



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Regering en ambtenarij ten aanzien van de beleidsbeheersing in België

Van Hassel, H.

Citation

Van Hassel, H. (1975). Regering en ambtenarij ten aanzien van de beleidsbeheersing in België. *Acta Politica*, 10: 1975(3), 302-334. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450961>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450961>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Het schip van staat dat stoer en recht op berekende koers door de Belgische baren klieft naar bepaalde haven toe, is amper een wazige dagdroom gebleven van enkele stuurliu aan de wal. Teveel zandbanken onder de grijze golven, teveel stromingen onder de waterlijn, teveel van die plots opstekende winden waarin sommigen reeds de hete, ongetoomde adem van het Zuiden menen te erkennen.

Men zou het ook in 1830 kunnen laten van stapel lopen met zulke Zuiderse secessie, maar dan onderschat men het zogenoemde 'monsterverbond' tussen de gezeten macht van de kerkelijke institutie die tot en met de schoolstrijd ageert en anderdeels de liberale hang naar een volwaardig parlementair regime met nadruk op het parlement en de ministeriële verantwoordelijkheid tegen een koningschap dat los van het principe der machtscheiding, ministers als eigen werktuigen in de hand houdt.¹

Met dit 'monsterverbond' werd immers in 1828 in het Zuiden van het Koninkrijk der Nederlanden de Unie der opposities geboren die de afsplitsing van het Zuiden in 1830 politiek mogelijk en rijp heeft gemaakt.

En omdat in de toenmalige internationale situatie een republiek niet haalbaar was, werd het een parlementaire monarchie waarin de uitvoerende macht van het Staatshoofd tot een minimum werd herleid. Het machts-overwicht in de staat werd geschonken aan het parlement.² Er was dus voorzien dat de ministers voor het parlement verantwoordelijk werden. Het parlement zou de ultieme actiebeheersing t.a.v. de gevoerde politiek verzorgen.

1 Van Unionisme tot volwaardige Parlementaire Monarchie

Deze Unie der opposities werd voortgezet na 1831 in het Unionisme dat de jonge staat de ruggesteun boodt van een parlement dat de gelederen in nationale eendracht sloot onder meer met het oog op de interne en externe consolidatie.

Dit Unionisme met zijn uitlopers tot circa 1857 liet evenwel paradoxaal genoeg de nieuwe koning Leopold I toe toch zelf de teugels in handen te houden en in feite één van de oogmerken van de omwenteling voor bepaalde tijd te bevriezen. Hij was het die zijn ministers bleef uitkiezen en benoemen. Zij waren zijn uitvoeringsagenten die de leiding hadden over de in aantal beperkte ambtenarij, welke de juridische regels toepaste ter

* Inleiding op de Nederlands-Belgische Politologendag van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek en het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek op 19 oktober 1974 te Brussel. Tevens synthese van het eerste deel van zijn doctoraal proefschrift: *'Het Ministerieel Kabinet. Peilen naar een sociologische duiding'*, met als promotor Prof. Dr. E. Leemans, aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Katholieke Universiteit te Leuven.

beveiliging van de interne orde als arena voor het sociaal-economische *laisser-faire* en om het koninklijk buitenlands- en oorlogsbeleid waar te maken.

Tegen de regel in dat de ministers emanatie zijn van het parlement legde Leopold I de nadruk op het feit dat ze in de eerste plaats de ministers van de koning zijn.

Het hoeft helemaal geen betoog dat de koning dan ook heftig tegenstander was van de ontwikkeling van partijen die de betrekkelijke vrede in een parlement van Unionistische enkelingen kwam verstoren en de regering uit zijn handen zouden ontfutselen.³ Onkeerbaar begon de partijvorming in 1846 in de liberale middens wat de definitieve dood van het Unionisme in 1857 als gevolg had. Ook de katholieken gaan zich opstellen. En inderdaad zou de koning moeten inbinden. Naarmate de partijen zich in het parlement doen gelden, verschuift de controle over het ministerschap naar het parlement toe en zal de koning uiteindelijk bij de regeringssamenstelling rekening moeten houden met het parlement waar de partijen mondig zijn geworden. Het handelbare parlement van enkelingen onder sterke invloed van de financiële kringen is aan zijn dood toe.⁴ Partijregeringen komen aan bod en meteen de verscherping der politieke tegenstellingen bij de beleidsvoering. Uit het feitelijk orleanistisch parlementarisme van Leopold I ontstaat dan uiteindelijk in de realiteit wat Lorwin de 'republikeinse monarchie' zou noemen.⁵ Als bilan van deze Unionistische periode kan men besluiten dat de nadruk bij de beleidsvoering op de koning lag die zijn ministers als chefs van de ambtenarij in de handen hield t.a.v. een individu-georiënteerd parlement.

Voor het verder betoog is het nuttig hier aan te stippen dat tijdens deze periode het ministerieel kabinet als steunorgaan bij elk minister niet veralgemeend was, doch wel degelijk reeds in 1831 bij sommige ministers bestond. Het was toen echter veeleer een persoonlijk secretariaat van de minister en wel te vergelijken met bestuurlijke afdelingen in Nederland van die naam, welke zaken behandelen voor de minister die een min of meer vertrouwelijk karakter dragen, zonder dat ze kunnen worden gerekend tot belangrijke beleidszaken.⁶

De groei van de ministeriële kabinetten is voor die periode omzeggens nul. Net zoals voor de relatie tussen minister - koning - parlement krijgt men de grote ommekeer na 1857 voor deze kabinetten, wat in verband te brengen is met de ministeriële emancipatie t.a.v. de vorst.

Het is namelijk zo dat de groei van het ministerieel kabinet als beleidsorgaan van de minister, samenvalt met de opgang van de eigen beleidsrol van de minister.

Naarmate de ministers aan politieke mondigheid zijn gaan winnen en lossen komen te staan t.a.v. het koningschap en zich sterker gaan integreren in de partijen, gaan de eigen kabinetten van de respectievelijke ministers een scherper uitgetekend profiel krijgen om de politiek van deze lasten te helpen actualiseren. Naarmate de minister zich een eigen politieke functie ontwikkelt in samenspel met de partij, naarmate zijn beleid zich partijmatig gaat uittekenen, gaat hij zich des te meer omringen met een stel betrouwbare deskundigen die hem bijstaan in de uitoefening van zijn bevoegdheden en ingewijd zijn in de gangbare politiek en daar ook voor gewonnen zijn.

Het ministerieel kabinet werd de consecratie van het volle ministerschap. Dit is ook merkbaar bij de erkenning van de functie van de premier⁷ op het einde van deze periode en die na de eerste wereldoorlog een steeds meer geprofileerde rol gaat spelen als regeringsleider.

Zijn groeiende functies zullen later zelfs aanleiding zijn tot het ontdebelen van zijn kabinet in een economische en een politiek kabinet met telkens alles eraan. Dit belette evenwel niet dat de ambtelijke Diensten van de Eerste Minister, eveneens en evenzeer hun uitbouw kenden later.

De periode die na het einde van het Unionisme in 1857 afsluit met de eerste wereldoorlog, was er inderdaad een van verscherping der politieke tegenstellingen rond de schoolstrijd, de aanvangende democratisering met de arbeidersontvoogding, met in Vlaanderen de Vlaamse ontvoogding, waar vanaf 1873 het Nederlands zijn plaats in het overheidsleven gestadig veroverd, en met tenslotte de hortende, moeizame omschakeling naar het algemeen enkelvoudig stemrecht toe.⁸

Deze periode kende tot 1947 tevens uitsluitend homogene regeringen waarvan 41 jaar katholiek en 19 jaar liberaal.

In de lijn van de zopas vermelde ministeriële emancipatie met de eerste uitgesproken partijregering na het afsluiten van het Unionistisch tijdperk, verdubbelen dadelijk het aantal kabinetsleden bij een stabiel blijvend aantal ministers, daar waar er voorheen weinig schommelingen waren. Over deze periode gaat het gemiddeld aantal kabinetsleden per kabinet eveneens stijgen en dit zowel onder de homogeen liberale als de homogeen katholieke regeringen. En bij het uitlopen van deze tijdsspanne zijn wel het aantal ministers verdubbeld doch het aantal kabinetsleden van het beleidsniveau verzesvoudigd t.a.v. 1857 (tabel V).

Men telt er gemiddeld 4 kabinetsleden van beleidsniveau per minister, met 10 voor het zwaarste en 2 voor het minst uitgebreid kabinet. En 92 % van deze kabinetsleden waren ambtenaren.

De nuchtere vraag die zich uiteraard hier stellen zal is deze, waarom de minister het nu ook niet aankon met gewoonweg de ambtenarij die hij ter

beschikking kreeg.

Uit de reglementering en de begrotingsrubrieken per departement betreffende de kabinetten van toen leert men dat er aanvankelijk weinig onderscheid werd gemaakt tussen kabinetsleden en ambtenaren. Alleen als er buitenstaanders, dus niet-ambtenaren, ingehaald worden is er in doorsnee een koninklijk besluit nodig voor de benoeming tot kabinetslid en dat vooral met de bedoeling hun bezoldiging te regelen. Men noemt er ook de kabinetsleden overwegend ambtenaren.⁹ De kabinetschef wordt protocolair in één adem genoemd met de topambtenaren van het departement. Er is tevens personeelsuitwisseling tussen kabinet en bestuur.

In werkelijkheid zat de ambtenaar niet in zo'n sterk afwijkende positie toen, vergeleken bij zijn collega uit het kabinet. Volgens getuigen van Ducpétiaux had ieder ministerie toen zijn eigen specifieke organisatie-uitbouw, met de meest onverklaarbare afwijkingen wat bevoegdheden, benoemingsvoorwaarden en promotiemodaliteiten betreft.¹⁰ En zoals voor een kabinetslid lag het lot van de ambtenarij net zo goed in de handen van de minister: afzetbaar zonder verhaal.¹¹ En men wordt slechts ambtenaar, zelfs na eventueel examen, als de minister zijn keuze laat vallen op betrokkene doch daarvoor moet hij eerst voor zich tevens aanbevelingen geronseld hebben van parlementairen om een kans te kunnen maken.¹² Ook het promoveren zat verstrengeld in politieke voorkeur.¹³ Vandaar dat de ambtenarij sterk naar de heersende klasse gaat refereren en zich identificeert met één van de twee versies van het burgerlijke waardenpatroon, ook omwille van de persoonlijke loopbaanplanning.¹⁴ Uit het wisselend bewind van liberale en katholieke regeringen en hun resp. ingrijpen in de benoemingen bij de ambtenarij als beloning voor diensten al dan niet in het kabinet gepresteerd,¹⁵ werd de dialectiek geboren tussen kabinet en bestuur: eensdeels de groeiende politieke en deskundige beleidsrol van de minister waaraan het kabinet zich voedt en anderdeels de ambtenarij waarbinnen de politieke invloeden doorvloeien en waar volgens Ducpétiaux¹⁶ favoritisme, gebrek aan dynamisme en initiatief hoogtij vieren, deze ambtenarij die volgens Höjer en Pirenne als eminent instrument fungeert tot individuele sociale promotie: 'Pour arriver il faut donc appartenir à un parti' of 'Il semble tout naturel que le parti au pouvoir l'exploite à son profit et ne confie guère qu'à ses amis les postes de l'administration'.

Door dit mechanisme zal er dus voor een minister die de fakkel overneemt van een collega uit de andere partij, steeds een stuk politieke onbetrouwbaarheid liggen in zijn departement en gaat hij zijn omringing door het kabinet met reden verzorgen.

