

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

8 januari 2015

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**teneinde de geleidelijke afschaffing van de
zogenaamde “ministeriële kabinetten” te
bewerkstelligen**

(ingediend door mevrouw Barbara Pas en de
heren Filip Dewinter en Jan Penris)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

8 janvier 2015

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**visant à supprimer progressivement les
“cabinets ministériels”**

(déposée par Mme Barbara Pas et
MM. Filip Dewinter et Jan Penris)

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GOI	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones
PP	:	Parti Populaire

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Sinds het ontstaan van België in 1830 worden ministers bijgestaan door door henzelf gekozen adviseurs, later geïnstitutionaliseerd in voortdurend omvangrijker wordende kabinetten¹. Een verklaring hiervoor is te vinden in het feit dat de ministers een steeds ruimer takenpakket kregen dat ten koste ging van de koninklijke macht².

Een andere, maar niet minder belangrijke verklaring valt te vinden in het feit dat het wisselen van liberale en katholieke regeringen en hun ingrijpen in de benoeming van ambtenaren een dialectiek heeft doen ontstaan tussen enerzijds de administratie en anderzijds de minister. Door het feit dat in de ambtenarij verschillende partijpolitieke invloeden spelen, wordt een minister, die aan het bewind komt, vaker geconfronteerd met departementen die worden bevolkt door getrouwen van de partij van zijn voorganger. Uit onderzoek is gebleken dat aanhangers van oppositiepartijen ondervertegenwoordigd zijn in de administratie en dat aanhangers van partijen die lange tijd in de regering zaten oververtegenwoordigd zijn. Dit leidde tot een wantrouwen aan de kant van de minister die vreest voor tegenwerking en vertragingen vanwege de administratie. Of nog: “Een blauwe of rode ambtenaar die het beleid van een oranje minister moest uitvoeren, dat kon niet lukken³”. Vanuit de perceptie van dit wantrouwen heeft de minister zich gewapend door een sterk ministerieel kabinet rond zich uit te bouwen⁴, wat stilaan heeft geleid tot het monopoliseren van alle beleidsvoorbereidende taken, het creëren van een parallelle bureaucratie die de uitvoerende taken van de administratie dupliceert⁵, het demotiveren van de ambtenaren, de politisering van het overheidsapparaat en het dwingen van hogere ambtenaren in marginale posities. Anders gesteld: “Ze (de kabinetten) zijn te omvangrijk en te duur; ze politiseren het beleid te veel; ze trekken te veel macht naar zich toe en halen al het interessante werk weg uit de administraties; ze komen te veel tussenbeide in uitvoerende beslissingen; ze maken de ministers te sterk in vergelijking met het parlement.

¹ C. Pelgrims, Brans, *An institutional perspective on personal advisors in Belgium. Political actors and the failure to change an institution during a critical juncture*, KUL, 2006, blz. 19.

² M. Vandamme, *Profielstudie van de medewerkers op de Vlaamse ministeriële kabinetten van de regering Leterme I 2004-2006*, scriptie, UGent, 2007, blz. 30.

³ S. Samyn, “830 kabinetslui voor 55 regeringsleden”, in *De Standaard*, 21 december 2004.

⁴ C. Pelgrims, *Ministeriële kabinetsleden en hun loopbaan: tussen mythe en realiteit*. Brugge, 2001, blz. 26.

⁵ M. Suetens en S. Walgrave, “Belgian politics without ministerial cabinets? On the possibilities and limitations of a new political culture”, in *Acta Politica*, 2001, blz. 180-205.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis la création de la Belgique, en 1830, les ministres se font assister par les conseillers de leur choix. Cette pratique s’est ensuite institutionnalisée sous la forme de cabinets, dont l’ampleur n’a cessé de grandir depuis lors¹. Cette croissance s’explique par le fait que les ministres se sont vu confier des attributions de plus en plus larges, au détriment du pouvoir royal².

