opleiding, en (vorig) beroep maar ook om meer specifieke kenmerken zoals de terugkeermogelijkheid naar de vorige job, aantal jaren kabinetservaring, engagement in het verenigingsleven en partijlidmaatschap. Het tweede deel gaat, veel korter, in op de werking van het kabinet bekeken door de ogen van de kabinetmedewerkers. Het gaat dan om zaken als het aantal uren dat wekelijks wordt gepresteerd, de frequentie van de contacten met de minister en andere beleidsactoren en de eventuele cumulaties met andere professionele bezigheden. Steeds zullen de belangrijkste resultaten van de bevraging worden weergegeven. Regelmatig zullen we speculeren over plausibele verklaringen voor deze of gene vaststelling die onze data eigenlijk overstijgen. Pas in een latere fase van het onderzoeksproject zullen we via gerichte interviews met sleutelactoren nagaan in welke mate deze hypothesen valabel zijn. Vooral het relatief korte stuk over de werking van de kabinetten kan alleen aan de hand van interviews verrijkt worden.

I. Leven van de kabinetmedewerker

1. Een van de grote kritieken op de ministeriële kabinetten is dat ze broedplaatsen zouden zijn van vriendjespolitiek en belangenvermenging. Ministers zouden vooral trouwe aanhangers uit hun eigen *arrondissement* belonen door hen een postje in hun kabinet te offeren en dat zou op zijn beurt leiden tot het systematisch voortrekken van de eigen streek van de minister en het verdedigen van de particuliere streekbelangen in de regering. Nu moet gezegd dat dit vooral zou opgaan voor de lagere, niet-beleidsfuncties binnen de kabinetten. Merken we daar iets van bij de beleidsmedewerkers? Zijn ze afkomstig uit hetzelfde arrondissement als hun minister?

Uiteindelijk zegt een kwart van de door ons bevroegde kabinetleden in hetzelfde arrondissement te wonen als de minister. Dat is alvast niet veel minder dan 30 jaren geleden, toen zo'n 30% uit de regio van de betrokken excellentie kwam. Tussen Vlaamse en federale kabinetten bestaat wel een licht verschil, op

15 VAN HASSEL H., o.c., 1994, p. 405; TEUGELS M., Louis Vanvelthoven (SP): "Kleine expertenkabinetten zorgen voor beter bestuur". Administratie moet groter gewicht krijgen. *Vacature*, 5 juli 1999; TEGENBOS G., Federale kabinetten moeten krimpen. *De Standaard*, 21 april 1999.

16 Gemakshalve spreken we in wat volgt over 'Vlaamse' kabinetleden wanneer we de kabinetleden van de Vlaamse regering bedoelen. Zodoende kunnen we hen onderscheiden van de 'Nederlandstalige federale' kabinetleden.

Vlaams beleidsniveau vinden we 29% streekgenoten, op federaal beleidsniveau 21%.

De PSC zoekt blijkbaar haar kabinetsmedewerkers veel meer via andere werwingskanalen dan de lokale. Het aantal streekgenoten in haar kabinetten (7%) ligt opvallend lager dan bij de andere partijen (tussen 22% en 28%).

Worden bepaalde functies binnen het kabinet misschien vaker ingenomen door mensen die bekend zijn met de regio van hun minister? Hierbij springen vooral de privé-secretarissen in het oog: 7 op 10 wonen in hetzelfde arrondissement als hun minister. Kabinetschefs worden daarentegen blijkbaar nauwelijks lokaal gerekruteerd, van hen komen er meer dan 9 op 10 uit een ander arrondissement. De overige functies vertonen geen opvallend profiel op dit vlak.

2. Bij de meeste politieke elites maken *mannen* de dienst uit. In de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 1995 zetelen 115 mannen (77%) en 35 vrouwen (23%). 8 op 10 Vlaamse en federale ministers zijn mannen. Ook in niveau 1 van de administratie hebben mannen zwaar de overhand, in 1988 vertegenwoordigden ze maar liefst 88%. Ministeriële kabinetten vormen geen uitzondering. Vrouwen halen niet eens een derde (30%) van de kabinetsleden van de regeringen Dehaene II en Van den Brande II. De Vlaamse kabinetten doen het zelfs nog wat 'slechter' dan hun federale tegenhangers. In de Vlaamse kabinetten maken vrouwen 28% van het personeel uit, in de federale kabinetten 32%.¹⁷ Ondertussen toonden enkele persartikels wel de relativiteit van deze cijfers aan. Over het algemeen kennen de huidige paars-groene(-gele) regeringen wel dezelfde onevenwichtige verhoudingen tussen mannelijke en vrouwelijk kabinetsleden, maar zou het juist de federale regering zijn die maar 23% vrouwelijke medewerkers heeft en zou de Vlaamse regering nu beter scoren met 31% vrouwen.¹⁸ We kunnen dus waarschijnlijk niet echt staat maken op de genderverschillen tussen de Vlaamse en de federale regering.

Bij onze respondenten moeten we in ieder geval vaststellen dat de meest centrale functies in de kabinetten, zoals die van kabinetschef, adjunct-kabinetschef en kabinetssecretaris, bijna uitsluitend worden ingevuld door mannen (ruwweg 85% van die functies). Aan de andere kant zijn vrouwen sterk oververtegenwoordigd in de relatief lagere functies: ze maken 70% uit van de privé-secretarissen en quasi 40% van de attachés, medewerkers en woordvoerders.

3. De veertigers zwaaien de plak in de kabinetten. De gemiddelde *leeftijd* van de kabinetsmedewerker is 40 jaar. Liefst 42% van de kabinetsleden is tussen 40 en 49 jaar oud. Volgens Hondegheem ziet een goede leeftijdsopbouw in een organisatie die vooral bestaat uit hogere functionarissen er ongeveer als volgt uit: 25% jonger dan 35 jaar; 50% tussen 35 en 50 jaar en 25% ouder dan 50 jaar.¹⁹ De groep tussen 35 en 50 jaar oud moet de grootste zijn, omdat die wordt beschouwd als de meest productieve groep. In deze leeftijd heeft men voldoende ervaring om ten volle te kunnen renderen, en is men ook fysisch goed tegen de werkdruk

17 De respons op onze bevraging is evenwichtig verdeeld over beide geslachten. Van de mannen antwoordde 73%, van de vrouwen 72%.

18 TEGENBOS G., Kabinetten eenzijdig samengesteld. Monocultureel en te mannelijk. *De Standaard*, 8 november 1999; TEGENBOS G., Verhofstadt ook monocultureel. *De Standaard*, 9 november 1999.

19 H.F.W., *Personeelsbeleid beden en morgen*. Samson, Alphen aan den Rijn, 1979, aangehaald in: HONDEGHEM A., o.c., 1990, p. 217.

opgewassen. Naast deze productieve middengroep moet de organisatie ook beschikken over jongeren die na verloop van tijd kunnen doorgroeien naar de middengroep. Ouderen, tenslotte, beschikken over een rijpere kennis en ervaring die de organisatie ten goede komt. Hondeghem onderzocht in 1988 de leeftijdsstructuur van de federale ambtenaren van niveau 1 en kwam tot de conclusie dat die helemaal niet overeenkomt met dit ideaalbeeld. De groep oudere ambtenaren is oververtegenwoordigd (34%), terwijl de middencategorie en de groep jongeren (respectievelijk 45% en 21%) te klein zijn. In tabel II plaatsen we de gegevens van de kabinetsleden anno 1998 daarnaast, samen met gegevens van de volksvertegenwoordigers in 1999.

TABEL II

Leeftijd van de federale ambtenaren van niveau 1 (1988), van de Kamerleden (1999) en van de Vlaamse en federale kabinetsleden van beleidsniveau (1998)

	Ambtenaren van niveau 1 N=onbekend	Kamerleden N=150	Kabinetsleden van beleidsniveau N=314
-26 jaar	0,3	2,0	1,0
26-30 jaar	5,1	2,7	11,8
31-35 jaar	16,0	8,0	15,3
36-40 jaar	20,4	16,0	18,8
41-45 jaar	15,8	14,0	25,5
46-50 jaar	8,6	19,3	17,2
51-55 jaar	9,3	20,0	6,7
56-60 jaar	13,8	10,0	3,2
+60 jaar	10,9	8,0	0,6
Totaal	100,0	100,0	100,0

In de kabinetten is de situatie tegengesteld aan die in de ministeries: de meest productieve cohorte is sterk oververtegenwoordigd (62%), ook de jongeren zijn met velen (28%), terwijl de expertise en kennis van oudere werknemers blijkbaar minder wordt gewaardeerd (11%). Het gaat in kabinetten dus om een vrij jonge populatie, maar toch in grote mate om mensen die al een tijdje beroepsactief zijn en over professionele ervaring beschikken. Ook in vergelijking met de Kamerleden zijn kabinetsmedewerkers relatief jong. In 1999 was de gemiddelde leeftijd van de Kamerleden 46 jaar.²⁰ De grootste groep van de Kamerleden is tussen 46 en 55 jaar. Het volksvertegenwoordigerschap is natuurlijk een publieke en verkozen functie waarbij soms jaren aan de weg moet worden getimmerd en gewerkt moet worden aan bekendheid en lokale inbedding.