De politieke zeden en gebruiken tussen de twee partijen hadden inmiddels ervoor gezorgd dat de uitoefening van de macht van de minister t.a.v. het

ontslaan van ambtenaren zelfs om politieke redenen, in onbruik raakte.¹⁷ Daardoor sluit zich de kringloop dus in tegenstelling met de toestand in Frankrijk, waar de topfuncties in de besturen 'à la discrétion du pouvoir' blijven.¹⁸

2 Tussen twee wereldoorlogen in

Sinds de eerste wereldoorlog ziet men de absolute kabinetsindex stijgen tot rond de 1000 en met een piek in 1939 tot 1114 oplopend. Ook het aantal ministeries stijgt zodat het gemiddeld aantal kabinetsleden rond de 5 gaat schommelen. Vanaf 1870 kwam het trouwens nooit meer voor dat er ministeries zonder kabinet waren. Op het totaal aantal kabinetsleden tussen de wereldoorlogen tot en met 1939 waren er nog maar 60, 25 % ambtenaar, dit in vergelijking met de voorgaande periode waar er 89 % waren. Er is hier een aanuiding voor het groeiende politiek karakter van het ministerieel kabinet, naarmate de ministeriële functie zich meer partijgebonden t.a.v. het parlement gaat opstellen.

Höjer wijst er op dat de groeiende partij-medezeggenschap in de regeringsvorming vóór de tweede wereldoorlog zelfs tot open controverse komt.¹⁹ Deze zal in feite, en al dan niet via parlementaire weg, de keuze van de koning bij de vorming van de regering bepalen.²⁰

Het feit dat deze periode ook nu de eerste plaats coalitieregeringen kende, die tijdelijke allianties zijn op grond van een regeerakkoord, doet Périn terecht besluiten dat de uitvoerende macht feitelijk in de handen van de regeringsraad en de premier komt te liggen. Zolang de meerderheidspartijen zich verbonden achten door het regeerakkoord heeft de regering vrije baan en wordt ze door de parlementaire meerderheid gevolgd.²¹

Men ziet inderdaad duidelijk de tendens dat de partijen over het parlement heen zich rechtstreeks met de regering gaan inlaten. Het wordt veeleer zo dat tijdens deze periode de regeringen uiteen vielen zonder af te wachten dat ze in het parlement in de minderheid worden gesteld. Reeds een vooraf aftasten van hun wederzijdse bedoelingen brengen de bewindspartijen er toe, in negatieve gevallen hun samenwerking op te geven met het gevolg dat de betrokken regeringen ontslag nemen. Dit geldt tevens voor ernstige verdragende beslissingen zoals deze betreffende de economische saneringen. Ook de strikte controle van de regering door het parlement wordt tegengesproken door het steeds vaker voorkomen in die periode van volmachten als regeringsinstrumenten.²²

Regeringscrisissen zijn er inderdaad slechts mogelijk door heibel tussen de regeringspartijen buiten het parlement, dat nog slechts spreekgestoelte blijft en waar men vaak zelfs nog liever het meningsverschil niet openlijk ten toon spreidt.

De ministers, kan men zo zeggen, zijn nog slechts verantwoording verschuldigd t.a.v. de regeringsraad en hun partijleiding. De partijen van hun kant leggen wat betreft de actie van hun ministers, slechts verantwoording af t.a.v. de kiezer die ze periodisch oproepen. In feite wordt deze inspraak afgevlakt door oligarchisering, zodat de democratie steunt op een pluraliteit van partijen die gevaar lopen onder de plak te belanden van hun apparaat aan hetwelk de ministers uiteindelijk verantwoording moeten afleggen.

Van autocratie wordt de burger gespaard door de pluraliteit van rivaliserende partijen en hun interne opdelingen.²³

Met de eerste wereldoorlog en na het algemeen enkelvoudig stemrecht participeerden immers ook voor het eerst socialistische (Belgische Werkliedenpartij) ministers in de regering en ontwikkelt zich een mondige christen-democratische fractie binnen de Katholieke Partij.²⁴

Er wordt zelfs van liberale zijde grotere overheidsinterventie op sociaal en economisch vlak gevraagd mits eerbiediging van het individu, en dit aan de hand van resoluties op de congressen van 1919 en 1920.

Höjer onderstreept dan ook dat de Belgische coalitieregeringen niet alleen op partijen steunden, maar ook nog onderbouwd waren door opdelingen met telkens uiteenlopende strevingen en opvattingen.

Deze komen ook tussen in de regeringsvorming en sturen er hun afgevaardigden om het compromis te controleren.²⁵

Dat de religieuze factor, o.m., in verband met de schoolproblematiek, tussen de wereldoorlogen in, geen aanleiding gaf tot enige regeringscrisis²⁶ is wel niet zo verwonderlijk voor deze coalities die de handen vol hadden met de sociaal-economische problematiek, eerst omwille van het oorlogsherstel, dan wegens de economische crisisjaren.

De algemene filosofische drijfveren werden klaarblijkelijk door de sociaal-economische opgedweild en geneutraliseerd.

In een eerste fase is men meer speciaal druk bezig met het nationaal herstel en de uitbouw van een sociale wetgeving. Strubbelingen omtrent het definitief opnieuw vernederlandsen van de Gentse Universiteit²⁷ en internationale verwickelingen waren storingselementen. Deze fase loopt uit in een sterke inflatoire tendens tot en met een monetaire crisistoestand die de eerste progressieve coalitieregering meesleurt bij gebrek aan medewerking vanwege de conservatieve oppositie.

Na de financiële sanering onder een drieledige regering gaat men naar een economische bloei die toelaat de sociale wetgeving bij te werken en openbare werken uit te voeren. Opvallend is dat in de hierop volgende internationale economische crisis de taalwetgeving tot stand komt. Dat brengt dan onder meer ook met zich dat 'het ministerieel kabinet derwijze moet zijn samengesteld dat de dossiers in de ene of andere taal samengesteld door

het bestuur, kunnen worden behandeld door de attachés'.²⁸ Verder wordt ingevolge de economische crisis de idee, leidend naar een meer planmatig overheidsbeleid verder uitgewerkt, doch terzelfdertijd groeien de fasciserende partijen en ontnemen ze de drie traditionele beleidspartijen de basis nodig om een stuurvaste koers te varen aan de rand van de oorlog. En niet-tegenstaande de economische en monetaire crisis uiteindelijk overwonnen was bleef er crisis van het regime zelf.

Deze periode zag dus het kabinet groeien. Er is zoals reeds eerder gezegd aanwas van de niet-ambtenaren in de kabinetten, wat zoals nu zal blijken, niet alleen door een politisering van de kabinetten te verklaren is maar tevens door de noodzaak de specialisten bij het Overheidsbeleid te betrekken nodig, onder meer, voor het keren van de economische crisis en dit bij ontstentenis van degelijke deskundigen binnen de besturen die afkerig, universitair gevormden uit hun schoot weerden.²⁹

Deze deskundigen waren daarenboven in feite dragers van politiek engagement.³⁰ Zoals blijkt uit dit overzicht, speelden dus na die eerste wereldoorlog een reeks van factoren mee om het driehoeksgeval minister-kabinet-ambtenarij te bestendigen en zelfs te verscherpen.

2.1 De personeelsfactor

2.1.1 In de eerste plaats waren de besturen na het oorlogsgebeuren gedesorganiseerd en was de *wederopbouwtaak* ontzaglijk. Er was gebrek aan leidinggevend personeel en de ambtenaren die met de regering terugkwamen stuurden aan op de creatie van nieuwe besturen waar ze op goede posities konden rekenen en ze schuwden hun oude administratie.³¹

Sommigen werden succesvolle ondernemers. Het is dan ook terecht dat Crabbe opmerkt dat het voorval dank zij de kabinetten was dat de regering vlak na de oorlog het herstel aankon.³²

Ook Speyer verwijst in dit verband naar de getuigenis van wat hij een eminent ambtenaar noemt en welke luidt dat veel onvolkomenheden toegeschreven aan het parlementair stelsel in feite veroorzaakt waren door het in gebreke blijven van de administratie. Vaak waren de ministers niet in staat de overheidsproblemen terdege aan te pakken wegens de weke rugsteun van de administratieve diensten die, slecht georganiseerd, de vaardigheden van hun mensen verkeerd gebruiken. Het parlement werkte slecht in de mate dat de problemen die het werden voorgelegd slecht geformuleerd en uitgewerkt waren.³³

Vandaar het inhalen door de ministers van deskundigen in hun kabinet om probleemformulerend op te treden en de alternatieven voor oplossing te mobiliseren en aanbevelingen voor de uiteindelijke beslissing te doen.

Even was er wel een poging gedaan om een nieuw orgaan, de zogenoemde

'Conseillers du Gouvernement' te laten functioneren.

Dit opzet werd bij KB 3 dec. 1918, als eerste daad van algemeen beleid vanwege de premier,³⁴ als volgt uitgetekend. Bij elk departement konden één of meer consultatieve raadsorganen worden opgericht, bestaande uit minstens drie leden, door de koning voor drie jaar te benoemen.

Deze regeringsraadgevers vergaderen op aanvraag van de ministers en geven samen of individueel hun oordeel over wetsontwerpen, besluiten en reglementen en alle problemen die hen worden voorgelegd. Behalve het lidmaatschap van het parlement, is er geen enkele andere onverenigbaarheid. Alle departementen, behalve Koloniën, hebben er gehad, doch ook mede om redenen van besparingen werden ze in december 1921 reeds afgeschaft, met de bedenking dat de minister steeds raad kan inwinnen waar en wanneer hij wil en dat er daartoe geen permanente instelling nodig is.

2.1.2 Diezelfde personeelsfactor zal tevens spelen met de *economische crisis* welke men gaat pogen te keren aan de hand van een meer planmatig overheidsbeleid.

In het bestuur was niet de nodige intellectuele infrastructuur aanwezig om dat aan te pakken temeer daar ingevolge diezelfde crisis de werving werd afgeremd.

'In die zorgvolle omstandigheden werd het Ministerie van Economische Zaken geboren in januari 1934 (...). Een economische politiek (...) bestond praktisch niet, en nog minder een administratief apparaat, om een dergelijke politiek te concipiëren en te schragen. Er waren geen kaders, er was geen bevoegd personeel (...). We zullen tot 1935 moeten wachten om de wetenschappelijke grondslagen voor een dergelijke politiek te zien verkondigen door J. M. Keynes (...).

Daarvoor moest een meer adequaat beleidsinstrument geschapen worden'.³⁵ De minister (Van Cauwelaert) die de leiding over het nieuwe departement kreeg, zocht dus jonge economen en nam ze op in zijn kabinet vermits ze toch niet in het bestuur voorhandig waren.³⁶

2.2 De regeringsfactor

Naast de personeelsfactor is er een tweede aanleiding tot kabinetsontwikkeling: de veranderingen namelijk in de samenstelling der bewindsploegen.

2.2.1 Vooreerst is er het feit dat de Belgische Werkliedenpartij, mede ingevolge het algemeen enkelvoudig stemrecht, regeringspartij wordt in die periode. Uitgesloten bij de vorige benoemingspolitiek van de wisselende homogene regeringen t.a.v. de ambtenarij, komen de socialistische ministers aanvankelijk voor besturen te staan die in tegengestelde zin gesocialiseerd zijn en voor hen onbetrouwbaar.³⁷ Vandaar hun terugvallen op hun kabinetten. Daarenboven gaan ze hun deel nemen in de ambtelijke benoemin-

gen. Het kabinet wordt dan gebrandmerkt als wisseladministratie of koepeladministratie, eensdeels bron van politisering, anderdeels ook reactie tegen bestuurspolitisering. Het gaat zich uiteraard inlaten met administratieve aanlegenheden wat een permanente conflictsituatie verwekt tussen ambtenarij en ministerieel kabinet.³⁸

2.2.2 Nog in verband met de factor bewindsploeg zal het feit van de *coalitie-regeringen* aanleiding geven tot een verhoging van het aantal onderlinge contacten tussen ministers inzake het beleid en zijn coördinatie die gezien hun politiek karakter door de kabinetsleden zullen moeten worden voorbereid. Dit is een nieuwe spoorslag voor kabinetsaanwas.³⁹

2.2.3 Tot dezelfde orde behoort de aangroei veroorzaakt door het inbouwen van interne *controles op de ministers* vanwege de partij en de fracties daarbinnen.