Une autre explication, non moins importante, réside dans le fait que la succession de gouvernements libéraux et catholiques et leur intervention dans la nomination des fonctionnaires ont fait naître une dialectique entre l’administration et les ministres. Du fait de la présence dans la fonction publique de différentes influences partisans, un ministre qui arrive au pouvoir se retrouve souvent à la tête de départements peuplés par des fidèles du parti de son prédécesseur. Des études ont montré que les sympathisants des partis de l’opposition étaient sous-représentés au sein de l’administration, contrairement aux sympathisants des partis au pouvoir depuis longtemps qui y sont, eux, surreprésentés. Ce phénomène a entraîné un sentiment de méfiance chez les ministres, qui craignent de devoir faire face à une opposition et à des retards venant de l’administration. Autrement dit: “Un fonctionnaire bleu ou rouge qui devait exécuter la politique d’un ministre orange, ça ne pouvait pas marcher³”. Guidé par ce sentiment de méfiance, chaque ministre s’est dès lors armé en s’entourant d’un cabinet ministériel fort⁴, ce qui a entraîné progressivement la monopolisation de l’ensemble des tâches stratégiques préparatoires, la création d’une bureaucratie parallèle dupliquant les fonctions exécutives de l’administration⁵, la démotivation des fonctionnaires, la politisation de l’appareil de l’État et la mise au placard de hauts fonctionnaires, confinés dès lors dans des fonctions marginales. En d’autres termes, “ils (les cabinets) sont trop volumineux et coûtent trop cher; ils politisent trop la gestion publique; ils s’arrogent un trop grand pouvoir et privent les administrations de tout le travail intéressant; ils s’immiscent trop souvent dans

¹ C. Pelgrims, Brans, *An institutional perspective on personal advisors in Belgium. Political actors and the failure to change an institution during a critical juncture*, KUL, p. 19.

² M. Vandamme, *Profielstudie van de medewerkers op de Vlaamse ministeriële kabinetten van de regering Leterme I 2004-2006*, mémoire, UGent, 2007, p. 30.

³ S. Samyn, “2 830 kabinetslui voor 55 regeringsleden”, *De Standaard*, 21 décembre 2004 (*Traduction*).

⁴ C. Pelgrims, *Ministeriële kabinetsleden en hun loopbaan: tussen mythe en realiteit*. Bruges, 2001, p. 26.

⁵ M. Suetens et S. Walgrave, “Belgian politics without ministerial cabinets? On the possibilities and limitations of a new political culture”, in *Acta Politica*, 2001, p. 180-205.

Kabinetten gaan ook hand in hand met de politisering van het overheidspersoneel⁶”.

Het hoeft dan ook niemand te verwonderen dat al van in de jaren zestig discussies plaatsvinden over de functies van de ministeriële kabinetten en de rol die ze daarbij vervullen in het beleidsproces. In de eerste helft van de jaren '90, toen de Belgische politiek werd gedomineerd door corruptie en in 1996 het Dutroux-schandaal losbarstte, ontstond een nieuwe sociale beweging, die zich keerde tegen de politieke praktijken uit het verleden. Er werd gepleit voor een drastische hervorming, wat resulteerde in wat heette de 'Nieuwe Politiek Cultuur' (NPC). Voortaan zouden maatregelen worden genomen om het vertrouwen in de politiek en de openbare instellingen te herstellen, mede door een einde te maken aan politieke afspraken, door het inperken van de ministeriële kabinetten en door de ambtenarij te aanzien als een volwaardige beleidsinstantie.

In 1999, na de zogenaamde 'dioxinecrisis', werd dan ook een consensus bereikt om politiek en administratie nauwer op elkaar af te stemmen, wat weerspiegeld werd in het regeerakkoord van Verhofstadt I: “De jongste jaren werden de administraties steeds meer uitgesloten uit de voorbereiding van de politieke keuzes en van de wet- en reglementaire teksten die deze concretiseren. (...) De administratie moet daarom in het beleidsvoorbereidend werk opnieuw een partner worden. Dit moet geschieden door het beperken van het aantal kabinetsleden en het optimaliseren van de dialoog tussen kabinet en administratie.” Tijdens zijn regeerverklaring tekende eerste minister Verhofstadt het volgende op: “Voor ons land komt dat jaar 2000 niets te vroeg. We hebben immers nood aan een nieuw begin. De burgers werden de voorbije jaren geconfronteerd met een bestel in crisis. Opeenvolgende schandalen tasten de geloofwaardigheid van de politiek aan. Op tal van domeinen bewezen de overheid en haar administratie niet langer in staat te zijn hun taken zorgzaam uit te oefenen⁷.” De paars-groene regering-Verhofstadt kwam ook met een plan voor de dag dat de federale administratie grondig moest moderniseren. Een van de voorstellen van dit zogenaamd Copernicus-project hield in een einde te stellen aan de ministeriële kabinetten en deze te vervangen door beleidsvoorbereidende cellen en beleidsraden, ingebed in de administratie. In het verslag van de werkgroepen Organisatiestructuur en Personeelsbeleid “Naar een modernisering van de Openbare Besturen”

les décisions administratives; ils rendent les ministres trop puissants par rapport au Parlement. De plus, les cabinets collaborent à la politisation du personnel de la fonction publique⁶”.