De gemiddelde leeftijd van Vlaamse en federale kabinetsleden verschilt nauwelijks, maar daaronder gaan verschillen in leeftijdsverdeling schuil. Het overwicht van de veertigers bestaat vooral op het federale beleidsniveau. Op het Vlaam-

²⁰ De gemiddelde leeftijd van de senatoren is weinig relevant wegens de vereiste minimumleeftijd van 40 jaar.

se beleidsniveau zijn er ongeveer evenveel dertigers als veertigers. Langs de andere kant werken op Vlaams niveau minder echt jonge mensen (6% tussen 20 en 29 jaar) dan op federaal niveau (15%). De Nederlands- en Franstalige federale kabinetsleden vertonen over de hele lijn hetzelfde leeftijdsprofiel. De verschillen tussen Vlaamse en federale kabinetsmedewerkers houden dus verband met het beleidsniveau en niet met hun taalgroep.

Tussen de socialistische en christen-democratische kabinetten vallen geen grote verschillen in de leeftijd van kabinetsleden te bespeuren. De gemiddelde leeftijd varieert van 39 tot 41 jaar naargelang de partij. Kabinetten van PS-signatuur hebben wel een iets jonger profiel: de meesten van hun kabinetsleden zijn tussen 30 en 39 jaar oud, terwijl de kabinetten van de andere partijen vooral bevolkt zijn met veertigers. PS-kabinetten tellen in verhouding tot de andere partijen ook meer twintigers in hun rangen. De PSC heeft het meer op de midden-categorieën begrepen, van de vier regeringspartijen heeft ze de kleinste aandelen twintigers en vijftigers.

Zijn er verschillen naar functie? Zijn de hogere kabinetsfuncties bemand met oudere medewerkers? Van een strakke hiërarchie is in een kabinet geen sprake, maar de relatief lagere functies zoals attachés, woordvoerders en medewerkers, kennen eerder lagere gemiddelde leeftijden van 35 tot 38 jaar. Met gemiddelde leeftijden rond 44 tot 45 jaar, zijn de kabinetssecretarissen, de opdrachthouders en 'andere' inhoudelijke medewerkers de seniors in de kabinetten. De meest centrale functies, namelijk die van kabinetschef, adjunct-kabinetschef, kabinetssecretaris en adviseur, hebben een gemiddelde leeftijd van respectievelijk 44, 42, 45 en 41 jaar, ongeveer overeenstemmend met het gemiddelde. Het overwicht van de veertigers geldt ook voor de experts (42), en de privé-secretarissen (41).

4. Kabinetten worden niet voor niets brain trusts genoemd.²¹ Een minister, die vaak op korte termijn maar toch met kennis van zaken moet kunnen handelen, poogt in zijn kabinet zoveel mogelijk mensen met een grote vakbekwaamheid en dossierkennis bijeen te brengen. De verwachting is dat het *onderwijsniveau* van de gemiddelde kabinetsmedewerker dan ook hoog ligt. In het begin van de jaren '70 beschouwden de door Van Hassel bevroegde kabinetsleden 'deskundige beleidsadvisering', juist na 'politieke beleidsconceptie en besluitvorming', als hun belangrijkste opdracht. Onze surveygegevens wijzen alvast in dezelfde richting. Bijna alle kabinetsleden op beleidsniveau hebben een diploma van hoger onderwijs op zak, met name 95%, en 81% is universitair geschoold. Van die universitaires heeft ongeveer een tiende, dus 7% van alle kabinetsmedewerkers, dan nog eens een doctoraatsdiploma. Buiten de universiteiten zelf zijn er waarschijnlijk weinig instellingen en organisaties waar er zoveel doctors rondlopen. Het aantal hooggeschoolden in de kabinetten is bovendien fors gestegen ten opzichte van het begin van de jaren '70. Toen had 79% van de ministeriële medewerkers hoger onderwijs genoten, 65% was universitair geschoold.

Het opleidingsprofiel van andere Belgische beleidsactoren is vergelijkbaar, maar toch wat minder uitgesproken. Het aandeel hoger geschoolden onder de Kamerleden bedraagt momenteel 92%, waaronder 67% universitaires en 25% niet-universitair hoger geschoolden. Ook in het parlement heeft de laatste decennia een toename plaatsgevonden van het aantal hoger geschoolden. In 1980 vond De Winter slechts 77% kamerleden met een diploma van het hoger onderwijs, in 1986

21 DE WINTER L., De partijpolitisering als instrument van participatie: een overzicht van de ontwikkeling sinds de Tweede Wereldoorlog. *Res Publica*, 1981, vol. 23, nr. 1, p. 66.

was dit al opgelopen tot 87% en nu komt men op 92%. Ook in niveau 1 van de administratie is de academiseringsgraad de laatste decennia sterk gestegen. Van 32% in 1967, is het percentage universitair geschoolden van niveau 1 geklommen tot 65% in 1988. De toename van de scholingsgraad is dus algemeen onder de politieke en ambtelijke besluitvormers, maar de kabinetten tellen heel wat meer universitair in hun rangen dan het parlement of de ministeries. Dat geeft toch al een eerste aanduiding van het expertise- en deskundigheidsoverwicht waarover kabinetten zouden beschikken.

Qua opleidingsniveau bestaan er geen noemenswaardige verschillen tussen Nederlands- en Franstalige kabinetsmedewerkers. Evenmin tussen kabinetsleden van het Vlaams en federaal beleidsniveau of van de diverse partijen. Alle kabinetten zijn dus in dezelfde mate bemand door hooggeschoolden.

Opvallend is wel de geringere aanwezigheid van universitair bij de anciens onder de kabinetsmedewerkers. Van de nieuwkomers (maximum 3 jaar kabinetservaring) is 90% universitair geschoold; van de kabinetsleden die 4 tot 9 jaar in een kabinet aan de slag zijn nog 81%; maar van de kabinetsleden die er al minstens 10 jaar hebben opzitten nog maar 53%. Omgekeerd tellen de anciens ook veel meer afgestudeerden van het secundair onderwijs en van het hoger onderwijs korte type (37% tegen 14% en 7%). Werden er tien jaar geleden minder universitair aangetrokken door de kabinetten? Begin jaren zeventig was dit alvast het geval, zo toont de enquête van Van Hassel aan, maar dat kan het grote verschil zeker niet verklaren. Een bijkomende verklaring is waarschijnlijk dat universitair gemiddeld minder lang op een kabinet werken. Waar heeft dat dan mee te maken? De meest plausibele verklaring is dat universitair veel meer professionele alternatieven hebben dan de andere kabinetsmedewerkers. Hun opleiding verschafft hen toegang tot een hele reeks andere hogere functies in het overheidsapparaat en in de non-profitsector. Voor hen is een kabinetsfunctie louter een fase in hun carrière, eventueel een springplank naar een andere belangrijke functie. Voor minder hooggeschoolden is een kabinetsfunctie waarschijnlijk een eindstation, het maximum dat ze aan inkomen, invloed en prestige in hun carrière kunnen bereiken. Tabel III geeft daarvan een eerste aanduiding: hoe hoger geschoold, hoe korter het gemiddelde verblijf op een kabinet. Dit blijven echter speculaties, meer onderzoek over welke kabinetsmedewerkers naar welke andere betrekkingen overstappen moet hierover uitsluitsel geven.

TABEL III

Aantal kabinetsleden naar hoogste opleidingsniveau en gemiddeld aantal jaren kabinetservaring

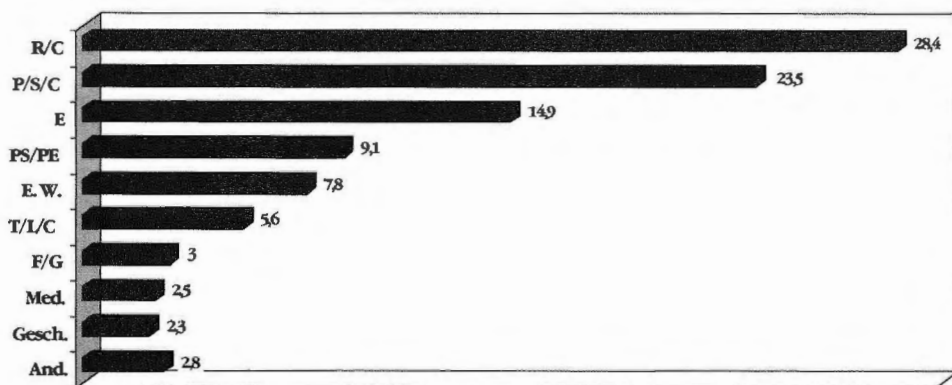
Onderwijsniveau	N	%	Gemiddeld # jaren ervaring
Secundair onderwijs	16	5,1	11,1
Hoger onderwijs korte type	28	8,9	7,6
Hoger onderwijs lange type	16	5,1	7,6
Universitair	232	73,7	4,4
Doctoraat	23	7,3	4,8
Totaal	315	100,0	5,2

Kabinetsmedewerkers zijn dus bijzonder hooggeschoold. Dat blijkt niet alleen uit het hoogst behaalde diploma maar ook uit de vaststelling dat een derde van de kabinetsleden zijn universitair diploma aanvulde met één of meer andere diploma's in het hoger onderwijs (of omgekeerd). Op Vlaams niveau heeft een wat groter deel kabinetsleden meer dan een diploma van het hoger onderwijs (38%) dan op federaal beleidsniveau (32%). Op het vlak van aantal diploma's valt de PSC wat uit de toon: 14% van hun kabinetsleden haalden meerdere diploma's in het hoger onderwijs, tegen 33% bij de SP, 36% bij de PS en 37% bij de CVP. Vooral kabinetschefs en experts zijn hoog gekwalificeerd in termen van diploma's. Bijna de helft (48% en 46%) bezit meer dan een diploma van het hoger onderwijs. Kabinets- en privé-secretarissen houden er het minst meerdere diploma's van het hoger onderwijs op na. Opnieuw hebben mensen die korter op een kabinet werken vaker meer diploma's dan mensen die al langer in kabinetten meedraaien: 37% van degenen die minder dan 4 jaar op een kabinet werken tegenover 28% van degenen die al 10 jaar of langer op een kabinet werken. Dat bevestigt nog eens het beeld dat er niet alleen sprake is van een brain trust maar ook van een brain drain van de hoogstgeschoolden uit de kabinetten naar elders.