2.3 De adviesfactor

De factor *adviserende commissies* tenslotte heeft wel geen rechtstreekse invloed op de kabinetsontwikkeling doch onrechtstreeks wel vermits het uithollingseffect welke deze commissies op het bestuur hebben wordt opgevuld door het kabinet. Het conceptiewerk wordt derwijze eens te meer uit de besturen gelicht.⁴⁰

De crisisperiode gaf evenwel ook aanleiding tot een poging tot rationalisatie van de verhouding tussen minister-ministerieel kabinet en bestuur. Deze mondt uit in de aanstelling van de koninklijke commissaris voor administratieve hervorming Louis Camu, zelf ex-kabinetschef,⁴¹ welke uiteindelijk de aanleiding zal zijn tot het Camu-statuut, geput uit zijn aanbevelingen bij K.B. 3 oct. 1937. Deze loopt in de richting van een Weberiaanse rationalisering die zich met juridische regels aan een eerder angelsaksisch bestuursmodel vastspijkt waardoor dit zijn soepel pramatische mist.⁴²

De werving wordt gecentraliseerd via een Vast Wervingssecretaris welke instaat voor de vergelijkende examens. De kaders worden kwalitatief en kwantitatief vastgesteld en daaraan beantwoordende personeelscategorieën volgens genoten vorming, worden ingesteld. De promotie wordt afhankelijk gemaakt van anciënniteit en verdiensten, te beoordelen door de departementele directieraad. Bedoeling was tot een bestuurlijk coöptatiesysteem over te gaan en zo een objectieve, neutrale ambtenarij uit te bouwen. Ook een algemene regeling betreffende de kabinetten wordt door Camu⁴³ voorgestaan en vindt zijn expressie in het verslag aan de koning bij KB 11 aug. 1939 en de besluiten hieruit. Er wordt toegegeven dat de organieke reglementen van de departementen zoals dat van Financiën (KB 2 apr. 1925), wat betreft de kabinetsbevoegdheden, vrij eenduidig zijn. Nochtans wordt geponeerd dat deze bevoegdheden een praktisch maar onvolledig beeld op-

hangen van de kabinetsrol.

De ideale rol van het kabinet wordt dan afgezet ten aanzien van de toenmalige realiteit. In principe is het kabinet het persoonlijk werktuig van de minister. De leden van het kabinet, de persoonlijke medewerkers van het hoofd van het departement. Zij nemen de taak van het particulier secretariaat waar en zijn de minister behulpzaam bij het onderzoek van politiek van belang zijnde zaken.

De administratie onderzoekt de zaken in technisch en reglementair opzicht, het kabinet bestudeert ze in verband met de terugslag welke ze kunnen uitoefenen op het regeringsbeleid en op de oriëntering van de actie van de minister. Het kabinet is de private raad van de minister. Praktisch is de belangrijkheid welke het kabinet naast het bestuur ingenomen heeft van zeer verschillende aard. De persoonlijkheid van de minister en deze van zijn medewerkers, de politieke wisselvalligheden, lenen nu eens een minder, dan weer een ruimer aandeel aan de tussenkomst van het kabinet in het onderzoek van de zaken volgens Camu. Tegen de ongewettigde uitbreiding wordt een beperking voorgestaan van vier leden⁴⁴ beleidsfunctionarissen, eventueel vijf zo de ministerraad hiermee per geval instemt. Hun wedde of vergoeding wordt bepaald in functie van de ambtenarsalarissen. Cumulatie tussen een bestuurs- en kabinetsfunctie wordt uitgesloten. De ambtenaar in tijdelijke kabinetsdienst behoudt evenwel zijn promotierechten. De niet-ambtenaren genieten een afvloeiingsvergoeding bij hun vertrek uit het kabinet. De kabinetsleden moeten met de besturen contacten onderhouden langs hiërarchische weg om: via kabinetschef naar secretaris-generaal. Deze kabinetschef zal door de koning worden benoemd en de adjunct-kabinetschef wordt afgeschaft.⁴⁵

Resumerend kan men voor deze periode vaststellen:

– Rationalisering van het profilerend bestuursapparaat, met als nevengevolg dat via het omschakelen naar een verdienstenbureaucratie de machtsposities binnen de besturen, die door de regeringsdeelname van de Werkliedenpartij via de gangbare benoemingspolitiek ook in hun bereik waren gekomen, uiteindelijk teruggevoerd zouden worden naar de criteria van de coöptatie door de bestaande ambtenarij en zijn waardenpatronen tijdens de vorige regeringen opgebouwd.

– Deze rationalisering werd ook vooraf gegaan door het inzicht dat het bestuur zijn nieuwe taken niet aankon bij gebrek aan adequaat universitair beleidspersoneel nodig voor de wederopbouw en het keren van de economische crisis.

– Vandaar overheveling van hun taak naar commissies en ministeriële kabinetten die noodgedwongen ingrijpen als politieke baanwachters tot over hun politieke rol heen in de besturen en zodoende vaak als wisseladmini-

straties worden genoemd.

– Terzelfdertijd is er een tendens om het kabinet in te dammen omwille van zijn politiserende invloed op het bestuur en wel met behulp van de creatie van studie en documentatiediensten in de besturen.

– Er is tevens een tendens om daarenboven de incompatibiliteit te beklemtonen tussen het uitvoerend toepassen van regels en de politiek georiënteerde kabinetsactie die de zaken relationeel aanpakt.

– De vrije keuze door de minister van zijn kabinetsmedewerkers wordt als onderscheidingscriterium gesteld t.a.v. de ambtenarij; ook de tijdelijkheid wordt beklemtoond en het feit dat ze zelf onverantwoordelijk zijn.

– Men aanvaardt wel het kabinet wegens de groeiende coördinatienoodzaak omwille van de coalitieregeringen, en om de onderhandelingen in dat kader te voeren of voor te bereiden.

– Men merkt zelfs dat er een zekere permanentie in de kabinetten ontstaat over de ministers heen.

– Men beklemtoont het feit dat het kabinet een vreemd lichaam is t.a.v. het bestuur, dit in tegenstelling met de vorige periode.

– Daarenboven wordt klaar gesteld dat het ministerieel kabinet een uitgesproken politieke functie heeft, consequent met de idee dat politiek en bestuur moeten gescheiden blijven en al wat er tegen indruist als dysfunctioneel moet verworpen worden.⁴⁶

Het is deze denkwijze die maakte dat even voor het uitbreken van de vijandelijkheden het kabinet van de premier bij KB 16 feb. 1940 op de helling werd gezet. Er werd beslist het voor een groot stuk in het bestuur te integreren, waarop Crabbe⁴⁷ doelt als hij zegt dat dit bureaucratisering betekent. Reden hiervan zou volgens Urbain⁴⁸ zijn dat de administratieve taken van de eerste minister minstens even belangrijk zijn geworden dan wel zijn politieke opdrachten. Daarom worden er administratieve diensten opgericht met vaste ambtenaren om de administratieve en wetgevende aangelegenheden te behandelen van de premier en de ministerraad. In het toelichtingsverslag wordt gesteld dat de Diensten van Algemeen Bestuur (KB 30 mar. 1939), de Kanselarijdiensden, de Studiedienst en de Informatiedienst hierin begrepen zitten. Door het oorlogsgebeuren werd dit nooit toegepast en moest men wachten tot het Regentsbesluit 3 aug. 1946 hetwelk evenwel terug een verschuiving naar een kabinetsstatuut voor een groot deel van deze diensten met zich bracht. Het is slechts het KB 23 sep. 1952 en het KB 9 dec. 1954 die de terugkeer naar een bestuursapparaat voor deze diensten inluiden.

3 Na de wereldoorlog naar de verzorgingsstaat

Het Camu-statuut kwam zeer moeilijk na de bevrijding van de grond. Te

snel moest men de oorlogsvacatures opvullen om de procedures volledig te kunnen aflopen, te veel tijdelijken uit dadelijke nood geworven, werden nadien in massa geregulariseerd. Artikel 18 van het statuut liet eveneens rechtstreekse werving op hoog niveau van buiten toe zonder aan de regels te moeten conformeren, zo de gewenste hoge competentie niet aanwezig was in de besturen. Er werd aanvankelijk gretig gebruik van gemaakt, o.m. om kabinetsleden in de besturen te benoemen. Daarbij komt nog dat de minister zelf uiteindelijk blijft kiezen uit de lijst best geklasseerde promovendi en hier al dan niet in afspraak met zijn collega's zijn politieke voorkeur kan laten gelden.

De problemen waarmee de ministers te doen hadden waren geenszins miniem. Ze hadden na de bevrijding immers af te rekenen met een stel sterk affectief geladen problemen, zoals het terugvoeren van de weerstandsgroepen binnen de legaliteit met de ruggesteun van de in België gestationeerde geallieerde troepen, het koningsprobleem, de repressie en epuratie, het schoolprobleem. Het economisch herstel verliep vrij vlot wegens de congolese steun en een stevige regeringsaanpak. Het aanvaarden van de Marshall-hulp bracht het land in het zog van de Navo. Doch ook naar de Europese éénwording werd actief aangestuurd.

Het systeem van Maatschappelijke Zekerheid werd uitgebouwd onmiddellijk na de bevrijding reeds.

In 1960 kreeg het huidige Zaïre onafhankelijkheid, maar datzelfde jaar brak ook de grote staking uit voor structuurhervormingen en bracht dus de taaltegenstellingen op het niveau van de fundamentele organisatie der gemeenschappen.⁴⁹

De brede beleidsproblematiek die zich voor de eerste-minister uittekent heeft zijn weerslag op zijn medewerkers, die als opdracht hebben ten bate van de premier de acties van de departementen op de voet te volgen, de oplossingen voor te stellen voor de coördinatie van de regeringspolitiek en zo nodig de minster bij te staan om de oplossingen door te drukken.

Ze werken via de resp. kabinetschefs van de premier actief mee met de ministerraad en de ministeriële comités.⁵⁰

De samenstelling van het kabinet van de premier beoogt soepelheid volgens de gegeven en uiteenlopende kernproblemen welke de betrokken regering moet aanpakken en volgens de eigen conceptie van het regeringshoofd.

Naast de kern met algemene bevoegdheid kan het kabinet dan ook rekenen op een stel competente adviseurs.⁵¹ Voor andere specifieke probleemvelden is het eveneens voorgekomen dat de premier een specifiek projectgericht kabinet opzet dat verdwijnt als het probleem is opgelost. Dit was het geval bij de kolenschaarste onder premier Van Acker en Huysmans onmiddellijk

na de oorlog of nog rond het probleem van de werkloosheid in 1954 en in 1957 de sanering van de ziekte- en invaliditeitssector. Dit laatste gaf trouwens aanleiding tot de creatie van de twee kabinetten van de premier, het een voor algemeen beleid, het andere voor economische en sociale aangelegenheden per KB 15 mei 1957.⁵² Het eerste bestaat uit een kabinetschef, zijn adjunct, een particulier en een kabinetssecretaris, het tweede uit een kabinetschef zijn adjunct en een kabinetssecretaris. Daarenboven en in overeenstemming met de bestaande reglementering kan de premier bij beide kabinetten, zoveel opdrachtshouders, adviseurs en attachees voegen als hij nuttig acht.

Per KB 3 feb. 1961 werden bij de eerste minister de Algemene Diensten, nadien de Kanselarijdiensdiensten opgericht die hem bij zijn administratief werk moeten helpen, technisch de ministerraad moeten voorbereiden en de premier over de parlementaire arbeid documenteren. Sarot stelt⁵³ dat dit orgaan een permanent administratief verbindingsstuk is tussen het kabinet en de besturen en hij verwondert zich over het feit dat eenzelfde aanleiding veertig jaar terug het kabinet deed ontstaan. Hij ziet hier evenwel over het hoofd dat deze beslissing, trouwens opgevolgd door het KB 2 mei 1961, er bovendien op gericht was de administratieve diensten op te zetten voor het interne beheersfunctie over de besturen, de plannings- en controlefunctie inbegrepen.