Personne ne sera donc surpris d'apprendre que les fonctions des cabinets ministériels et le rôle qu'ils jouent dans le processus politique faisaient déjà l'objet de discussions dans les années 60. Au cours de la première moitié des années 90, à une époque où la politique belge était rongée par la corruption et, qui a vu éclater, en 1996, le scandale de l'affaire Dutroux, on a assisté à l'émergence d'un nouveau mouvement social opposé aux pratiques politiques du passé. Celui-ci plaidait en faveur d'une réforme en profondeur, ce qui conduisit à définir ce que l'on a appelé la “Nouvelle culture politique” (NCP). Il s'agirait désormais de restaurer la confiance dans la politique et les institutions publiques, notamment en mettant fin aux arrangements politiques, en réduisant le volume des cabinets ministériels et en considérant la fonction publique comme une instance politique à part entière.

En 1999, après la crise dite “de la dioxine”, un consensus a donc été obtenu en vue de rapprocher la politique et l'administration. Cette initiative fut formulée de la sorte dans l'accord de gouvernement Verhofstadt I: “Ces dernières années, les administrations ont été de plus en plus exclues de la préparation des choix politiques et de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires qui les concrétisent. (...) C'est pourquoi, au niveau du travail préparatoire, l'administration doit redevenir un partenaire du cabinet ministériel. Pour ce faire, il y a lieu de limiter le nombre des membres du cabinet et d'optimiser le dialogue entre le cabinet et l'administration.” Lors de sa déclaration gouvernementale, le premier ministre Verhofstadt avait précisé ce qui suit: “L'an 2000 arrive à point nommé pour notre pays. En effet, nous avons besoin d'un nouveau départ. Ces dernières années, les citoyens ont été confrontés à un appareil en crise. Des scandales successifs ont miné la crédibilité de la politique. Dans de nombreux domaines, les autorités et l'administration ont démontré qu'elles n'étaient plus capables d'exercer leurs tâches avec suffisamment d'attention⁷.” Le gouvernement arc-en-ciel Verhofstadt a donc présenté un plan visant à moderniser en profondeur l'administration fédérale. L'une des propositions de ce plan appelé Copernic avait pour but de supprimer les cabinets ministériels pour les remplacer par des cellules et conseils stratégiques intégrés à l'administration. Dans le rapport intitulé “Vers une modernisation des administrations publiques”

⁶ G. Tegenbos, “Onderzoekers twijfelen aan verdwijnen kabinetten”, in *De Standaard*, 21 augustus 2002.

⁷ Regeringsverklaring, Belgische Senaat, Handelingen nr. 2-5, 12 oktober 1999.

⁶ G. Tegenbos, “Onderzoekers twijfelen aan verdwijnen kabinetten”, in *De Standaard*, 21 août 2002.

⁷ Déclaration du gouvernement, Sénat de Belgique, Annales, n° 2-5, 12 octobre 1999.

(16 februari 2000) staat het volgende te lezen: “De aansluiting tussen politiek en administratie, en hierdoor de drastische vermindering van de ministeriële kabinetten, kan verwezenlijkt worden door: het oprichten van een beleidsraad, de benoeming van een voorzitter van het directiecomité voor de duur van een legislatuur, de oprichting van een directiecomité voor het operationeel management van de federale overheidsdienst, de oprichting van een cel beleidsvoorbereiding binnen elke federale overheidsdienst.”

Op 17 oktober 2000 verklaarde de toenmalige premier hierover in de Senaat het volgende: “De nodige besluiten werden genomen om de departementen zo om te vormen dat alle politieke kabinetten vóór het einde van de legislatuur kunnen worden afgeschaft. Binnenkort zal een meer gedetailleerde structuur van de nieuwe overheidsdiensten aan de Ministerraad worden voorgelegd. Deze nieuwe structuur moet nog voor het einde van deze legislatuur realiteit zijn⁸.” Het koninklijk besluit dienaangaande verscheen op 18 november 2000 in het *Belgisch Staatsblad*.