5. Naast het niveau van hun opleiding en het aantal diploma's dat ze verzamelden, is het belangrijk na te gaan *welke diploma's* de kabinetsleden er juist op na houden. Door welk soort deskundigheid laat de minister zich adviseren? Wanneer we alle afstudeerrichtingen samen beschouwen - niet de respondenten, maar de diploma's worden dan onze teleenheid - dan blijken kabinetten vooral bevolkt met juristen, politieke en sociale wetenschappers en economen. Menswetenschappen hebben een zeer duidelijk overwicht. Dat blijkt in figuur I.

FIGUUR I

Aantal diploma's van het hoger onderwijs naar afstudeerrichting in % (N=395)



R/C=Rechten/Criminologie; P/S/C=Politieke/Sociale/Communicatiewetenschappen; E=Economie; PS/PE=Psychologie/Pedagogische richting; E.W.=Exacte Wetenschappen; T/L/C=Talen/Letterkunde/Culturele Studies; F/G=Filosofische/Godsdienstige richting; Med.=Medische richting; Gesch.=Geschiedenis; And.=Andere

Waarom zou dat overwicht van menswetenschappers te wijten zijn? Vooreerst is het aantal departementen waar exact wetenschappelijke en medische kennis vereist is eerder beperkt: volksgezondheid, leefmilieu, ruimtelijke ordening, openbare werken, vervoer, wetenschapsbeleid en, eventueel, media en sociale zaken zijn de enige natuurlijke biotopen van exacte, toegepaste of medische wetenschappers. En zelfs daar zijn er relatief weinig positieve wetenschappers aan de slag. Alleen de Vlaamse minister voor Wetenschapsbeleid, tevens de Minister-president (Luc Van den Brande, CVP), had drie exacte wetenschappers in zijn (grote) kabinet. Menswetenschappers beschikken doorgaans over minder harde, technische kennis maar hebben een algemene opleiding genoten waardoor ze soepel inzetbaar zijn voor allerlei opdrachten en inhoudelijke domeinen. Ze zijn ook beter dan positieve wetenschappers opgeleid om rekening te houden met strategische overwegingen en om de politieke haalbaarheid van bepaalde beleidsmaatregelen in te schatten. Het menswetenschappelijk overwicht zou er op kunnen wijzen dat de expertise van kabinetten er in de eerste plaats uit bestaat om een bepaald maatschappelijk veld onder de knie te hebben, de betrokken sociale organisaties en drukingsgroeperingen te kennen en hun positie, werking en problemen te kunnen inschatten. Met andere woorden: kabinetten zijn eerder centra van strategie en beleidsafweging en pas op de tweede plaats centra van inhoudelijke, technische kennis.

Dat kabinetten sterk bevolkt worden door juristen is niet echt verwonderlijk. Ten eerste zijn sommige kabinetten op het professionele lijf van juristen geschreven, we denken daarbij aan Justitie (66% juristen) en, minder, Binnenlandse Zaken (56% juristen). Daarnaast spelen kabinetten een grote rol in het uitschrijven van nieuwe wetgeving en daarbij is juridische kennis onontbeerlijk. Van alle 26 onderzochte kabinetten waren er maar twee, het kabinet van de minister van Financiën (Jean-Jacques Viseur, Philippe Maystadt, PSC) en het kabinet van de staatssecretaris voor Veiligheid, Maatschappelijke Integratie en Leefmilieu (Jan Peeters, SP), waar geen jurist aan de slag was, althans onder onze respondenten. De sociale wetenschappers zijn ook bijzonder goed vertegenwoordigd, je vindt ze in de meest verscheiden kabinetten. Dat danken ze waarschijnlijk aan hun uitgesproken algemene opleiding en hun kennis van maatschappelijke processen en politieke besluitvorming. Op de meeste kabinetten huizen ook een of meerdere economen. De algehele 'economisering' van de politiek zal daar zeker niet vreemd aan zijn. Natuurlijk zegt de afstudeerrichting van de kabinetsleden niet alles over de aard van kennis en expertise waarop een minister beroep wenst te doen, maar het geeft toch al een goede aanduiding. De professionele herkomst van de kabinetsmedewerkers, in welke organisaties of diensten ze tevoren werkten, is zeker even belangrijk.

Het overwicht van de menswetenschappen, en meer bepaald van rechten, sociale wetenschappen en, wat minder, economische wetenschappen, blijkt ook uit tabel IV waarin de top drie van de diploma's per functie is opgenomen. De belangrijkste functies in een kabinet kabinetschef, adjunct-kabinetschef en adviseur - worden veel meer waargenomen door een afgestudeerde uit een van deze drie richtingen dan door anderen. Vooral de juristen scoren sterk met zes op elf eerste plaatsen, gevolgd door de sociale wetenschappers met vier eerste plaatsen, maar wel in minder belangrijke functies.

TABEL IV

Top 3 van hoogste afstudeerrichtingen per functie ²²

	Secundair	Rechten Criminologie	Pol./Soc./ Com.wetenschappen	Economie	Psychologie Pedagogie	Talen/Letterk./Cult. studies	Exacte wetenschappen
Kabinetschef		1	3	2			
Adjunct-kabinetschef		1	2	3	3		
Adviseur		1	2	3			
Attaché		1	2				3
Medewerker		2	1		3		
Expert		2	1	2	1		
Opdrachthouder		1	2	3			
Woordvoerder			1			2	
Kabinetssecretaris	1	2	2		1		
Privé-secretaris			1				
Andere		1					

Maar ook in andere opzichten zijn er binnen de kabinet-medewerkers onderling nogal wat verschillen. Franstaligen zijn in grotere mate economisch geschoold (22%) dan Nederlandstaligen (10%). Aan de andere kant studeerden meer Nederlandstaligen dan Franstaligen politieke en sociale wetenschappen (20% tegen 11%). Ook qua afgestudeerden in de rechten wijken Frans- en Nederlandstaligen op het eerste zicht sterk van mekaar af (15% meer van de Franstalige kabinet-leden), maar bij nader inzien is dit geen kwestie van taal maar eerder van beleidsniveau. Opgedeeld naar taal én beleidsniveau blijkt dat 30% van de Nederlandstalige federale kabinet-leden, 37% van de Franstalige federale kabinet-leden, en 17% van de Vlaamse kabinet-leden rechten studeerde.

Van de toenmalige regeringspartijen CVP, SP, PS en PSC was de PSC duidelijk meer geïnteresseerd in economen dan de rest. Bij wijze van hoogste diploma doorliepen 39% van haar kabinet-leden een economische richting, dit is ongeveer twee tot vijf maal meer dan bij de andere partijen. De PSC was de enige partij waar de economen de grootste groep medewerkers vormden. Dat heeft waar-

²² Combinaties van verschillende diploma's van hetzelfde niveau werden buiten beschouwing gelaten. Voor experts, woordvoerders en kabinetsecretarissen is er geen derde plaats aan een richting gegeven omdat het telkens richtingen betrof die maar door een persoon werden gevolgd. Voor privé-secretarissen en 'andere' functies bepaalden we om dezelfde reden zelfs geen tweede plaats.

schijnlijk veel te maken met de aard van de bevoegdheden van de PSC-ministers, met onder meer het 'economische' departement van Financiën (71% economisten). Behalve voor de psychologen en pedagogen, oververtegenwoordigd bij de anciens onder de kabinetsmedewerkers, en voor de economisten en de sociale wetenschappers, oververtegenwoordigd bij de relatieve nieuwkomers, is er weinig variatie naargelang het aantal jaren kabinetservaring.

Hebben de kabinetsmedewerkers anno 1998 andere diploma's dan die van 1968-1972? ²³

TABEL V

Aantal kabinetsleden naar universitaire afstudeerrichting in 1968-1972 en 1998 in % ²⁴

Universitaire afstudeerrichting	1968-1972 N=200	1998 N=207
Geneeskunde	0,0	3,4
Rechten	36,2	34,8
Sociale wetenschappen	36,9	41,5
Wijsbegeerte en Letteren	9,2	8,7
Exacte wetenschappen	15,4	8,2
Andere	2,3	3,4
Totaal	100,0	100,0

Het aandeel van de sociale wetenschappen, zoals gedefinieerd door Van Hassel, is nog gestegen. Het zijn vooral de exacte wetenschappen die er op achteruit zijn gegaan (-7%).

²³ Van elk kabinetslid bepaalden we de studierichting van het hoogste diploma. Combinaties van diploma's van hetzelfde niveau lieten we onbeslist en werden ondergebracht in een aparte categorie. Ook de studie van Van Hassel en de overzichten van de opleidingen van ambtenaren en kamerleden werken maar met één diploma per respondent, dus deze herleiding vergemakkelijkt ook hiermee vergelijkingen.

²⁴ Om vergelijking mogelijk te maken met de kabinetsleden van 30 jaar geleden, hebben we onze categorieën moeten hergroeperen volgens de groffere indeling van Van Hassel. Zo brengt hij bijvoorbeeld politieke en sociale wetenschappen, economie en psychologie samen onder één noemer 'sociale wetenschappen', iets wat in sommige universiteiten toen ook nog facultair het geval was.