In het algemeen opzet met betrekking tot het aanpassen van het personeelsstatuut van de rijksambtenarij waarbij hij ook vergeefs de bevordering door brevetexamens betracht heeft te regelen, stuit minister Gilson ook op het probleem van een regularisering van de ministeriële kabinetten. Zo bevestigt het KB 20 mei 1965 het regentsbesluit van 19 mar. 1945, waarbij het aantal kabinetsleden van beleidsniveau tot maximum vijf wordt beperkt. De kabinetschef en zijn adjunct werden door de koning benoemd en deze laatste is er weer omwille van taalevenwicht.

Er wordt ditmaal voor expliciet gesteld dat de ministerraad kan beslissen over de toevoeging van adviseurs en opdrachtshouders boven de limiet van 5 kabinetsleden uit. Reeds bij KB 8 jan. 1968 wordt deze beslissingsbevoegdheid in de handen van de eerste-minister gelegd, eventueel na overleg met het kernkabinet.

Het KB 20 mei 1965 bevestigt verder de gangbare bevoegdheden van het kabinet waaronder '... de zaken welke van die aard zijn dat ze invloed kunnen uitoefenen op het algemeen regeringsbeleid of op de parlementaire werkzaamheden...' (artikel 1), de sleutel vormen voor een brede allesomvattende beleidsfunctie in de handen van het kabinet. Gekoppeld met het 'voorleggen van de dossiers der administratie' en de 'opsporingen en studiën ter vergemakkelijking van de persoonlijke taak van de minister' kan

het kabinet hier zowel de integratieve en actiebeheersende (control) functie t.a.v. de besturen spelen en daarenboven een zekere functie voor onderzoek en ontwikkeling (R & D) ontplooiën indien dit door de minister gewenst wordt. Nadien krijgen ook de staatssecretarissen hun kabinet. Met het KB van 9 oct. 1972 worden drie kabinetsleden van het beleidsniveau ter beschikking gesteld van de resp. staatssecretarissen en ze worden ook door hen benoemd.

3.1 De kabinetsexplosie

Na de tweede wereldoorlog stijgt de absolute index van het beleidspersoneel van het kabinet, verwijzend naar de referentiejaar 1834 en 1857 (index 100) tot 3857 in 1968 en 3385 in 1972. Hierbij is niet over het hoofd te zien dat in 1937 de index 1000 werd bereikt. In 1968 is er ook een piek van gemiddeld 9 geregistreerde beleidskabinetsleden per kabinet en in 1959: 9,25. Sinds 1958 kent men geen gemiddelde meer minder dan 6,66 (tabel V). De cijfers van twee verschillende coalitieregeringen bevestigen het relatief verminderen van het aantal ambtenaren in het kabinet, reeds vastgesteld in de vooroorlogse periode.

Waren er 89 % ambtenaren voor de eerste wereldoorlog in de kabinetten en 60,25 % na de tweede, dan telt men er in 1959 en 1961 resp. 57 % en 54 %.

Opvallend ten aanzien van de voorgaande periode is het feit dat de kleinste kabinetten qua personeelsbezetting aanwinnen, doch er is tevens een nivelering naar beneden toe van de grootste kabinetten. Met Karel Boom moet hier benadrukt worden dat het gestelde aantal kabinetsleden geen kader vastlegt in functie van duidelijk omliggende taken, maar een zuiver willekeurig gelegde grens is.⁵⁴ Dit wordt bevestigd bij het Regentsbesluit 20 jun. 1946 betreffende het uitvoerend personeel. Er mag voor dit personeel slechts uit de 3 laagste beambten-categorieën worden gerecruteerd en dit om te beletten dat beleidsambtenaren onder het mom van uitvoerend personeel aan het kabinet zouden worden toegevoegd boven het gestelde maximum. De globale astronomische cijfers die worden vernoemd betreffende het kabinetseffectief komen vaak voort door een gemis aan onderscheid tussen beleidsfunctionarissen en dit uitvoerend personeel van de kabinetten. Het spreekt voor zichzelf dat de invloed op het beleid van dit laatste miniem is. Het is er om lekken te voorkomen. Uit gegevens uit de besturen zelf blijkt dat de verhouding tussen beide categorieën verschilt volgens het departement waarvoor het ministerieel kabinet staat. In de tijd schommelt deze verhouding weinig (tabel I).

In de opmerkingen van het Rekenhof aan de Wetgevende Kamers in hun zittijd 1973-74 komt men er op uit dat toch wel eens een personeelslid van

Tabel I:

Gemiddelde verhouding beleidskabinetsleden t.a.v. uitvoerende kabinetsleden per departement

<i>kabinet van department:</i>	<i>periode</i>	<i>gemiddelde verhouding uitvoerend : beleid</i>	
middenstand	1956 - 1968	6,1	: 1
openbare werken	1946 - 1968	5,0	: 1
sociale voorzorg	1961 - 1968	4,2	: 1
verkeerswezen (ptt)	1944 - 1968	4,5	: 1
volksgezondheid (gezin)	1940 - 1966	3,5	: 1
binnenlandse zaken	1946 - 1968	2,7	: 1
landbouw	1940 - 1968	2,4	: 1

Bron: personeelsdiensten der betrokken departementen

het hoogste niveau onder het uitvoerend personeel voorkomt en ook dat er niet voorziene weddesupplementen worden uitbetaald. Uit deze opmerkingen blijkt eveneens dat er per oktober 1973, 50 personeelsleden van het beleidsniveau meer zijn dan normaal toegestaan.⁵⁵

Deze overschrijdingen zijn niet verwonderlijk daar ze vooral thuis te brengen zijn bij de vice-premiers en de minister van Landsverdediging die toen ook resp. Begroting, Financiën en het Comité voor Economische en Sociale Coördinatie en dus een zwaardere beleidslast te dragen hadden. Uit deze documenten blijkt ook dat toen de verhouding tussen het beleids- en het uitvoeringspersoneel der kabinetten 1 op 4 bedroeg, maar dat deze verhouding ook dezelfde was voor de (achterhaalde) verdoken kabinetslui. Reeds vlug merkt men dat er van gestelde beperkingen wel degelijk van bij de aanvang werd afgeweken bij beslissing in de minister-raad genomen.⁵⁶

Meteen kan men stellen dat de teneur van het vroegere regentsbesluit reeds dadelijk ontkracht werd, wat duidelijk blijkt uit het eerste verslag Matton van de Gemengde Commissie van Onderzoek naar de Werking van de Rijksdiensten en de Parastatale Instellingen aan de Wetgevende Kamers.

'Herhaalde, talrijke en belangrijke misbruiken, komen aan de dag in de samenstelling en de werking van de ministeriële kabinetten; in dit verband dient gewezen op de ontmoediging die onder de ambtenaren heerst ingevolge de talrijke inmengingen door de ministeriële kabinetten in de bevoegdheid van de administratie waarvan de behandeling van belangrijke vraagstukken onttrokken wordt'.⁵⁷ Ze schermen de minister van zijn bestuur af. Maar toen deze commissie in oktober 1950 aan de ministers om informatie vroeg omtrent hun kabinetten, ving ze bot. Een minister ging zover politieke sabotage vanwege de ambtenarij 'onder dekmantel van

een a-politieke administratie' in te roepen als verantwoording van zijn kabinet.

En op 13 december 1950 laat de eerste minister de commissievoorzitter weten dat de regering zijn instemming niet betuigt met het onderzoek over de ministeriële kabinetten.⁵⁸

Deze commissie Matton veroordeelt in haar besluiten tevens ministeriële delegatie aan de kabinetsleden. Dit ligt dan in de lijn van de Raad van State uitgetekend bij het arrest Hautot (24 nov. 1950) dat stelt dat een beslissing van de kabinetschef geen administratieve beslissing is. Er is ook het arrest Vandenstein (23 mei 1961) dat zegt dat kabinetsleden zelf geen administratieve beslissingsbevoegdheid hebben want het zijn slechts persoonlijke medewerkers van de minister wier functie verzwindt met hem. Doch hier komt ook alras verwarring. De arresten Salpèteur (4 mar. 1955) en Vanstreels (27 mar. 1956) verwerpen evenwel in principe niet dat kabinetsleden delegatie zouden dragen, alle regels in acht genomen.

Als lid van het Rekenhof onderschrijft Karel Boom de stellingname in dit verband, welke deze delegatie verwerpt omdat deze niet voorzien is en omwille van de onverenigbaarheid van een kabinetsfunctie met de administratieve in art. 5 van het Regentsbesluit 20 jun. 1946.

Dit ligt dan in de lijn van volgende redenering:

- (i) vermits het kabinet geen administratief orgaan is, kan het bezwaarlijk delegatie krijgen terzake;
- (ii) het KB 20 jun. 1946 laat het kabinet geen uitvoeringsbesluiten toe;
- (iii) deze delegatie zou indruisen tegen het specialiteitsprincipe;
- (iv) het kabinetslid is geen beëdigd ambtenaar.⁵⁹

Toch zegt hij zelf dat de kabinetsleden niet bij contract aangeworven zijn maar wel benoemd zijn.⁶⁰ Daarenboven zijn toch de helft van het kabinetseffectief ambtenaar.

De kabinetsfunctionarissen van buiten de besturen kunnen slechts volwaardig ambtenaren worden indien ze aan de normale wervingsvereisten voldoen, tenzij op grond van genoemd artikel 18 van het KB 2 oct. 1937, die mits te voldoen aan een bijzondere procedure, toelaat mensen met hoge administratieve, technische of wetenschappelijke hoedanigheden rechtstreeks aan te trekken.⁶¹ Men kan hier evenwel ook de weg uit van een impliciete delegatie van de minister die zoals Sarot het stelt overrompeld wordt door het viseren van kabinetsbeslissingen.

Bij Sarot vindt men een pragmatische aanpak als hij het over de uitspraken van de Raad van State heeft in verband met kabinetsbeslissingen. De Raad van State beschouwt de kabinetsleden als persoonlijke medewerkers van de minister zonder administratieve bevoegdheid, hierbij stoelend op het inleidend verslag bij KB 7 aug. 1939. Ofwel beslist de Raad dat de

handelingen van het kabinet geen rechtsgeldigheid hebben en kan men er zich dus ook niet op beroepen: een eis terzake is dus onontvankelijk; ofwel wordt de handeling geannuleerd op grond van de onbevoegdheid van de actor. Over het algemeen verwijst men steeds naar een ministeriële beslissing of naar een formele delegatie van zinentwege.

Sarot stelt dan terecht dat zo men nu de minister al dan niet verplicht persoonlijk te tekenen, het kabinet alleszins de actor is. Hij is verplicht hen te vertrouwen, vermits hij alle zaken zelf niet aankan.⁶² En al beschouwt de Raad van State het kabinet in se niet als administratieve overheid toch kan men evengoed met De Visschere stellen dat 'een overheidslichaam dat niet tot de kring van de wetgevende of rechterlijke macht behoort, mag (...) als zijnde van 'administratieve' aard beschouwd worden' en dit om de burger te beschermen tegen onrechtmatig bestuur.⁶³

De volgende Studiecommissie voor de Hervorming van de Rijksbesturen is in 1954 bij monde van haar voorzitter Max-Léo Gérard heel wat voorzichtiger t.a.v. de ministers. Ze constateert geen abnormale effectieven in de kabinetten 'voor zover zij mag voortgaan op de begroting...'. Deze bescheiden laten natuurlijk niet toe vast te stellen of er ambtenaren zijn die theoretisch bij hun bestuur blijven en in feite aan het kabinet deelnemen'. Dat onderzoeken was te delicaat. Ze meent dat dit ministerieel instrument zich in de plaats van het bestuur stelt wegens de bestuurspolitiserings. Ze stelt om dit te keren, dat de ambtenarij de minister loyaal zou moeten dienen dat het kabinet anderdeels via de hiërarchische weg zou moeten ingrijpen in het bestuur.⁶⁴

In de besluiten komt verder naar voor dat de ministeriële kabinetten, op politieke grond gebouwd, geen ander doel mogen hebben dan de minister persoonlijk ten dienste te staan als verbindingsorgaan tussen hem en zijn departement.⁶⁵

In deze periode vecht 'In Openbare Dienst'⁶⁶ spreekbuis van een Confessionele Gemeenschap van het Personeel der Openbare Diensten, in de eerste plaats de onaanvechtbaarheid van het kabinet aan en wel omdat het fundamenteel een kloof hakt tussen minister en bestuur.