Gedurende de daaropvolgende jaren werd deze belofte echter telkenmale afgezwakt, niet in het minst onder druk van de Franstalige socialistes⁹. Zowel met het koninklijk besluit van 19 juli 2001 (het instellen van persoonlijke secretariaten) als met het koninklijk besluit van 19 juli 2003 (waarmee de ministers opnieuw controle werd gegeven over de cel beleidsvoorbereiding) werd een belangrijk aspect van de Copernicushervorming overboord gegooid. De intentie om de ministeriële kabinetten af te slanken werd dan ook volledig verlaten, niet in het minst door de cel beleidsvoorbereiding om te toveren tot een beleidscel die met uitzondering van de naam gelijk werd gesteld met een ministerieel kabinet. Senator Sabine de Bethune (CD&V), vatte namens haar fractie deze evolutie tijdens de bespreking van de regeringsverklaring van 2003 als volgt samen: “Jammer echter dat de geloofwaardigheid van uw kabinet van meet af aan wordt aangetast door een veelheid aan portefeuilles, een inflatie aan kabinetsmedewerkers, het doolhof dat opnieuw gecreëerd wordt binnen de federale diensten en administraties en de versnippering. Mijn partijvoorzitter verklaarde dat de ‘bricolage’ bij de bevoegdheidsverdeling van een heel bijzondere ‘nieuwe politieke cultuur’ getuigt¹⁰.”

⁸ Verklaring van de regering over haar algemeen beleid, Belgische Senaat, Handelingen nr. 2-71, 17 oktober 2000.

⁹ B. Brinckman, “PS blokkeert sluitstuk Copernicus-hervorming”, in *De Tijd*, 8 april 2003, blz. 3.

¹⁰ Bespreking van de regeringsverklaring, Belgische Senaat, Handelingen nr. 3-5, 17 juli 2003, blz. 4.

(16 février 2000), on pouvait lire ce qui suit: (traduction) “Le rapprochement entre la politique et l’administration et, par voie de conséquence, la réduction drastique du volume des cabinets ministériels peuvent être opérés par le biais des mesures suivantes: créer un conseil stratégique, nommer un président du comité de direction pour la durée d’une législature, mettre sur pied un comité de direction chargé de la gestion opérationnelle du service public fédéral et former une cellule stratégique au sein de chaque service public fédéral.”

À ce propos, le premier ministre de l’époque a fait, le 17 octobre 2000, la déclaration suivante au Sénat: “Les arrêtés requis ont été pris afin de transformer les départements de manière à ce que les cabinets politiques puissent être supprimés avant la fin de la législature. Une structure plus détaillée des nouveaux services publics sera prochainement soumise au Conseil des ministres. Cette structure doit être concrétisée avant la fin de la présente législature⁸.” L’arrêté royal y relatif a été publié le 18 novembre 2000 au *Moniteur belge*.

Mais au cours des années qui suivirent, cette promesse s’éroda de plus en plus, notamment sous la pression des socialistes francophones⁹. Tant l’arrêté royal du 19 juillet 2001 (créant notamment les secrétariats personnels) que celui du 19 juillet 2003 (qui restituait aux ministres le contrôle de la cellule stratégique), sonnèrent le glas d’un aspect important de la réforme Copernic. On renonça dès lors complètement au projet de “dégraissage” des cabinets ministériels, en transformant notamment la cellule chargée de la préparation de la politique en une cellule stratégique qui, hormis sa dénomination, était assimilée à un cabinet ministériel. Durant la discussion de la déclaration du gouvernement de 2003, la sénatrice Sabine de Bethune (CD&V) résuma ainsi cette évolution, au nom de son groupe politique: “Je regrette cependant que, dès le départ, la crédibilité de son cabinet ait été entamée à cause de la profusion de portefeuilles et de collaborateurs de cabinets, du labyrinthe qui est à nouveau créé au sein des services fédéraux et des administrations et du morcellement. Mon président de parti a déclaré que le “bricolage” réalisé au moment de la répartition des compétences témoigne d’une “nouvelle culture politique” très particulière¹⁰.”

⁸ Déclaration du gouvernement sur sa politique générale, Sénat de Belgique, *Annales* n° 2-71, 17 octobre 2000.

⁹ B. Brinckman, “PS blokkeert sluitstuk Copernicus-hervorming”, in *De Tijd*, 8 avril 2003, p. 3.

¹⁰ Discussion de la déclaration du gouvernement, Sénat de Belgique, *Annales*, n° 3-5, 17 juillet 2003, p. 4.