TABEL VI

Aantal ambtenaren van niveau 1 (1988), kabinetsleden (1998) en kamerleden (1986) naar universitaire afstudeerrichtingen

Universitaire afstudeerrichting	Ambtenaren van niveau 1 N=1946	Kabinets- leden N=207	Kamerleden N=173
Rechten / Criminologie	22,0	34,8	30,6
Politieke / Sociale / Communicatiewetenschappen	9,0	19,3	20,8
Economie	11,0	15,9	17,9
Wijsbegeerte en Letteren	2,0	8,7	11,0
Psychologie / Pedagogische richting	1,0	6,3	9,6
Geschiedenis	1,0	3,4	0,0
Exacte wetenschappen	46,0	8,2	
Medische richting	10,0	3,4	9,6 ²⁵
Totaal	100,0	100,0	100,0

In tabel VI springen twee elementen in het oog: de grote gelijkheid tussen kabinetsleden en kamerleden enerzijds en de grote verschillen tussen kabinetsleden en ambtenaren anderzijds. Het opleidingsprofiel van kabinetsleden lijkt sterk op dat van de verkozen politici. Dat betekent dat ze dezelfde politieke taal spreken, dat ze dezelfde kaders en interpretatieschema's hanteren. Daar waar ministeriële kabinetten hoofdzakelijk worden bemand door menswetenschappers, is de hoofdmoot van de leidinggevende ambtenaren exacte wetenschapper. Blijkbaar hebben de ministeries veel meer nood aan technisch onderlegd personeel dan de kabinetten, waar beleidsafweging en strategisch denken dan weer meer worden geapprecieerd. De afstand tussen kabinetten en ambtenarij heeft hier zeker mee te maken. Ambtenaren en kabinetsmedewerkers spreken een andere taal en hanteren andere paradigma's.

6. Waar komen de ministeriële vertrouwelingen eigenlijk vandaan? Waar rekruteren ministers hun naaste medewerkers? Welke *professionele achtergrond* hebben ze? We vroegen de Vlaamse en federale kabinetsleden wat hun laatste en voorlaatste betrekkingen waren voor ze op een kabinet terechtkwamen.²⁶

Allereerst valt op dat kabinetsmedewerkers meestal uit hogere functies afkomstig zijn. De meerderheid had tevoren een kaderfunctie (67%). Als een kabinetsfunctie al als een springplank naar een hogere functie kan beschouwd worden, dan is het in ieder geval niet zo dat 'kleine garnalen' een kabinet vervoegen om er daarna als volwassen vissen terug uit op te duiken.

²⁵ Puylaert nam voor haar berekeningen medische en exact wetenschappelijke diploma's samen in één categorie.

²⁶ In grote lijnen vertonen de voorlaatste en laatste functies van kabinetsleden hetzelfde beeld, alleen valt op dat ruim een vijfde van de respondenten helemaal geen voorlaatste functie had. Ze waren toen student of huisman of -vrouw.

De meerderheid van de kabinetmedewerkers (67%) komt uit de overheidssector: 43% van alle kabinetleden maakte de overstap vanuit een ministerie of een instelling van openbaar nut, 16% vanuit de 'bijzondere korpsen' (onderwijs, magistratuur, leger, rijkswacht, Nationale Bank), 4% vanuit een parlement als parlementair medewerker en een smal deel van 4% komt uit provinciale en lokale overheden. Uit de privé-sector komt 29% van de kabinetmedewerkers. Ze worden in de eerste plaats (6%) gevonden in politieke organisaties (politieke partijen, partijstudiediensten...), in de tweede plaats in socio-culturele en welzijnsvoorzieningen (4%) en in de derde plaats in industriële bedrijven (4%). Dat kabinetten vooral in de brede overheidssector rekruteren, heeft zeker praktische oorzaken: na het precare kabinetbestaan is er voor de meesten onder hen een of andere terugkeerbaarheid naar hun oude werkplaats voorzien. Dat ligt in de privé-sector veel moeilijker. We komen daar op terug. Maar er zijn waarschijnlijk ook andere oorzaken. Zo mag verwacht worden dat mensen in overheidsdienst over heel wat technische en inhoudelijke bagage beschikken over de maatschappelijke sector en problematiek waarmee ze bezig waren. Waar de opleiding van de kabinetmedewerkers niet onmiddellijk op technische expertise wees - getuige daarvan het grote aantal algemene, menswetenschappelijke diploma's - wijst hun professionele herkomst wel ondubbelzinnig op hun inhoudelijke technicit.

In het begin van de jaren '70 werden nog veel meer, namelijk 87%, van de kabinetleden binnengehaald vanuit de overheid. In vergelijking met de ministeriële kabinetten in Frankrijk lag dit percentage zelfs toen aan de lage kant, waar men toentertijd aandelen ambtenaren bekam van rond de 95%.²⁷ Ondertussen is het segment overheidsfunctionarissen ook in Frankrijk gedaald, recent onderzoek toont aan dat in de periode 1988-1993 de ambtenaren slechts 80% van de kabinetplaatsen in beslag namen.²⁸ We hebben niet onmiddellijk een voor de hand liggende verklaring voor het dalend aandeel overheidsfunctionarissen in België en Frankrijk.

In tabel VII blijkt dat de federale kabinetten meer een beroep doen op overheidspersoneel dan de Vlaamse. Van de regeringspartijen rekruteert de PSC het meest uit de overheid, de CVP-kabinetten hebben het minste overheidspersoneel in hun rangen. De verwachting dat partijen die reeds lang in de regering zitten, daardoor dankzij politieke benoemingen veel 'bevriende ambtenaren' hebben en daarom veel uit overheidsgeledingen zouden rekruteren, wordt dus niet bewaarheid want de langst regerende, christen-democratische partijen, rekruteren zowel het meest als het minst uit overheidsmiddelen. Anderzijds zou je ook kunnen verwachten dat partijen die over een groot aantal bevriende zuilorganisaties beschikken, veel minder beroep moeten doen op overheidspersoneel omdat ze uit het eigen verenigingsleven, ook de privé-sector, heel wat personeel kunnen putten. Is het toevallig dat de twee partijen met de grootse zuil, de CVP en de PS, het minste beroep doen op overheidspersoneel? Onze data laten niet toe deze hypothese hard te maken, maar nader onderzoek van de herkomst van de kabinetleden - uit welke privé-organisaties zijn ze dan juist afkomstig? - lijkt er op te wijzen dat de CVP inderdaad sterk uit eigen kring rekruteert, maar de PS

27 VAN HASSEL H., o.c., 1974, p. 399.

28 MATHIOT P., SAWICKI F., Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993). Recrutement et reconversion. Première partie. Caractéristiques sociales et filières de recrutement. *Revue française de science politique*, 1999, vol. 49, nr. 1, février, pp. 3-29.

TABEL VII

Aantal kabinetsleden naar openbare versus privé-sector van laatste betrekking, naar beleidsniveau, naar partij en naar jaren kabinetservaring in %

	Beleidsniveau		Partij				Kabinetservaring			Totaal N=315
	Federaal	Vlaams	CVP	PSC	SP	PS	Max. 3 j.	4 t/m 9 j.	Min. 10 j.	
Overheid	72,1	61,0	62,4	80,0	71,0	68,6	62,0	69,3	76,5	67,0
Privé	24,2	35,1	34,6	20,0	25,0	22,9	33,7	27,7	19,6	29,2
Niet. v. toepassing	3,7	3,9	3,0	0,0	4,0	8,6	4,3	3,0	3,9	3,8
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

veel minder. Misschien spelen het 'benoemingseffect' en het 'zuileffect' wel samen? De laatste hypothese zou goed kunnen getest worden aan de hand van de professionele achtergrond van de huidige paars-groene kabinetten. Bij zuilloze partijen als Agalev en VU zouden we dan nog veel meer overheidspersoneel in kabinetsdienst moeten vinden. Spijtig genoeg beschikken we niet over de nodige gegevens over de huidige paars-groene kabinetten.

Ook valt op te merken dat, naargelang de respondenten langer op een kabinet werken, een groter deel uit de openbare sector stamt.²⁹ Ook hier luidt weer de vraag: rekruteren de kabinetten de laatste jaren meer dan vroeger uit de privé-sector of blijven mensen met een overheidsachtergrond langer hangen op een kabinet? De laatste mogelijkheid is de meest waarschijnlijke. Dat zogenaamde gedetacheerden meer over het opvangnet van hun vroegere overheidsfunctie beschikken, kan er misschien toe bijdragen dat ze de onzekere kabinetsomgeving minder snel voor bekeken houden.

Voorals kabinetssecretarissen, kabinetschefs en adjunct-kabinetschefs - sleutelposities in een kabinet - worden aangetrokken uit de overheidsdiensten. Voormalig overheidspersoneel blijft langer op post, dat hebben we al aangegeven, dat geeft hen waarschijnlijk de mogelijkheid om geleidelijk door te groeien en op te klimmen naar de kabinetstopfuncties. We beschikken echter niet over gegevens inzake het individuele kabinetscarrièreverloop van de respondenten om deze veronderstelling hard te maken: op welk niveau komen ze binnen? Welke functies doorlopen ze daarna? Hoe lang duurt het eer ze een topfunctie bezetten? Uit de privé-sector komen het meest experts en opdrachthouders; van de experts komt zelfs een nipte meerderheid daarvandaan.

In tegenstelling tot hun gelijkaardig onderwijsniveau en inhoud van hun diploma's, hebben de kabinetsmedewerkers een andere professionele achtergrond dan de leden van de Kamer. Parlementairen komen relatief het meest uit het onderwijs (28%). Samen met de voormalige ambtenaren zijn ze goed voor 42%. In tegenstelling tot de kabinetten zijn de vrije beroepen in de Kamer ook sterk vertegenwoordigd, ze vormen de tweede grootste groep met 25%. In kabinetten zijn vrije beroepsbeoefenaren zo goed als afwezig.