Wat het wantrouwen van de ministers betreft ten opzichte van de politisering van de ambtenarij, wordt gesteld dat dit argument niet opgaat voor een stel departementen (o.m. Financiën, Landsverdediging, Justitie, Openbare Werken), dat de meeste ambtenaren zich loyaal buiten de politiek houden en dat de regeringsprogramma's steeds technischer worden, zodat de belangrijkheid van het politieke vermindert.

Zich steunen op een kabinet zou daarenboven de zaken concentreren in één punt en dus het werk vertragen.

— 'Wat men wint uit een politiek oogpunt, verliest men in rendement'.

— De kwaliteit der kabinetsontwerpen is daarenboven niet beter dan deze van de besturen.

— De minister blijft toch gebonden aan de ministeriële comités en al heeft hij een kabinet, toch is zijn vrijheid beperkt.

— De gevallen waar gevaar is voor 'sabotage' vanwege het departement zijn opgeschroefd.

De grieven van de besturen worden als volgt samengevat:

— de kabinetten nemen zuiver administratieve taken over;

— ze schermen de minister af van de besturen en onderhouden het wederzijds wantrouwen;

— ze fnuiken eenheid van gezag en rechtspraak;

— ze werken concentratie van de macht in de hand;

— ze oefenen drukking uit op de ambtenarij;

— de kabinetswerving is arbitrair en er is geen adequate vorming voor de leden mogelijk;

— ze benadelen de ambtenarij, die gefrustreerd, aan motivering verliest met alle nadelige invloed op het economische rendement.

Wat de oplossing betreft, tendeeft de Gemeenschap naar afschaffing der ministeriële kabinetten. Dit loopt in de lijn van Snoy et d'Oppuers, J. Ch., die zelf in 1934 opdrachthouder was bij het kabinet van minister F. Van Cauwelaert (Nijverheid, Middenstand en Binnenlandse Handel), vervolgens in 1939 tot secretaris-generaal van Economische Zaken werd benoemd en als minister van Financiën nadien in 1968 ook een ministerieel kabinet heeft ingericht, vooraleer hij naar de particuliere sector overstapte. Ter gelegenheid van een colloquium op 31 mar. 1962 stelt hij de vraag: 'Faut-il des Cabinets ministériels?': hebben we ministeriële kabinetten nodig?

Zijn antwoord is negatief. De aangroei van het aantal kabinetsposities stelt hij verantwoordelijk voor het feit dat (i) de hiërarchie niet meer wordt erkend, (ii) de kabinetschef geen controle meer kan houden over de communicatiekanalen tussen kabinet en administratie en (iii) de minister van zijn administratie wordt afgesloten.

Ook de productiviteit van het bestuursapparaat gaat er volgens hem aan teloor mede door slechte organisatie hieruit ontstaan, net op een ogenblik dat de eisen uit hoofde van de techniciteit gesteld aan de administratie aanzwellen. Ook sociale spanningen ontstaan door onvoldoende remuneratie. Het gebrek aan rentabiliteit is geen drijfveer om iets te gaan doen aan dit bezoldigingsprobleem.

Snoy stelt zich de vraag of dit alles, deze evolutie inzake kabinetsaanwas, het resultaat is van bijzondere omstandigheden en of deze onkeerbaar zou zijn. Hij verwerpt uiteindelijk het kabinet omdat het aanvaardden volgens

hem impliceert dat men de scheiding tussen politiek en administratie uitspreekt. Met andere woorden zou het kabinet het politiek element zijn, de besturen het administratieve. Hij opteert voor een enig, polyvalent administratief apparaat dat de ministeriële politiek onpartijdig zou uitvoeren. Zijn basisargument voor de afschaffing van het kabinet als politieke functie, is dat er niets vager en subjectiever is dan de politieke functiebeschrijving waarop het kabinet steelt. Hij voorziet hier eensdeels voortdurend misverstand en misbruik inzake taakverdeling, anderdeels politisering die op het verdienststelsel invreest en aftakeling van de normale betrekkingen tussen hoge ambtenaren en minister met zich brengt. Op de opwerpingen, waar de minister terecht moet zonder kabinet t.a.v. een slechte, verpolitiseerde en voor de politiek niet uitgeruste administratie, stelt Snoy dat de administratieve decadentie veroorzaakt is door het buiten de schreef lopen der kabinetten. In deze lijn liggen volgens hem in grote mate de gezagscrisis in de administratie, het verlies aan moreel prestige, de politisering van benoeming en promotie en het slordig, onconstructief optreden. En nochtans stelt hij, zijn de ambtenaren toch nog goed genoeg om drie kwart van het kabinetspotentieel te leveren.

Men verhelpt de politisering van de administratie niet door er politieke kabinetten tegen te stellen die de politisering nog eens meer gaan bewerken. Men zit hier in een cirkelbeweging die slechts kan doorbroken worden door afschaffing der kabinetten en het opnieuw oppeppen van de deontologie van de ambtenaar bij 's lands beleid.⁶⁷ Tegen de stellingen door Snoy geformuleerd worden dadelijk volgende argumenten gesteld door 'Socialistische Standpunten':

(i) De politisering is een normaal verschijnsel, als men bedenkt dat elk openbaar bestuur gebed is in politieke strekkingen vermits elke bewindsploeg haar stempel drukt op de administratieve koers. De eenzijdige vroegere beïnvloeding zonder tegengewicht wordt tijdens de huidige coalitieregeringen door allerlei drukkingen opgevolgd. Het argument van een billijke vertegenwoordiging van de arbeidersklasse wordt ingeroepen, die bij de bezetting van sleutelposities binnen de administratie benadeeld werd omdat ze op regeringsniveau laat aan bod kwam en dus weinig kans had in de administratie rechtstreeks een aanhang op te bouwen. In sommige ministeries bleef men helemaal verstoken van aanwezigheid, vaak ook wegens de bierkaai van administratieve tradities en clans.

(ii) De 'objectiviteit' door Snoy als absoluut gedragspatroon van de ambtenaar vooropgesteld, laat het afweten als men voor verschillende keuzemogelijkheden staat, wat schering en inslag is in de huidige verzorgingsstaat, waar alle problemen politieke draagkracht hebben. Deze problemen moet op het vlak van het bestuur kunnen objectief geconfronteerd

worden aan de pluraliteit van strekkingen op een objectieve wijze.

Objectiviteit krijgt hier meteen een dimensie bij die zich naar de waardenconfrontatie uitstrekt en die er toe strekt hoge kwalitatieve normen te stellen aan de partijen wat betreft de selectie van de ambtenaren die hun waardensysteem zijn toegegaan.

(iii) Daarenboven wordt gesteld dat de minister een groep vertrouwensmensen die nog niet te sterk door routine zijn aangewreton en toch ook goede betrekkingen met de administratie onderhouden, broodnodig heeft.

Als taken voor het kabinet worden vooropgesteld:

- public relations;
- helpen bij het persoonlijk studiewerk en de probleemformulering van de minister;
- doornemen van vakliteratuur ter voorbereiding van een beleidsconcept.⁶⁸

Ook Vandendries ziet het uitschakelen van het kabinet als onrealistisch, omdat het diep ingeburgerde functies heeft: niet alleen geeft het de partijen een greep op de administratie, maar ook de groepen op de minister. Gelaten merkt hij trouwens op dat de administratie nu eenmaal toch verpolitiseerd is.

Terugkeren en de hand houden aan de reglementeringen terzake en het reduceren van het interventiebereik van het kabinet stemt hem weinig hoopvol. Door een erkennen en een degelijke organisatorische uitbouw diengevolge, meent hij de slechte organisatie, mede veroorzaakt door het kort bestaan, het heterogeen personeelsbestand en allerlei slukse geplogenheden te kunnen tekeer gaan. Het kader van het kabinet wenst hij bij besluit met de nominatieve bezetting in het staatsblad te zien verschijnen met instemming van het departement van financiën.

Bij ministerieel besluit zou de minister dan het charter brengen over de bevoegdheden van het kabinet in zijn betrekkingen met het administratief apparaat, waarbij een organigram en interne bevoegdheidsverdeling wordt vastgelegd samen met de wederzijdse verhoudingen tussen administratie en kabinet.⁶⁹

Premier Theo Lefèvre verdedigt van zijn kant het kabinet op grond van de Belgische politieke geplogenheden en als noodzakelijk voor het uitoefenen van de ministeriële functie.

Wel moet er met mate van buitenstaanders gebruik worden gemaakt die toch een vruchtbare inbreng kunnen hebben. Het moet in zijn opvatting de minister mogelijk gemaakt worden voor bijzondere problemen ook beroep te doen op een deskundige terzake, zelfs al voorziet het reglement zulks niet.⁷⁰

Uit de analyse van de kabinetsaangroei kunnen volgende algemene hypo-

thesen worden getrokken:

3.1.1 Er is een verband tussen de ontwikkeling van het ministerieel kabinet en:

- 3.1.1.1 het losgroeien van de ministeriële functie uit het 'kabinet' van de koning weg;
- 3.1.1.2 het afglijden de uitvoerende macht uit de hand van individus naar de partijen toe;
- 3.1.1.3 het ontstaan van partijgerichte regeringen en de verscherping hierbij van de politieke tegenstellingen;
- 3.1.1.4 de groeiende macht in de handen van partijgebonden ministers gelegd, in het algemeen kader van een regeerakkoord in coalitie;
- 3.1.1.5 de groeiende medezegging van de groepen in het beleid.

3.1.2 Er is een verband tussen kabinet en bestuursfunctie:

- 3.1.2.1 de ontwikkeling van het ministerieel kabinet ligt verschillend volgens de aard van de besturen;
- 3.1.2.2 de kabinetsontwikkeling loopt samen met de politisering van de overheidsbesturen:
 - 3.1.2.1 hetzij in éénzijdige of ongewogen partijpolitieke zin;
 - 3.1.2.2 hetzij in de zin van een eigen technocratiserend beleidssysteem, vooral recentelijk aan de hand van de informatica en het plannen, programmeren en budgetteren als systeem (p.p.b.s.);
 - 3.1.2.3 hetzij in de zin van bureaucratistische waardensystemen, ook gedeeltelijk afgestemd op ideosynocratische zelfbescherming van de ambtenarij.

3.1.3 Oorspronkelijk was er een vrij grote osmose tussen kabinet en bestuur; nadien is er relatieve daling van het aantal ambtenaren in de ministeriële kabinetten.

3.1.4 Spijt alle indammingspogingen berust de macht tot bepaling van het aantal kabinetsleden bij de minister, alleszins collegiaal. Individueel kan de minister alle aangelegenheden naar het kabinet toetrekken die hij wenst.

3.1.5 Grotere overheidstussenkomst in het maatschappelijk leven heeft verband met de groei en de samenstelling van de ministeriële kabinetten, dit niettegenstaande de uitbouw van de beleidsadviserende functies binnen de besturen. Deze evolutie vermenigvuldigde de ministeriële taken waarvoor de minister grote hulp nodig had.