7. Buiten het harde werken behoort ook het precaire en onzekere statuut van de kabinetsmedewerker tot de heroïek die rond de ministeriële kabinetten hangt. Het zou gaan om mensen die een rustige, vaste job laten staan om zich enkele jaren uit de naad te werken tot meerdere eer en glorie van een minister en die na het verdwijnen van de minister op straat staan zonder enige garantie op werk. Maar de grote onzekerheid van het kabinetsbestaan is misschien toch wat overroepen. Op de vraag of ze na hun kabinetsopdracht naar hun vroegere werkomgeving kunnen terugkeren, antwoorden zes op tien kabinetsleden bevestigend. De *terugkeermogelijkheid* determineert waarschijnlijk in belangrijke mate de samenstelling van de kabinetten. Mensen in overheidsdienst kunnen doorgaans veel makkelijker terug in hun oude job terecht: 79% van de voormalige ambtenaren zegt te kunnen terugkeren. Bij de kabinetsmedewerkers met een privé-professionele achtergrond is dat slechts 26%. Hier ligt waarschijnlijk een van de belang-

²⁹ Dit is vooral te wijten aan de afkomst uit ministeries en instellingen van openbaar nut die toeneemt met het aantal jaren kabinetservaring. Voor de herkomst uit de 'bijzondere korpsen', m.a.w. het onderwijs, de magistratuur e.d., stellen we namelijk net het tegenovergestelde vast.

rijkste oorzaken voor het grote aandeel voormalige overheidswerknemers in de kabinetten.

Zoals al eerder aangestipt, beschikken ancients in hogere mate over een professioneel opvangnet (75% van de respondenten met minstens 10 jaar ervaring) dan de meer recent gerekruteerden (60% van degenen met maximaal 3 jaar ervaring), maar het verschil is relatief klein.

8. Hoe zit het trouwens met die *kabinetservaring*? De meeste bevraagde kabinetleden waren niet aan hun proefstuk en dat zowel wat het aantal jaren kabinetwerk als het aantal verschillende kabinetten betrof. De gemiddelde kabinetmedewerker had op het moment van de bevraging eind 1998 vijf jaar ervaring, noodzakelijkerwijs dus voor een gedeelte in een vorige legislatuur. De helft van de kabinetleden draaide al langer mee dan de duur van de legislatuur 1995-1999. Een derde had er vier tot tien jaar opzitten in een kabinet. Een kleine groep (16%) van *die hards* diende zelfs meer dan tien jaar.³⁰ De meerderheid van 63% had tevoren, eventueel in dezelfde legislatuur, al in een ander kabinet gewerkt. Zelfs in meer dan drie kabinetten gediend hebben, was geen uitzondering (25%). Niet alleen tussen legislaturen maar ook binnen dezelfde legislatuur is er nogal wat interkabinetsmobiliteit maar onze bevragingwijze liet niet toe het exacte aandeel daarvan te bepalen.³¹

Vergelijkingen maken met Van Hassels kabinetmedewerkers van 30 jaar geleden, en eventueel met anderen, is gevaarlijk omdat de samenstelling van de regering natuurlijk in grote mate de ervaring van haar kabinetmedewerkers bepaalt. Het feit dat Dehaene II en Van den Brande II dezelfde coalitiesamenstelling hadden als hun voorgangers (sinds 1987 maakte rooms-rood de dienst uit), speelt waarschijnlijk een grote rol. In de huidige paars-groene kabinetten zit er bijna zeker heel wat minder ervaring, het omgekeerde zou pas echt van Nieuwe Politieke Cultuur getuigen. In de regering Eyskens-Cools (CVP-PSC/BSP-PSB) (1968-1972) en Vanden Boeynants-De Clercq (CVP-PVV) (1966-1968) had de gemiddelde kabinetmedewerker minder ervaring: slechts 47% had toen ervaring opgedaan in een vorig kabinet maar de CVP-PSC was in die periode natuurlijk minder standvastig in de keuze van haar coalitiepartner. Van de 11 jaren die vooraf gingen aan de kabinetsdeelname van Van Hassels respondenten zaten de socialisten 7 jaren en de liberalen 6 jaren in de regering. Het is dus heel moeilijk te zeggen of kabinetmedewerkers anno 1998 over meer of minder ervaring beschikken dan vroeger.

Is een gemiddelde van vijf jaar ervaring op het einde van 11 jaar rooms-rood veel te noemen? Niet echt. Het wil vooral zeggen dat er heel wat turnover is en dat nogal wat kabinetmedewerkers het niet zolang op een kabinet uitzingen, ondanks het feit dat hun partij aan de macht blijft. Voor velen is een kabinet dus een passage, een (korte) periode in hun loopbaan. Waarschijnlijk zit de echte ervaring binnen kabinetten niet bij de beleidsmedewerkers maar bij de anderen, bij het administratief en logistiek personeel. Secretaressen, receptionisten, telefonisten, chauffeurs, kuispersoneel en dergelijke, blijven hun minister en/of par-

30 Het gaat om het totaal aantal jaren dat de respondenten in een kabinet hebben gewerkt. Eventuele onderbrekingen werden niet meegeteld in dit totaal.

31 De respondenten werd gevraagd om voor elke wijziging van minister aan het hoofd van het kabinet, voor elke wijziging van departement waarover het kabinet bevoegd is en voor elke nieuwe legislatuur een nieuw kabinet te rekenen.

tij waarschijnlijk heel wat langer trouw, dat wordt toch verteld in kabinetssmielieu, maar we hebben geen data om het hard te maken. Verder onderzoek zal dat uitmaken. Ook tegenover ambtenaren van niveau 1 is een gemiddelde van vijf jaar ervaring erg weinig, de gemiddelde ambtenaar van niveau 1 kon in het onderzoek van Hondeghem 12 jaar anciënniteit in zijn niveau voorleggen, maar dat is natuurlijk niet verwonderlijk.

TABEL VIII

Aantal kabinetsleden naar jaren kabinetservaring, naar taal en naar partij

	Taal		Partij				Totaal
	N	F	CVP	PSC	SP	PS	N=315
Gemiddeld (j.)	5,5	3,9	5,8	4,7	4,9	3,3	5,2
Max. 3 j. (%)	49,6	62,3	52,1	53,3	46,0	65,7	51,7
4 t/m 9 j. (%)	32,8	28,3	27,9	40,0	40,0	25,7	32,1
Min. 10 j. (%)	17,6	9,4	20,0	6,7	14,0	8,6	16,2
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Uitsplitsing naar taalgroep en partij (tabel VIII) leert dat de Franstalige kabinetsleden minder ervaring hebben dan de Nederlandstalige. Gemiddeld werken ze er drie jaar en tien maanden. De Nederlandstaligen daarentegen vijf jaar en zes maanden. Naar de redenen hiervoor hebben we het raden.

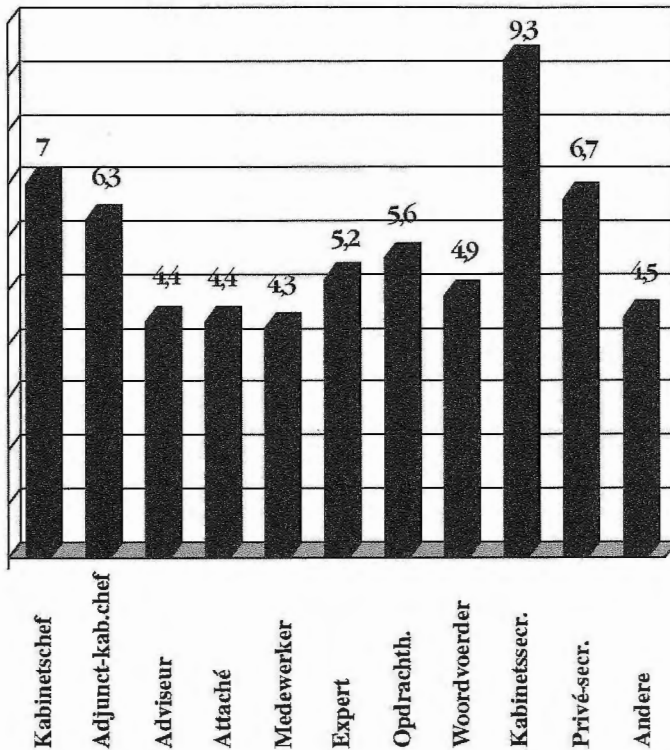
Het is natuurlijk relatief omdat de betrokken partijen al twaalf jaar samen aan de macht waren, maar is het zo dat de christen-democratische 'vaste' regeringspartijen gemiddeld meer ervaren kabinetssmedewerkers hebben? Min of meer. Binnen het kader van de vaststelling dat Franstaligen meer ervaring hebben dan Nederlandstaligen is het inderdaad zo dat de christen-democratische medewerkers meer ervaring hebben dan hun socialistische collega's. Vooral de CVP-medewerkers zijn door de wol geverfd. Zij hebben gemiddeld de meeste jaren kabinet achter de rug en het gehalte echt doorgewinterd 'cabinettards' ligt in CVP-kabinetten hoger dan in die van de andere partijen.