Naast de hoger vermelde inbreng van nieuwe deskundigen in het overheidsbeleid via de kabinetten, fungeren deze laatsten ook als beleidskweekschool voor jonge politici in spe, als wachtheuvel voor niet verkozen politici in afwachting van een nieuw mandaat, als verdeckte financiering van partijfunctionarissen en electorale stafmensen van de betrokken ministers, als controle-element t.a.v. de minister vanwege de partij of de belangen-

groepen en ten slotte als sleutel tot de geheimen van de bureaucratie via geselecteerde ambtenaren.

Dit laatste is evenwel minder frequent dan wel in Frankrijk. Het beperkt zich in België tot departementen met een gesloten technisch karakter zoals Financiën er een is.

3.2 De minister en zijn kabinet t.a.v. de besturen

Het is vrij moeilijk een systematische vergelijking te maken tussen de aangroei van de beleidsfunctionarissen en de kabinetsleden van beleidsniveau, wegens tellingsmoeilijkheden betreffende de eersten.

Vele categoriën en gegevens blijken voor het verleden niet vergelijkbaar te zijn.⁷¹

Alleen dit: per 30 jun. 1962 telde het ambtenarenkorps van universitair of equivalent niveau, toen eerste 'categorie', — ingevolge het aangepaste statuut van 1 jul 1964 nadien eerste 'niveau' —, 7164 ambtenaren en per 30 jun. 1970, 8451 ambtenaren. Er is dus een stijging van zowat 8 %. In 1962 telde men 294 opperammbtenaren (hoger dan directeur); in 1970: 672, wat meer dan een verdubbeling is.⁷² Voor de regeringsperiode 1961-65 telde de officiële lijst kabinetten van beleidsniveau 175 eenheden; in de periode 1968-1972: 270. Hier stijgt het met 54 %.

Uit tabel V blijkt evenwel dat het ledental op beleidsniveau in de kabinetten sterk aangroeit, doch ook het aantal ministers. Beide staan uiteraard in nauw verband. De index die deze relatie aanduidt neemt niet dergelijke groeivlucht maar stijgt slechts tussen 1961-65 en 1968-72 met 1.05 en 1961-65 vergeleken met 1973 geeft zelfs een daling van 0.18 aan. Het zou dus te vermetel zijn op grond van deze schaarse vergelijkbare gegevens te besluiten dat de groei van het beleidspersoneel van het kabinet groter zou zijn dan deze van de ambtenaren van het eerste niveau.

Tabel II:

Vergelijkende evolutie: bevolking, rijkspersoneel, kabinetsfunctionarissen van beleidsniveau, ministers en eventueel adjuncten of ministers-staatssecretarissen

jaar	bevolking ⁷⁴	rijkspersoneel ⁷⁴	kabinetsleden van beleidsniveau	ministers	gemiddelde leden per kabinet
1885	100	100	100	100	100
1911	127	178	168	157	107
1920	126	191	294	185	121
1950	147	337	505	228	221
1968	163	419	1421	428	332

Hoewel ook betwistbaar wegens zekere statistische tellingsmoeilijkheden, geeft de vergelijkende evolutie vanaf 1855 van de bevolkingsgroei en de aanwas van het rijksperoneel, zonder parastatalen doch met speciale korpsen uitgewerkt door Senelle en zijn medewerkers wel vastere grond.⁷³

Aangevuld met de kabinetsgegevens kan men komen tot volgend beeld, waarbij 1885 als referentiejaar basisindex 100 krijgt toebedeeld.

Alleszins is er dus een sterke groei der kabinetsleden vooral dan vergeleken bij 1950 en afgetekend ten aanzien van de groei van het aantal ambtenaren en ministers. De stijging van het gemiddeld aantal kabinetsleden per kabinet is relatief laag.

Index 1421 is evenwel eerder te vergelijken met index 1007 wanneer men bij de rijksambtenaren ook het personeel meetelt van de parastatale instellingen van openbaar nut.⁷⁵

De personeelsdistributie over de departementen en de resp. verhouding ambtenaren van niveau 1 (beleidsniveau) ziet er als volgt uit.

Tabel III:

Personeelseffectief der ministeries per 30 jun. 1970

ministerie	% effectief overheid	% effectief ministeries	% niv. 1 ministeries	% niv. 1 effectief
diensten premier	0.08	0.45	1.83	32.22
binnenl. zaken	0.37	2.16	4.87	17.73
buitenl. za. ha. ontw.	0.49	2.79	7.47	20.94
eko. zaken	0.51	2.90	6.51	17.63
landbouw	0.37	2.15	4.63	16.85
middenstand	0.06	0.33	1.02	24.71
financiën	4.15	23.71	43.10	14.21
justitie	0.78	4.49	4.21	7.34
landsverdediging	0.78	4.48	1.14	19.84
nat. opv./cultuur (a)	0.44	2.58	3.66	11.10
openb. werken	1.49	8.52	7.35	6.74
soc. voorzorg	0.11	0.61	1.62	20.23
tewerkstel. arbeid	0.17	0.91	2.43	19.56
verkeerswezen/ptt	7.21	41.25	5.17	15.70
volksgezondheid/gezin	0.47	2.67	4.99	14.65
totaal	17.49	100.00	100.00	7.77

(a) Hoofdbesturen

Bron: Overzicht van de Personeelssterkte i/d Overheidssector

Toestand 30 jun 70. Openbaar Ambt

Personeelseffectief Minist. n = 108.074

Personeelseffectief

overheidssector: n = 617.995

Effectief niveau 1 ministeries n = 8451

Eén van de meest voorkomende argumenten voor het uitbouwen van de ministeriële kabinetten is het argument dat de besturen in één of andere zin politiek georiënteerd zijn en dit laten voelen.

Over deze politisering van de besturen zijn al heel wat letters verschoten geworden in België. Er moet hier nu niet verder op ingegaan worden. Alleen kan men registreren dat er unanimiteit is over het feit dat er politisering is in België. Maar hoewel er in de literatuur meters werden voorgesteld,⁷⁶ toch is het onmogelijk zelfs bij de ambtenarij maar te praten over de mogelijkheid om dit fenomeen op empirische wijze te benaderen.

Uit partijdocumenten, die uiteraard niet vrijgegeven worden, blijkt evenwel dat voor sommige voorname departementen de lijsten van de beleidsambtenaren met hun partijgezindheid worden bijgehouden en dat er onder coalitiepartners over de departementen heen inzake benoemingen wordt onderhandeld en naar subtiële evenwichten wordt gestreefd. Alternatieve bezettingsroosters worden uitgetest en vergeleken. Er wordt ook hand gehouden aan de afspraken. De kabinetten spelen een belangrijke rol in het tot stand komen en het naleven van de afspraken. Vandaar dat men rekening moet hou-

Tabel IV:

Departementele politieke incubatie: periode tot 1971 (a)

departement	BWP/ BSP %	KAT/ CVP %	KPB %	LIB/ PVV %	tech- nicus %
binnenlandse zaken	1,8	60,8	—	29,4	—
buitenl. zaken/handelontw.	16,5	52,6	—	30,9	—
economische zaken	21,9	36,1	—	21,2	20,8
landbouw	—	98,0	—	2,0	—
middenstand	—	75,6	—	24,4	—
financiën	1,5	56,6	—	31,4	10,5
justitie	8,4	45,7	—	42,0	3,9 (b)
landsverdediging	3,3	34,9	—	20,9	40,9
nationale opvoeding/cultuur	15,2	55,0	—	28,8	1,0
openbare werken	10,4	56,0	0,7	32,8	—
sociale voorzorg	42,0	58,0	—	—	—
tewerkstelling en arbeid	47,0	53,0	—	—	—
verkeer	16,8	69,0	—	14,2	—
ptt	28,6	56,7	—	14,7	—
volksgezondheid en gezin	33,1	54,1	6,7	6,1	—

(a) Gegevens op basis van Luykx, T., *op. cit.*, 523-538 en *Keesings's Historisch Archief*. Percentages berekend vanaf resp. ontstaan der departementen. Uitzonderlijk Nationale Opvoeding slechts tot 1958.

(b) de 5 maanden U.D.B. inbegrepen (Union Démocratique Belge)

den met de coalitieafspraken als men uit de incubatietabel te vlug conclusies zou willen trekken betreffende de relatieve politiseringsmogelijkheid van de resp. partijen t.a.v. de departementen.

Deze tabel geeft het percentage van de tijd aan dat de resp. departementen vanaf hun ontstaan tot 1971 onder het bewind van de resp. partijen leefden. Er dient hierbij ook gerekend met het infiltreren van interne partijopdelingen en belangengroepen.

Deze opdelingen en belangengroepen zijn de afstraling van wat in de maatschappij terzake leeft.

Binnen de Belgische 'zuilen' bestaan een stel dwarslopende overlappende bindingen. Ze wortelen in de verscheidenheid van de Belgische conflictpolen: de vlaamse-franse, de levensbeschouwelijke, de sociaal-economische en de regionale dimensie vormen inderdaad stuk voor stuk het belangenveld van de burger, met per burger een wisselende hoofdnadruk en voorkeur t.a.v. de specifieke problemen. De bipolaire participatievelden doorkruisen elkaar matrixgewijs.⁷⁷ De permanente conflicten zijn geïnstitutionaliseerd geraakt en met Coser stelt Van den Brande dat de groepsleden 'door hun verschillende afhankelijkheden segmentair deelnemen aan verschillende soorten conflicten en dit zal een balancerend mechanisme vormen in de structuur, (dit geeft) mogelijkheid om geschilpunten te regelen, normen en machtsverhoudingen aan te passen, door coalitievorming tot nieuwe synthese te komen'.⁷⁸

Anderen wijzen minder op deze dialectische compromis- en beleidsvorming die zich doorzet tot op het niveau van het bestuur en dit dan ook politiseert. Zo is er Huyse die voortbouwend op Lijphart's pacifiërend, overkoepelend elitair kartel, de bestuurspolitiseringsituatie in de sfeer van het parcifiërend invloedsnet vertakt tot in de besturen waardoor de elitaire consensus kan worden veil gehouden. De proportionaliteitsregel is daarbij een verzekering getrokken door de wisselende partijen, die toevallig eens niet in de regering zouden zitten. Meer recent gaat hij de weg op te stellen dat de recente afname van de ideologische mobilisatiekracht van de partijen met zich brengt dat deze nog scherper gaan toezien op deze proportionaliteit, anders verspelelen ze het enige pasmunt dat hun nog rest in de 'makelarij' omtrent stemmen in ruil voor ambtelijke posities.⁷⁹ Dit wordt dan ronselen van stemmen in ruil voor sinecuren.

Hoe moeilijk ze ook te meten is en hoe ze ook te verklaren is, dat is trouwens hier geen oogmerk, in het Belgische overheidsbestel is er een algemene tendens naar evenwichtsbetrachten niet alleen in de verdeling der ambtelijke posities, wat politisering met zich brengt, maar ook buiten de ambtelijke sfeer, in adviescommissies en in de regeringen en ministeriële comité's, waar er zorg is voor evenwicht tussen verschillende strekkingen.

Sommigen hebben het zelfs over ontdubbeling van instellingen uit hoofde

van politisering, o.m. t.a.v. de taalproblematiek. Men verwijst in dit verband ook naar het kabinet in de mate dat het werk van het bestuur overdoet.⁸⁰ Vooral de parastatale instellingen vertonen in hun grote autonomie en onder losse ministeriële controle een politieke controlestructuur via de per partij min of meer proportioneel verdeelde beheersmandaten en de opdeling van het beleidspersoneel, waarbij professionele kwaliteiten het vaak afleggen moeten voor de partijbepaalde.

En t.a.v. de professionaliteit wordt het argument aangebracht dat zo oud is als Max Weber en dat luidt dat voor het politiek bewind de techniciteit van een planmatig beleid zo ondoorgrondbaar en moeilijk te beheersen is dat men vanuit de politiek aanstuurt op het aanwakkeren van politiek geëngageerde professionelen als borstwering tegen een mogelijke ambtelijke 'vierde macht'. Uiteenlopende oplossingen konden hier worden voorzien gaande van systematische bestuurspolitisering eventueel geregeld volgens wisselende proportionaliteit, naar het in pool zetten van de hoge beleidsambtenaren waaruit de ministers volgens hun optie de keuze kunnen doen van de managers waarmee ze hun programma professioneel doch ook politiek menen te zullen kunnen realiseren.

Enigzins op een ander vlak ligt de mogelijke ontwikkeling van een sterke wetenschappelijke infrastructuur ten behoeve van het parlement, doch men evolueert nu evenwel in de richting van de sterkere deskundige uitbouw van de partijstudiecentra, dank zij de fondsen uit zijn dotatie welke het parlement sinds 1974 ter beschikking stelt van de partijen, en dit per parlementslid voor zijn deskundige verzorging. Recentelijk zal zelfs de mogelijkheid geschapen worden dat ambtenaren zouden gedetacheerd worden naar de partijen toe voor bepaalde tijd naar analogie met de syndicale detachering.

3.3 De evenredigheid in de regering

Tenslotte wordt de evenredigheidsregel op de regering zelf toegepast op de premier na. De coalitiepartners dienen te worden gewogen naar pariteit tussen de gemeenschappen toe. De verdeling tussen de portefeuilles verwijst naar het relatief partijgewicht in de coalitie of naar de relatieve gemeenschapsvertegenwoordiging binnen de resp. partijen van de coalitie.

De regeringsorganisatie zelf gebeurt op een soepele wijze precies omdat men aan verschillende wisselende factoren moet voldoen. De logische hiërarchische, bijna bureaucratische structuur welke ook voor Nederland door de Commissie Van Veen⁸¹ wordt voorgestaan, heeft maar de kans gehad van één kortstondige regering, die werd geleid door Harmel via een stel topministers-coördinatoren.

Naast de ministerraad en eventueel een kernkabinet organiseert de regering zich over 't algemeen langs soepele en mogelijk per regering wisse-

Tabel V:
Evolutie kabinetsleden van beleidsniveau 1834-1973 (a) (b)

regerings- periode	denom.	n. minis- ters (c) (e)	n. kabi- netsled.	K/M index (f)	abs. index	maxim.	minim. (d)	n. ambt.
1834-40	U	6(1)	7	1,16	100	5	0(3)	7
1840-41	U(L)	6	4	0,66	57	1	0(2)	3
1841-45	U	6(1)	8	1,33	115	3	1	6
1845-46	U	6(1)	—	—	—	—	—	—
1846-47	U(K)	6(2)	6	1,00	100	3	0(2)	5
1847-52	L	6	8	1,33	115	4	0(1)	8
1852-55	L(Z)	6	7	1,16	100	3	0(1)	7
1855-57	U	6	7	1,16	100	3	0(1)	6
1857-67	L	6	15	2,50	214	8	0(1)	12
1868-70	K	6	11	1,83	157	4	0(1)	9
1870-71	K	6(1)	13	2,16	185	5	0	13
1871-78	K	6(1)	12	2,00	171	4	1	12
1878-84	L	7	14	2,00	200	3	1	13
1884-94	K	7	19	2,71	271	6	1	16
1894-96	K	8	18	2,25	257	5	1	17
1896-99	K	8	17	2,12	242	4	1	16
1899-1907	K	8	25	3,12	357	6	1	23
1907-1907	K	10	—	—	—	—	—	—
1908-11	K	11	32	2,90	457	6	2	31
1911-18	K	12	48	4,00	628	10	2	44
1918-19	KLS	12	(2 reg.)	—	—	—	—	—
1919-20	KLS	13	56	4,30	800	11	2	36
1920-21	KLS	13	60	4,61	857	10	2	36
1921-25	KL	12	49	4,08	700	6	3	40
1925-25	K	11	—	—	—	—	—	—
1925-26	KS	12	54	4,50	771	12	2	43
1926-27	KLS	12	58	4,83	828	12	3	43
1927-31	KL	13	67	5,15	957	11	2	43

1931-32	KL	13	74	5,69	1057	11	3	54
1932-34	KL	14	69	4,92	985	11	2	44
1934-35	KL	13	66	5,07	942	11	2	44
1935-36	KLS	13	71	5,46	1014	8	2	49
1936-37	KLS	14	70	5,00	1000	8	2	47
1937-38	KLS	15	74	4,93	1057	8	2	46
1938-39	KLS	14	78	5,57	1114	15	2	45
1939-40	—	—	(3 reg.: 1 x KS; 1 x KL; 1 x KLS)	—	—	—	—	—
1940-44	KLS	14	64	4,57	914	11	2	—
1944-46	—	—	(4 reg.: 2 x KLSCo; 1 x SLCoUDB; 1 x S)	—	—	—	—	—
1946-46	SLCo	19	88	4,63	1257	8	3	—
1946-47	SLCo	19	—	—	—	—	—	—
1947-49	KS	20	—	—	—	—	—	—
1949-50	—	—	107	5,35	1528	8	3	—
1950-52	K	16	(2 reg.: 1 x KL; 1 x K)	—	—	—	—	—
1952-54	K	18	96	6,00	1357	12	4	—
1954-58	SL	16	110	6,11	1571	15	4	—
1958-58	K	16	108	6,75	1541	17	4	—
1958-61	KL	20	—	—	—	—	—	—
1961-65	KS	22	185	9,25	2642	18	6	105
1965-66	KS	30	175	7,95	2500	18	4	95
1966-68	KL	28	200	6,66	2857	17	4	—
1968-72	KS	30	206	7,35	2942	10	4	—
1972-72	KS	30	270	9,00	3857	13	6	—
1973-73	KLS	29	237	8,17	3385	11	5	—
		36	280	7,77	4000	21	4	—

(a) Bronnen: Almanach Royal Officiel, Bruxelles, Guyot, vóór 1934; nadien: Administratief en Gerechtelijk Jaarboek, Brussel, Bruylant, na 1956 geveerd met de lijsten van de Kancelarijdiensden. (b) Legende: U = Unionisten; K = Katholiek; L = Liberaal; S = Socialist; Co = Communist; Z = Zaken; — = geen gegevens beschikbaar; Ambt = Ambtenaren; Denom = Denominatie. (c) Tussen haakjes: het aantal niet inbegrepen ministers zonder portefeuille; (d) Tussen haakjes: het aantal ministers zonder kabinet, deze zonder portefeuille niet inbegrepen; (e) Staatssecretarissen niet inbegrepen; (f) verhouding n. kabinetsleden /n. ministers.

lende project- en probleemgeoriënteerde comité's.

Deze werkwijze klimt op tot 1962 toen er een beperkt ministerieel comité voor de schatkist werd opgericht ten behoeve van de opportunistecontrole. Het meest belangrijke is wel het ministerieel comité voor de economische en sociale coördinatie, aanvankelijk steeds in de handen van de premier, doch ook wel eens als pand voor een belangrijk partner in de coalitie, zelfs van dezelfde gezindheid maar dan van een andere gemeenschapsfractie of belangenconstellatie. De objecten van deze comités lopen van Buitenlands Beleid over Landsverdediging naar Milieubeleid, enz. Elk probleem dat namelijk in het politieke brandpunt komt kan aanleiding zijn tot zulke projectgroep.

Hun samenstelling qua ministers of staatssecretarissen zal fluctueren naar noodwendigheden van de coalitie. Ook de pariteit tussen gemeenschappen en de proportionaliteit tussen regeringspartijen worden in de grootst mogelijke mate geëerbiedigd.

In die mate zelfs spelen deze mede dat de functionele bevoegdheid van de ministers een mindere rol speelt wat hun behoren tot een comité betreft. Ook de intra-partij machtspositie van een minister of staatssecretaris zal doorslaggevend zijn. Vandaar het feit dat de vertegenwoordiging voor éénzelfde comité van de ene regering tot de andere qua functionele ministeriële denominaties fel uiteen kan lopen.⁸²

Besluit

Bij wijze van afronden van deze schets kan men dan stellen dat in België het relatiepatroon tussen minister en ambtenarij uiteraard gevat zit in de eigen elementen van het specifieke politieke systeem dat historisch is gegroeid naar een zekere vorm van proportionalisme in de beleidsstructuren. Dit brengt met zich dat in de samenhang het subsysteem kabinet zich theoretisch en praktisch inbedt in de beleidsvoering op de raaklijn tussen politiek en bestuur zoals deze zich voordoet in de maatschappelijke dynamica. Het helpt de minister en de bewindsploeg zo goed en zo kwaad als het maar enigzins kan, een rechte koers aan te houden tussen de klippen van een, zij het min of meer proportioneel, verpolitiseerd bestuur in functie van de maatschappelijke machtsstrijd.

Noten

- 1 Luykx, T., *Politieke geschiedenis van België, van 1789 tot heden*. Amsterdam, Brussel, 1964, 39-45.
- 2 Luykx, T., op. cit., 53.
- 3 Boeynaems, M., Cabinet Formation, in *Res Publica*, IX, 1967 (3), 474.
- 4 Boeynaems, M., Op. cit., 472-474; ook Perin, F., *La démocratie enrayée. Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958*, Brussel, 1960, 24-25.

- 5 Lorwin, V. R., Belgium: Religion, Class and Language in National Politics, in Dahl, R. A., ed., *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, London, 1966, 149 ff.
- 6 Morren, H. J., Ministeriële kabinetten in Nederland, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, XXII, 1967 (5), 260.
- 7 Waleffe, B., *Some constitutional aspects of recent cabinet development in Great Britain and in Belgium*, Brussel, 1968, 11 ff; 45-48; Urbain, R., *La fonction et les services du premier Ministre en Belgique*, Brussel, 1958, 56-57.
- 8 Höjer, C. H., *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, Stockholm, 1946.
- 9 Luykx, T., op. cit., 129 ff.
- 9 Sarot, J., Les cabinets ministériels, in: *Revue de l'Administration et du Droit Administratif de la Belgique*, Tôme CIX, 1967 (11 & 12), 246.
- 10 Ducpetiaux, E., *Mission de l'Etat, ses règles, ses limites*, Brussel, 1871, 116-122; 131.
- 11 Ducpetiaux, E., op. cit., 116.
- 12 Wodon, L., *Mémoire sur la réforme administrative*, Brussel, 1915, 4-5; 17-18.
- 13 Höjer, C. H., op. cit., 56.
- 14 Molitor, A., l'administration dans la société belge, in Gregoire, M., ed., *Aspects de la société belge*, Brussel, 1958, 132.
- 15 Ducpetiaux, E., op. cit., 116-122; 131.
- 16 Höjer, C. H., op. cit., 56.
- 17 Dupriez, L., *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, Paris, 1892, Tôme I, 275 ff, 544, 548.
- 18 Catherine, R., *Le fonctionnaire français. Droits, Comportement, Devoirs*, Paris, 1961, 15-16; Leca, D., *Du ministère des finances*, Paris, 1966, 15.
- 19 Höjer, C. H., op. cit. 321.
- 20 Boeynaems, M., op. cit., 472-506.
- 21 Perin, F., op. cit., 28-31.
- 22 Zie in dit verband vooral het verloop geschetst door Luyckx, T., op. cit., 312-365.
- 23 Zie de scherpe analyse: Perin, F., op. cit., 28-31.
- 24 Luykx, T., op. cit., 332-337.
- 25 Höjer, C. H., op. cit., 47-48; 64-65; deze evolutie bij de liberalen blijkt ook weer niet zo nieuw te zijn; zie: Gaillard, J., Un événement politique méconnu: le Congrès libéral, progressiste des 29 et 30 mai 1887, in *Res Publica*, XVI, 1974 (5), 589-600.
- 26 Luykx, T., op. cit., 306.
- 27 Door Koning Willem I in 1817 gesticht, werd deze universiteit na de omwenteling bijna afgeschaf: cfr. Luykx, T., De eerste organieke wet op het hoger onderwijs in België; in *De Brug*, 1967, 28-48.
- 28 Structure de l'Etat, Brussel, 1937, 331 pp.
- 29 Molitor, A., op. cit., 119.
- 30 In de periode 1932-39 komen in de kabinetten niet-ambtenaren voor als Camu, L., De Visschere, F., Petillon, L., Verwilghen, C., Spaak, P. H., Van Cauwelaert, K., Goris, J. A. (Marnix Gijsen), Snoy et d'Oppuers, J. C., De Voghel, J., Van der Elst, E., Eyskens, G., Houben, R., Craen, G., Janne H. Van Outryve d'Ydewalle, P., Rens, J., Wouters, A., Kuypers, J., e.a.; stuk voor stuk zijn ze doorgestoten naar het voorplecht van de politieke, diplomatieke, universitaire, financiële of bestuurlijke wereld.