Het is logisch dat de belangrijkste functies ook het meest bemand worden door oude rotten in het vak. De impressie dat topkabinetspersoneel, zoals kabinetsschefs, van buiten uit en zonder enige ervaring aan de top van een kabinet worden gedropt, klopt - alvast in Van den Brande II en Dehaene II - niet met de feiten. Kabinetschefs, adjunct-kabinetschefs en kabinetsscretarissen zijn het meest gepokt en gemazeld in het kabinetsleven, met doorgaans vier tot zelfs tien kabinetten op hun palmares. Ze hebben gemiddeld de langste staat van dienst, zoals uit figuur II blijkt.³² Het zijn wel niet de kabinetsschefs, maar de kabinetsscretarissen die het meeste aantal jaren ervaring hebben. Een bevestiging vinden we ook in het feit dat de nieuwkomers meestal instappen in functies als medewerker, privé-secretaris, adviseur of attaché terwijl kabinetsscretarissen, opdrachthouders en kabinetsschefs het minste nieuwkomers tellen.

³² Privé-secretarissen worden niet vernoemd omdat hun hoge gemiddelde score wordt opgetrokken door enkele extreme waarden.

FIGUUR II

Gemiddeld aantal jaren kabinetservaring naar functie (N=314)



9. Kabinetten zijn functioneel voor het beleid, zegt men, omdat ze in staat zijn goede netwerken uit te bouwen binnen en buiten de overheid. De helft van de kabinetsleden zegt actief te zijn in een of meerdere *verenigingen*, dat is daarvan al een eerste aanduiding.³³ De voorkeur van kabinetsmedewerkers gaat vooral uit naar (socio-)culturele organisaties, welzijns- en gezondheidsorganisaties en sportverenigingen. Een aantal decennia geleden zag dat er anders uit. Toen stonden beroeps- en patronale organisaties, culturele verenigingen en politieke studiegroepen vooraan in het rijtje.

³³ De vraag luidde: "Bent u actief in een vereniging of organisatie?". Vervolgens vroegen we naar de namen van de eventuele verenigingen of organisaties.

TABEL IX

Aantal verenigingen naar sector

	N	%
Socio-cultureel / cultureel / artistiek	42	18,5
Welzijn / gezondheid / caritatief	41	18,1
Sport	26	11,5
(Advies)raad	17	7,5
Levensbeschouwelijk	16	7,0
Beroepsorganisatie / patronaiaal	15	6,6
Ontspanning / hobby	15	6,6
School	12	5,3
Buurt / parochie	10	4,4
Jeugdbeweging / studenten	7	3,1
Politiek / mensenrechten	5	2,2
Ziekenfonds	5	2,2
Milieu	4	1,8
Serviceclub	4	1,8
Wetenschappelijk	3	1,3
Economisch	3	1,3
Familiaal	2	0,9
Totaal	227	100,0

61% van de Vlaamse kabinetsleden maakt deel uit van een vereniging, tegenover 40% van hun federale confraters. De Nederlandstalige federale kabinetsmedewerkers participeren wel meer aan verenigingen dan hun Franstalige ambtgenoten, maar die participatie ligt toch nog een heel stuk lager dan die van de Vlaamse. Wat het *aantal* gefrequenceerde verenigingen betreft, gaapt er wel een kloof tussen Frans- en Nederlandstaligen, los van het beleidsniveau. Zowel van de Vlaamse als van de Nederlandstalige federale verenigingsleden is een meerderheid actief in verschillende verenigingen. Van de Franstalige verenigingsleden is slechts 22% actief in meer dan een vereniging. Niet toevallig, zie de grootte van de christelijke zuil in Vlaanderen, zitten de grootste verenigingsactieveelingen in de CVP-kabinetten. Daar maken bijna zes op tien medewerkers deel uit van een vereniging, en bij 57% daarvan gaat het om meerdere verenigingen. Een (weliswaar nipste) meerderheid van de genoemde verenigingen³⁴ in CVP-kabinetten behoort tot de christelijke zuil. CVP-medewerkers zijn dus inderdaad vooral lid van hun eigen zuilverenigingen. Dit in tegenstelling tot de kabinetsleden van de andere partijen, die voornamelijk actief zijn in niet-verzuilde verenigingen.

³⁴ Enkel de verenigingen waarvan we konden uitmaken of ze al dan niet tot een zuil behoren.

Vergelijkbare data over het verenigingsleven van de bevolking hebben we enkel voor het Vlaamse landsgedeelte: 43% van de Vlaamse burgers is actief lid van een vereniging.³⁵

10. Ministers willen zich omringd zien door medestanders, niet door min of meer correcte uitvoerders.³⁶ Ministers staan immers voortdurend voor de opdracht om de balans te zoeken tussen het technische optimum en het politiek haalbare.³⁷ Elke actie moet worden getoetst aan haar politieke effecten. Dat is a fortiori zo in Belgische coalitieregeringen, waarin permanent onderhandeld moet worden en afspraken worden gemaakt met een uitgesproken politiek karakter. Daarom hebben ministers nood aan beleidsstrategisch advies, en dat krijgen ze bij voorkeur van mensen die op dezelfde politieke golflengte zitten. 'Politieke beleidsconceptie en besluitvorming' was in het onderzoek van Van Hassel de belangrijkste functie van een kabinet. Wij hebben het gehad over loyaliteit als vermoedelijk een van de belangrijkste redenen van de functionaliteit van kabinetten in ons land. Loyaliteit valt natuurlijk moeilijk te meten, maar we kunnen toch iets zeggen over de betrokkenheid van kabinetsleden bij de partij van hun minister. Het zijn kennelijk uitzonderingen die geen *partijkaart* hebben. Liefst 86% van de kabinetsmensen is aangesloten bij de partij van zijn of haar minister, of is 'slechts' in deze een beter bijwoord dan 'liefst'? Want toch meer dan een op zeven van de kabinetsleden die dagdagelijks aan de zijde van de minister strijden om zijn beleid vorm te geven en dat in een uitgesproken politieke functie, is geen lid van zijn partij! We hebben geen gegevens, maar zouden topambtenaren veel minder lid zijn (geweest) van politieke partijen (ten tijde van hun benoeming)?

Bovendien is er schijnbaar sprake van enige depolitisering van de kabinetten. Van Hassel kwam begin jaren zeventig aan een hoger percentage partijleden, met name 91%, maar het verschil lijkt klein. Het probleem van onze bevraging is dat we niet weten of de betrokkenen een partijkaart hadden op het moment dat ze het kabinet vervoegden, of pas later, als ze al op het kabinet werkten, zich bij de partij van hun minister aansloten. Met andere woorden: gebeurt de aanwerving *op basis* van politieke aanhankelijkheid of is politieke aanhankelijkheid een *gevolg* van de aanwerving? Als er sprake is van de partijpolitisering van de beleidsvorming is dat onderscheid cruciaal. Informele contacten met een aantal kabinetsmedewerkers leren ons dat het pas aansluiten bij de partij van de minister na de aanwerving zeker geen ongebruikelijke praktijk is. Bovendien stijgt het partijlidmaatschap met de lengte van de kabinetsactiviteit. Hoe langer werkzaam op een kabinet, hoe groter de kans dat men over een partijlidmaatschap beschikt, daarvoor zij verwezen naar figuur III. Waar van de kabinetsleden die minder dan 4 jaar op een kabinet hebben gewerkt, driekwart partijlid is, gaat dit op voor de volle 100% van de kabinetsleden die al tien jaar en langer meedraaien. Dat kan aan drie factoren te wijten zijn: ofwel houden niet-partijleden het niet lang vol

35 Hoewel er recentere gegevens beschikbaar zijn (ELCHARDUS M., HOOGHE M., SMITS W., *Participatie in Vlaanderen. Een beschrijving van de deelname aan het verenigingsleven en het vrijwilligerswerk in Vlaanderen*. Brussel, V.U.B., Vakgroep Sociologie, Onderzoeksgroep TOR, 1999), vermelden we de data van het ISPO-onderzoek van 1995 (BEERTEN R., BILLIET J., CARTON A., e.a., *1995 General Election Study, Flanders-Belgium, Codebook and Questionnaire*. Leuven, K.U.Leuven, ISPO: Interuniversitair Steunpunt Politieke-Opiniononderzoek, 1997) omdat de vraagstelling van dat onderzoek het meest aansluit bij de onze.

36 DIERICKX G., MAJERSDORF P., o.c., 1994, p. 112.

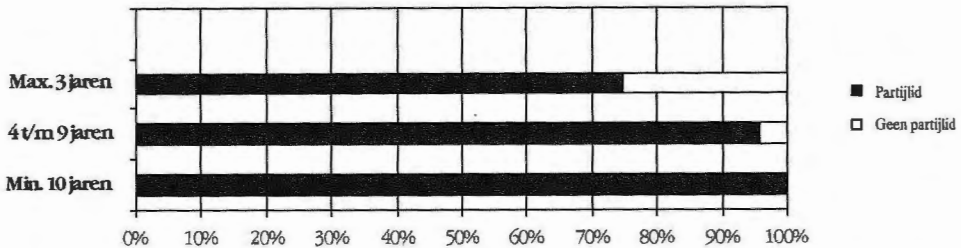
37 DE WINTER L., o.c., 1981, p. 66.

op een kabinet, ofwel schaffen niet-partijleden die op een kabinet blijven werken zich op termijn toch een partijkaart aan, al of niet onder druk; ofwel speelt partijlidmaatschap de laatste jaren minder een rol als aanwervingcriterium.

Hoe dan ook wijst de langere kabinetservaring van de kabinetsmedewerkers in 1998 in vergelijking met dertig jaar geleden en hun desondanks tóch lager aantal partijkaarten, er op dat de depolitisering van de kabinetten misschien meer uitgesproken is dan de kleine verschillen tussen onze gegevens en die van Van Hassel suggereren.