- 31 Urbain, R., op. cit., 56-57.
- 32 Crabbe, V., Cabinets ministériels et organisation administrative, in *Revue de l'Institut de Sociologie*, 33^e année, 1960 (3), 532-555, 534.
- 33 Speyer, H., *La réforme de l'Etat en Belgique*, Brussel, 1927, 88.
- 34 Urbain, R., ibid.
- 35 Craen, G., Slotrede van de heer Gaston Craen, Secretaris-General van het Ministerie van Economische Zaken, in Leburton, E., e.a., *Huldebetoon aan de heer G. Craen*, Brussel, 1969, 20.
- 36 Craen, G., op. cit., 22; ook na de tweede wereldoorlog vindt men een analoge oorsprong voor de sociale bemiddelaars ter oplossing van collectieve arbeidsconflicten. Deze bemiddelaars werden later als corps in het bestuur geïntegreerd, zie meer daarover bij: Vogel-Polsky, F., *La conciliation des conflits du travail en Belgique, Droit en Pratique*, Gembloux, 1966, 215 pp.
- 37 Zie in dit verband uit de internationale literatuur uiteraard:
Lipset, S. M., *Agrarian Socialism, The Cooperative Commonwealth Federation in Saskatchewan*, Berkeley, 1967, 70, 257-258, 268-269, 271; Meyer, P., *Administrative Organization*, Kopenhagen, 1967, 187; Long, N. E., The administrative organisation as a political system in: Mailick, S., Van Ness, E. H., eds. *Concepts and issues in Administrative behavior*, Englewood Cliffs, 1962, 117; Miles, R. E., jr. Administrative adaptability to political change, in *Public Administration Review*, XXV, 1965 (3), 221-225; Chapman, B., *The profession of Government*, London, 1959, 274; Gournay, B., *La politisation de l'administration en France*, in *Res Publica*, XIII, 1971 (2), 190; Laski H., Bureaucracy, in: *Encyclopedia of social sciences*, III-IV, 70, 74; Friederich, C. J., Public policy and the nature of administrative responsibility, in Woll, P., ed., *Public administration and policy*, New York, 1966, 228; Bottomore, T. B., *Elites and society*, London, 1964, 365-366; Riggs, F., Bureaucracy and political development: a paradoxical View, in: Lalombara, J., ed., *Bureaucracy and political development*, Princeton, 1963, 130, Von Borch, *Obrigkeits und Widerstand. Zur Politische Soziologie des Beamtentums*, Tübingen, 1954, 8-9.
- 38 Halleux, A., Quelques aspects de l'organisation et du fonctionnement des administrations publiques, in *Comptes rendus des travaux de la société d'économie politique de Belgique*, 1932 (76) en met commentaar in *Revue Internationale de Science administrative*, V, 1932, 231-234.
- 39 Enquête sur la composition et le rôle des cabinets ministériels, in: *Revue Internationale de Science Administrative*, XI, 1938, 31-47.
- 40 Halleux, A., ibid.
- 41 Koninklijk Besluit 10 oktober 1936.
- 42 Zie ook: Molitor, A., La politisation de l'administration, Débat, in: *Res Publica*, XVII (2), 1971, 206.
- 43 Hij stoelt deze en de bestuurlijke regels op uiteenlopende vroegere koninklijke besluiten gangbaar in diverse departementen en op Ducpétiaux, Wodon, Halleux, op de geciteerde enquête van 1936-38 en op Gerard, M. L. Cattoir, F., Henin, Z., *Etudes sur la réforme des services administratifs de l'Etat*, Brussel, 1935, 279 pp.
- 44 Dit in navolging van de beslissing van de ministerraad op 6 juni 1936 om het kabinetseffectief van beleidsniveau op 4 te beperken.
- 45 Camu, L., *Rechtstoestand van het Rijkspersoneel*, Eerste Verslag inzake Hervorming van het Bestuur, Brussel, 1937, 245 pp.

- 46 Zie ook: Gerard, M. L., Cattoir, F., Henin, Z., op. cit., 42 ff; Henry, A., *Administration et fonctionnaires. Essai de doctrine administrative*. Nouvelle édition, Brussel, 1944, 426 pp, 52, ff; Halleux, A., op. cit., 231-234.
- 47 Crabbe, V., op. cit., 534.
- 48 Urbain, R., op. cit., 155-157.
- 49 Luykx, T., op. cit., 414-478.
- 50 De beide kabinetschefs fungeren sinds KB 15 mei 1957 als resp. secretaris van de ministerraad en het ministerieel comité voor sociale en economische coördinatie.
- 51 Urbain, R., op. cit., 207.
- 52 Urbain, R., op. cit., 126.
- 53 Sarot, J., op. cit., 249.
- 54 Boom, K., Les cabinets ministériels, organisation et fonctionnement, in *Recueil de Jurisprudence du Droit Administratif*, XVIII, 1963 (1), 6-16.
- 55 Rekenhof, 130ste Boek. Opmerkingen en documenten aan de Wetgevende Kamers voorgelegd, I, Brussel, Zittijd, 1973-1974, 37-42.
- 56 Snoy, J. C., Faut-il des cabinets ministériels? in: *La Revue Générale Belge*, 1962, 1-14.
- 57 Belgisch Staatsblad, 12 maart 1952 (72), 1789.
- 58 Belgisch Staatsblad, 12 maart 1952 (72), 1761-1764.
- 59 Boom, K., op. cit., 8.
- 60 Boom, K., op. cit., 10.
- 61 Buttgenbach, A., Manuel de Droit Administratif. *Théorie générale du Droit Administratif Belge*, I, Brussel, 1966, 532.
- 62 Sarot, J., op. cit., 269.
- 63 De Visschere, F., De Raad van State in: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, I, 1946 (1), 15.
- 64 Belgisch Staatsblad, 21 oktober 1954, 7417, 7408-7442.
- 65 Belgisch Staatsblad, 21 oktober 1954, 7441.
- 66 Plissart, E., e.a., Ministeriële kabinetten en goede werking der openbare diensten, in *Openbare Dienst*, 1959 (5), 2-12.
- 67 Snoy, J. C., op. cit., en Encore les cabinets ministériels, in *Res Publica*, XVI, 1974 (5), 579-588.
- 68 X, Randbemerkingen: moeten de ministeriële kabinetten worden afgeschaft? in: *Socialistische Standpunten*, 1962, 369-372.
- 69 Vandendries, J., *Le problème des structures dans le pouvoir exécutif* (ronéo), Brussel, s.d., 28 pp, 11 ff.
- 70 Lefevre, T., in: *Parlementaire Handelingen*. Senaat - Zitting 18 dec. 1962, 241-242.
- 71 Zie Depre, R., De topambtenaren van de ministeries in België - Een bestuurssociologisch onderzoek (ronéo), Leuven, 1972, 190 ff.
- 72 Openbaar (Het) Ambt in België, Brussel, 1965, 13; Overzicht van de personeelssterkte in de Overheidssector. Toestand op 20 juni 1970, Brussel, tabel 4/1.
- 73 Senelle, R., e.a., *Politieke, economische en sociale structuur van België*, Teksten en documenten, Brussel, 1970, 13.
- 74 Bron: Senelle, R., op. cit., 13.
- 75 Senelle, R., op. cit., 13.
- 76 Caiden, G. E., *The Dynamics of Public Administration*, New York, 1971,

- 105-106.
- 77 Van den Brande, A., Mogelijkheden van een sociologie der Belgische conflicten na de tweede wereldoorlog (1944-1961). Een verkenning der basisstructuren in: *Sociologische Gids*, X, 1963 (1), 4-29. Lorwin, V. R., Segmented Pluralism, in: *Comparative Politics*, Ideological Cleavages and Political Cohesion in the Smaller European Democracies, III, 1971 (2), 141-175; betreffende de opdelingen cfr. ook Lorwin, V. R., op. cit., 147-187; Claeys-Van Haegendoren, M., Party and Opposition Formation in Belgium, in *Res Publica*, IX, 1967 (3), 435, Meynaud en cs. zien het eerder in een proces van desacralisatie, industrialisatie en affectieve toewijding t.a.v. de staat gedragen door partijen en belangengroepen: Meynaud, J., Ladriere, J., Perin, F., eds., *La décision politique en Belgique*, Paris, 1965, 22-59.
- 78 Van den Brande, A., op. cit., 3.
- 79 Zie Huyse, L., Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek, Antwerpen, 1969, 223; en Patronage en makelarij in het Belgisch benoemingsbeleid, in *Civis Mundi*, XIII, 1974, 222-229.
- 80 Dethier, F., La structure et l'organisation des départements ministériels, Brussel, 1962, 53-55.
- 81 Van Veen, C., ed., Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie. 's-Gravenhage, 1971, 133 pp.
- 82 Zie Van Hassel, H., Het politiek-administratief systeem: de regeringsstructuur, in *Belgische Politiek* 1969, Brussel, 1970, 19-24; ook Politics and Public Servants in Belgium, in *Res Publica*, IX, 1967 (3), 535-582; en: Belgian ministerial cabinets: spoils in a spoiled merit-system, in *Res Publica*, XV, 1973 (2), 357-369.

Politologie studeren? (II)*

door Walther Kok

Politologie studeren blijft een hachelijke bezigheid. Dat zou men kunnen concluderen uit een aantal recente uitlatingen van vooraanstaande politicologen. Zo is volgens professor Daudt de opleiding aan de U.v.A. door niet aflatende druk van studentenzijde in korte tijd verworpen tot een soort missieschooltje waar 'evangelisten' hun boodschap uitdragen. En in Nijmegen ziet het er al helemaal somber uit. Daar doceerde professor van den Doel volgens eigen zeggen economie onder 't mom van bestuurskunde (politologie). Bovendien meende hij dat de studierichting door interne geschillen in elkaar dreigde te zakken. Aan de VU zag professor Kuypers vorig jaar ook een sterke tendens tot zelfvernietiging van de studierichting politicologie. Maar intussen hebben de hoogleraren daar de studenteninvloed in de vertegenwoordigende organen weten terug te dringen.

Leiden deze berichten nu tot een snelle daling van het aantal eerstejaars studenten zoals door sommigen wordt gevreesd? Nee! Gelukkig zien de aankomende studenten, naast een aantal andere hoogleraren en 'n groot gedeelte van de staf de zaken minder somber in. Ook dit jaar is de belangstelling voor de politicologie niet teruglopen en zijn de vooruitzichten voor '75/76 evenmin rampzalig. Dat blijkt uit de cijfers van de plaatsingscommissie politicologie.

Tabel I

	vooraanmelding	geplaatst juli	geplaatst per 17/10
1972/73	220 (mei) 194 (juli)	183	217
1973/74	182 (april) 198 (juni)	178	226
1974/75	200 (april) 246 (juni)	204	240*
1975/76	157 (2 jan.) 212 (mrt)	?	?

* per 10/10

Evenals vorig jaar wijzen deze cijfers uit dat voor een tanende belangstelling niet gevreesd hoeft te worden, integendeel.

Tot nu toe zijn altijd alle studenten geplaatst aan de universiteit van eerste voorkeur en de vooraanmeldingen voor '75/76 wettigen de verwachting dat

* Zie ook *Acta Politica* 1974/73