FIGUUR III

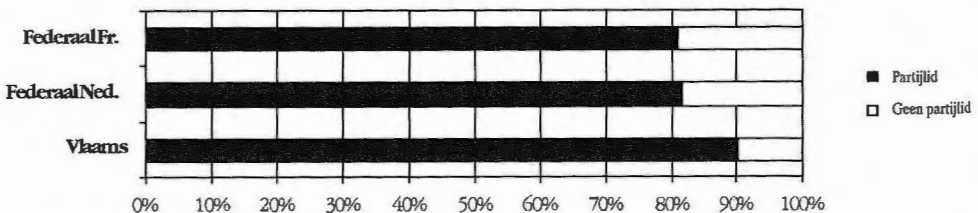
Partijlidmaatschap naar jaren kabinetservaring (N=315)



Ook het beleidsniveau zorgt voor enige variatie in partijaanhorigheid. Merkwaardig genoeg zijn de Vlaamse ministeriële beleidsmedewerkers meer gepolitiseerd dan de federale, hoewel de Vlaamse administratie waarvoor een kabinet dan meestal het politieke tegengewicht moet geven, bekend staat als minder gepolitiseerd dan de federale.

FIGUUR IV

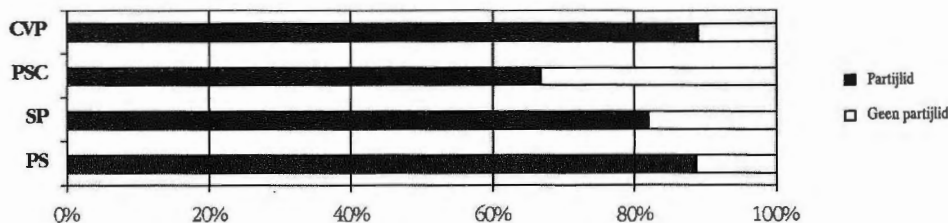
Partijlidmaatschap naar beleidsniveau en taal (N=315)



De PSC-kabinetten springen sterk uit de band op het vlak van partijleden. Liefst een derde van hun medewerkers vindt het blijkbaar niet nodig om zich bij de PSC aan te sluiten. De CVP- en de PS-kabinetten zijn het meest gepolitiseerd.

FIGUUR V

Partijlidmaatschap naar partij (N=315)



Toevallig of niet zijn het net de functies die het meest gericht zijn op puur inhoudelijke dossierbehandeling, zoals experten en opdrachthouders, die het minst partijleden in hun gelederen tellen (respectievelijk 77% en 73%). Omgekeerd bevinden zich onder eerder strategische en organisatorische functies, zoals kabinetshoofden, kabinetsscretarissen, privé-scretarissen en woordvoerders, de meeste partijleden (tussen 92% en 100%). De technisch-inhoudelijke voorbereiding van dossiers wordt dus soms wel overgelaten aan niet-partijleden, maar de strategische beleidsafweging en de vertrouwelijke, interne organisatie van het kabinet zitten in betrouwbare partijhanden.

Een dysfunctie van kabinetten zou zijn dat ze de regeringspartijen onrechtstreeks van bijkomend personeel voorzien. Om de partijkas te sparen, zouden op het kabinetsskader nog al eens louter partijwerknemers, zogenaamde *onderzeeërs*, zijn ingeschreven. Onze enquête kan daar geen licht op werpen. Wel is het zo dat in alle partijen en zowel op het Vlaamse als federale regeerniveau ongeveer de helft van de partijleden zegt niet alleen een partijkaart op zak te hebben maar ook werkelijk actief te zijn in de partij. Gemiddeld zetten ze er zich zo'n zes uren per week voor in. We weten niet of dat van op het kabinet gebeurt of tijdens de vrije tijd. Eens te meer geldt: hoe langer op het kabinet, hoe meer partijbetrokken. Van de ancients werkt 15 procent meer mee in de partij dan van de medewerkers die minder dan 4 jaren in functie zijn.

II. Werk van de kabinetssmedewerker

1. Dat het kabinetsslid zich te pletter werkt en geen uren kent, hoort bij het imago en het prestige van de echte 'cabinettard'. Het klopt ook in realiteit, als we de kabinetssmedewerkers zelf mogen geloven. Het aantal voor het kabinet gepresterde *arbeidsuren* swingt de pan uit. Slechts een fractie (6%) van de voltijdsen houdt zijn werktijd binnen de grenzen van een modale werkweek van 40 uren. 75% klopt tussen 41 en 60 uren per week. Gemiddeld telt een werkweek zo'n 55 uren, maar er zijn werkpaarden (voornamelijk kabinetshoofden, adjunct-kabinetshoofden en experten) die werkweken van wel 70 tot 90 uren laten optekenen. Geen enkele kabinetsschef werkt minder dan 60 uren per week. Er is zelfs een stakhanovist die wekelijks maar liefst 100 uren klopt. We stelden dat een van de sterkten van een kabinet de grote flexibiliteit is. In aantal arbeidsuren wordt dat alvast bevestigd. In de ministeriële administratie zal je na pakweg 19.00 uur niet al teveel personeel meer aantreffen, in kabinetten 'bruijst' het nog volop van

de activiteit. Die grote inzet getuigt natuurlijk ook van loyaliteit. Misschien ligt in die hoge arbeidsdruk ook een reden voor de grote turnover en de relatief jonge leeftijd van de kabinetsmedewerkers.

2. Een andere kwaliteit die Belgische kabinetten vaak wordt toegeschreven, is dat ze op korte tijd in staat zijn uitgebreide *communicatienetwerken* tot stand te brengen.³⁸ Om een ministerieel beleid tot stand te brengen, moet men in contact treden met belangenorganisaties, parlementsleden, partijen, andere beleidsverantwoordelijken... Het kabinet vormt dan een uniek knooppunt van netwerken die bij het gevoerde beleid betrokken zijn en er belang bij hebben. Het kabinet is de spin in het web waar alle informatie, invloed en communicatie samenkomt (en vertrekt). Daarbij komt dat de spanning tussen de beperkte mogelijkheden van een minister en de opeenstapeling van sociale, politieke en administratieve activiteiten die bij zijn functie komen kijken, de ontwikkeling van een verbindings- en onderhandelingsorganisme noodzakelijk zou maken.³⁹

Om dat op een of andere manier te vatten, vroegen we de ministeriële medewerkers hoeveel procent van hun vorige werkweek ze enerzijds besteedden aan individuele activiteiten en anderzijds aan contacten of vergaderingen met anderen. Dit segment uit de politieke elite heeft inderdaad bijna een volle dagtaak aan het onderhouden van contacten met allerhande organisaties en personen. Het gemiddelde kabinetslid reserveert 60% van zijn week voor dergelijke opdrachten. Kabinetssecretarissen, privé-secretarissen en kabinetschefs zijn echte vergadertijgers en vooral een kabinetschef is een great communicator. Attachés en opdrachthouders werken wat meer op zichzelf. Dat is te zien in de eerste kolom van tabel X. Er is wel een groot verschil tussen de aard van de contacten. Allereerst is opvallend dat de contacten met de (eigen) administratie voor geen enkele functie het belangrijkste zijn.⁴⁰ Althans volgens deze indicator werken kabinetten inderdaad niet nauw samen met hun administratie, iets wat hen sterk verweten wordt, en zijn kabinetten en administratie dus min of meer gescheiden circuits. Kabinetschefs, adjunct-kabinetschefs, adviseurs en attachés onderscheiden zich door hun vele externe contacten met andere kabinetten en, minder, met anderen - en door hun nog minder frequente contacten met de (eigen) administratie. Volgens een onderzoek van Dierickx en Majersdorf in 1990 waarin vergelijkbare vragen werden gesteld naar het communicatiepatroon van een kleine groep kabinetsleden, zouden deze 'andere instanties en personen' voornamelijk slaan op parlementsleden van de politieke meerderheid, op nationale belangengroeperingen en op niet-georganiseerde burgers. Duidelijk waarneembaar zijn ook de intern-gerichte functies zoals kabinetssecretarissen en privé-secretarissen (en kabinetschefs) die vooral in eigen schoot vergaderen, iets wat trouwens bij de meeste kabinetsmedewerkers het geval is.⁴¹

38 DIERICKX G., MAJERSDORF P., o.c., 1994, pp. 122-123; VAN HASSEL H., o.c., 1974, p. 382.

39 CRABBE V., *Cabinets ministériels et organisation administrative. Revue de l'Institut de Sociologie*, 1960, vol. 33, nr. 3, pp. 531-555.

40 Overlappen zijn mogelijk, want in het geval van gemengde vergaderingen of contacten werd het percentage bij elk van de betrokken actoren bijgeteld.

41 DIERICKX G., MAJERSDORF P., o.c., 1994, p. 85.

TABEL X

Gemiddeld aandeel (in %) van de werkweek besteed aan verschillende soorten contacten naar functie

	Contacten algemeen	Eigen kabinet	Andere kabinetten	Admini- stratie	Anderen
Kabinetschef	71,2	29,2	17,6	13,2	18,2
Adjunct-kabinetschef	62,9	20,4	12,8	14,2	23,4
Adviseur	59,0	21,5	12,8	15,3	16,5
Attaché	52,7	19,7	14,8	12,3	11,3
Medewerker	57,2	17,0	11,1	14,1	16,3
Expert	64,6	16,9	10,4	13,9	24,2
Opdrachthouder	55,6	16,0	14,7	12,7	14,4
Woordvoerder	60,0	21,8	4,3	6,1	27,3
Kabinetssecretaris	72,2	30,5	12,3	9,2	17,0
Privé-secretaris	71,2	30,2	9,4	5,0	25,6
Andere	53,0	14,8	7,3	6,5	23,0
Totaal	60,5	21,6	12,9	13,2	17,7

Belangwekkend is dat tussen het Vlaamse en federale beleidsniveau weinig of geen verschil valt te bemerken in hun contacten met de administratie met respectievelijk 13% en 14% van de werktijd. Het beeld dat de Vlaamse ministers en kabinetten nauwer dan hun federale collega's samenwerken met hun ambtenaren wordt door deze gegevens dus tegengesproken.

In het onderzoek van Dierickx en Majersdorf werd ook geïnformeerd naar het communicatiepatroon van hogere ambtenaren (rang 15 tot en met 17) en parlementsleden. De gegevens zijn niet helemaal vergelijkbaar, dus we beperken ons hier tot een overzicht van de vier voornaamste communicatiepartners van deze besluitvormers. Hogere ambtenaren zouden de meest frequente contacten onderhouden met andere hogere ambtenaren van het eigen ministerie, vervolgens met niet-georganiseerde burgers, dan met nationale belangengroeperingen en ten slotte met de minister aan het hoofd van het eigen ministerie. Voor kabinetsleden van het eigen ministerie wordt geen frequentiescore vermeld, maar elders in de studie zegt 86% van de ambtenaren regelmatig contact met deze kabinetsleden te onderhouden. Parlementsleden communiceren het vaakst met afzonderlijke burgers, het tweede vaakst met hun eigen partij, het derde vaakst met lokale politici en het vierde vaakst met ministers binnen hun specialiteit. Ook hier weer zijn er geen gegevens over de frequentie van contacten met kabinetsleden, maar 67% van de parlementairen beweert regelmatig contact te hebben met kabinetsleden binnen hun specialiteit. Hogere ambtenaren, maar vooral parlementairen hebben dus een ander netwerk dan kabinetsleden. Ze lijken vooral veel meer te communiceren met niet-georganiseerde burgers.

3. Krijgen kabinetsleden hun *minister* eigenlijk ooit te zien of te spreken, of is dit een voorrecht van de happy few? Voor het gros van hun medewerkers leven ministers niet in een ivoren toren. Vrijwel de helft van de kabinetsleden heeft dagelijks persoonlijk (telefonisch of face to face) contact met de minister. Bijna

evenveel medewerkers praten één tot meermaals per week met de minister. Het is maar een fractie van 15% die de minister minder te spreken krijgt. Ministers zijn dus volop aanwezig in hun kabinetten, ze werken er zeer nauw mee samen. Dat impliceert een grote vertrouwelijkheid en komt de teamgeest waarschijnlijk sterk ten goede. Vooral privé-secretarissen, kabinetschefs en woordvoerders onderhouden dagdagelijkse, zeer frequente contacten met hun minister. Op Vlaams beleidsniveau is de afstand tussen minister en kabinetslui iets groter. Minder mensen hebben er dagelijks contact met de minister (10 procentpunten minder), en er zijn er meer die slechts maandelijks of minder aan de beurt komen.

4. In het opbouwen van een contactennetwerk is het cumuleren van jobs natuurlijk een bijzonder krachtige link. We vroegen de kabinetslui daarom of ze naast hun kabinetswerk nog *andere professionele bezigheden* hebben. Uit de antwoorden blijkt dat een kwart van hen de kans ziet om er nog een andere betrekking op na te houden. Bij experts en opdrachthouders is dat schering en inslag maar zij werken dan ook veel vaker deeltijds op het kabinet. Al bij al is het aandeel kabinetsleden die cumuleren niet echt indrukwekkend. Als we alle genoemde extra bezigheden samen nemen, dan situeert het gros zich in het onderwijs (41%). Vaak gaat het om academische lesopdrachten. Het tweede populairste bijberoep zijn zitjes in directieraden, raden van bestuur en commissies van allerlei slag (29%). Daar zitten overheidsinstanties tussen, maar ook organisaties in de medische sector, welzijnsvoorzieningen, werkgeversorganisaties, enzovoort. Het kan moeilijk anders dan dat vele van deze cumuls wel degelijk functioneel zijn voor de organisaties die dat kabinetslid (deeltijds) in dienst houden. Daarnaast zijn ook lokale mandaten in trek, maar dat is natuurlijk geen echt bijberoep. Van de elders actieve kabinetsleden zetelt 15% in een gemeente- of provincieraad. Het beeld van de nevenfuncties biedt een mooie synthese van de expertise-aanspraken enerzijds en de politieke roeping van de kabinetten anderzijds.

Besluit

In het beeld van leven en werken van de kabinetsmedewerker anno 1998 springen een aantal dingen in het oog. Opvallend is enerzijds dat er bijzonder weinig verschil te merken is tussen de Vlaamse en de federale, zowel de Nederlandstalige als de Franstalige, kabinetsmedewerkers. Het gaat globaal om dezelfde relatief jonge, universitair en menswetenschappelijk geschoolde, uit hogere overheidsfuncties afkomstige, reeds enkele jaren op het kabinet actieve, zeer hard werkende en vooral vergaderende mannen in het bezit van een partijkaart. Bovendien lijken Vlaamse kabinetten niet nauwer met hun administratie samen te werken. Het zou kunnen dat de grote gelijkens tussen Vlaamse en federale kabinetten te wijten is aan het nog relatief jonge Vlaamse kabinetsverschijnsel en dat op termijn grotere verschillen zullen ontstaan, maar we zouden niet goed weten waarom dat het geval zou zijn. Afgezien van enkele uitzonderingen - de CVP die weinig uit de overheid rekruteert en de PSC die weinig partijleden telt - zijn er ook tussen de toenmalige regeringspartijen onderling eigenlijk weinig verschillen. Het beeld van de kabinetsmedewerker is dus homogeen. Anderzijds moet dat monolithische beeld gerelativeerd worden. Dat kan het beste gebeuren aan de hand van de verschillende functies binnen de kabinetten en het aantal jaren kabinetservaring. Op talloze vlakken verschilde de ervaren kabinetsmedewerker van zijn minder ervaren collega. Blijkbaar bestaan er twee groepen kabinetsmedewerkers: de echt doorgewinterde kabinetslui die een groot deel van hun professionele loopbaan in kabinetten slijten en de passanten die tijdelijk een kabinet ver-

voegen en dan weer andere oorden opzoeken. Ze hebben bijna steeds (lichtjes) andere kenmerken, maar het is niet meteen duidelijk in welke mate die kenmerken dat blijven of vertrekken bepalen. Ook tussen de verschillende kabinetsfuncties zijn er heel wat verschillen tussen de eerder interne en de meer op politieke strategie en beleidsafweging gerichte functies.

De vergelijking met andere beleidsactoren zoals ambtenaren en parlementsleden lijkt er op te wijzen dat kabinetsleden in verschillende opzichten meer gelijkenissen vertonen met parlementsleden dan met ambtenaren. Kabinetten hebben een politieke roeping en ambtenaren en kabinetsmedewerkers spreken waarschijnlijk een andere taal.

Omwille van verschillende redenen, niet in het minst de bijzonder lange duur van de rooms-rode coalitie die we bevroegen, is de vergelijking met de kabinetsmedewerkers uit het onderzoek van bijna dertig jaar geleden moeilijk. Er is op het eerste gezicht een grote continuïteit maar er zijn schoorvoetende indicatoren dat, bijvoorbeeld, de politisering van de kabinetten wat is teruggelopen. Vraag is of de huidige paars-groene regering wel een ander profiel van kabinetsmedewerker oplevert. Vooreerst belichaamt deze regering, naar eigen zeggen, de roep om Nieuwe Politieke Cultuur. Misschien belangrijker is dat het hier gaat om enkele partijen die al jarenlang, sommigen zelfs heel hun bestaan, van regering-smacht verstoken zijn gebleven en/of die niet beschikken over een groot aantal bevriende verenigingen. De enkele gegevens over de paars-groene kabinetsmedewerkers die via de pers bekend zijn geworden, geven alvast aan dat ook in deze regeringen, bijvoorbeeld, het aantal vrouwen bijzonder laag ligt, hoewel sommige partijen wel merkkelijk meer vrouwen in kabinetsdienst hebben.

Waarin schuilt de kracht van de kabinetten? Zit die inderdaad in expertise, loyaliteit, communicatie en flexibiliteit? Alle variabelen van het profiel van de kabinetsmedewerkers die op deze sterkten betrekking hebben, lijken het belang ervan te bevestigen. Kabinetten zijn brain trusts, ze worden bemand door medestanders, ze hebben vele contacten met andere beleidsactoren en functioneren flexibel. De hoge scholing, de menswetenschappelijke opleiding, de overheids-herkomst, de relatief jonge leeftijd, het harde werken, de vele partijkaarten, enzovoort zijn evenveel elementen die onze hypothesen voorlopig bevestigen. Verder onderzoek moet hier meer duidelijkheid brengen.

Hebben we hier het profiel geschetst van een in de toekomst uitstervende politieke actor of van een instantie die nog jaren een rol van betekenis zal spelen in de Belgische en Vlaamse politiek?

Summary: Life and Work of the Cabinet Member in Belgium. The Men Behind the Minister.

For many journalists, politicians and political scientists ministerial cabinets in Belgium equal political power. Moreover they argue that this power is, if not illegitimate, at least problematic, and so ministerial cabinets have become one of the most criticised institutions in the Belgian political system. Yet, the lack of empirical data on this controversial topic is striking, certainly when compared to the vast academic attention given to other political agents. There is an urgent need for empirical substance to the debate. This incited us to set up an extensive political-sociological study on the Belgian and Flemish ministerial cabinets.

In this article we present the first stage of our study: a classic insight in the (socio-demographic) composition of ministerial cabinets and - to a lesser extent - in the work environment offered by ministerial cabinets of the former government (1995-1999). A first descriptive analysis seems to underpin the commonly held idea of cabinets as networking, loyal, and flexible brain trusts.