In de periode 2005-2006 voerde het Rekenhof een horizontaal onderzoek¹¹ naar het personeelsbeheer van de federale beleidsorganen en ministeriële kabinetten, waarbij onder andere werd nagegaan of de opdeling in de verschillende beleidsorganen werd gerespecteerd. Zo werd bekeken of het beleidsvoorbereidende werk wel effectief toekwam aan de beleidscel en of het ministerieel secretariaat enkel diende voor de politieke of persoonlijke ondersteuning van de minister, zoals bepaald in het koninklijk besluit van 19 juli 2001. Uit dit onderzoek bleek dat deze opsplitsing tussen beide organen niet altijd even duidelijk was. Daarnaast werd ook vastgesteld dat de beleidsraden, die als verbindingsorgaan tussen de politieke overheid en de administratie zouden moeten fungeren, ofwel niet werden opgericht, ofwel niet operationeel waren. Uiteindelijk zouden in de regeerperiode van de legislatuur 2003-2007 slechts twee federale overheidsdiensten een beleidsraad oprichten. Christian Dupont, toenmalig minister van Ambtenarenzaken, zei hierover het volgende: “Dit wijst er mijns inziens op dat de betrokken beschikking die in 2000 werd genomen bij de start van de hervorming van het openbaar ambt bij het merendeel van mijn collega’s niet wordt beschouwd als een onontbeerlijk onderdeel van die hervorming¹².” Het Rekenhof toonde bovendien aan dat de ingeschreven kredieten voor deze — vaak niet opgerichte — beleidsraden toch werden aangewend voor de betaling van ‘experts’ in de ... beleidsraden. In de praktijk bleek het echter om restaurantbediendes of bodes te gaan. Het koninklijk besluit van 27 april 2008, dat aan deze kritieken van het Rekenhof moest tegemoetkomen, bepaalde bijgevolg dat de beleidsraden niet meer moesten worden beschouwd als een orgaan dat gemeenschappelijk is voor alle FOD’s, maar dat de beslissing tot oprichting ervan afhangt van het regeringslid dat het gezag uitoefent over de federale overheidsdienst. Het koninklijk besluit verduidelijkt ook dat, indien de beleidsraad niet wordt opgericht, de begrotingsenveloppe ‘experts beleidsraad’ voortaan wordt gebruikt om de beleidscel te versterken. Op die manier kan het regeringslid voortaan verder rustig een beroep doen op de externe expertise voor de beleidsvoorbereiding.

Kortom, acht jaar na de aankondiging van de Copernicushervorming bleef van de doortastende en heilzame hervormingen die in het vooruitzicht werden gesteld bitter weinig over. Wel integendeel, de werkingsbudgetten van de kabinetten overstegen intussen de

Durant la période 2005-2006, la Cour des comptes a mené une enquête horizontale¹¹ sur la politique du personnel des organes stratégiques fédéraux et des cabinets ministériels, afin d’examiner entre autres si la division des tâches entre les divers organes stratégiques avait été respectée. Elle a ainsi vérifié si le travail stratégique préparatoire était effectivement confié à la cellule stratégique et si le secrétariat ministériel était uniquement chargé de l’appui politique ou personnel du ministre, ainsi que le prévoit l’arrêté royal du 19 juillet 2001. L’enquête a montré que cette répartition des tâches n’était pas toujours évidente. Autre constat: les conseils stratégiques, qui devaient faire office d’organe de liaison entre l’autorité politique et l’administration, n’étaient pas établis ou pas opérationnels. En fin de compte, seuls deux services publics fédéraux avaient installé un conseil stratégique au cours de la législature précédente (2003-2007). Christian Dupont, ministre de la Fonction publique de l’époque, donna à ce propos l’explication suivante: “Cela indique, me semble-t-il, que la disposition concernée prise en 2000 au début de la réforme de la fonction publique fédérale, n’est pas apparue chez la plupart de mes collègues comme un élément indispensable de cette réforme.¹²” La Cour des comptes a en outre démontré que les crédits inscrits pour ces conseils stratégiques — pour la plupart encore à créer — étaient quand même bien utilisés pour le paiement “d’experts” ... des conseils stratégiques. Il s’est toutefois avéré en pratique qu’il s’agissait d’employés de restaurant ou d’huissiers. L’arrêté royal du 27 avril 2008, qui devait répondre à ces critiques de la Cour des comptes, a par conséquent prévu que les conseils stratégiques ne devaient plus être considérés comme des organes communs à tous les SPF, mais que la décision de leur création relevait du membre du gouvernement qui exerce l’autorité sur le service public fédéral. L’arrêté royal précise également que lorsqu’un tel conseil (stratégique) n’est pas créé, l’enveloppe budgétaire “experts conseil stratégique” peut être utilisée pour renforcer la cellule stratégique. Le membre du gouvernement peut ainsi continuer à faire appel à une expertise externe pour la préparation de la politique.

Bref, huit ans après l’annonce de la réforme Copernic, il ne restait plus grand-chose des refontes draconiennes et salutaires annoncées. Bien au contraire, les budgets de fonctionnement des cabinets avaient entre-temps dépassé les montants qui prévalaient avant la réforme

¹¹ ekenhof, Het personeelsbeleid bij de federale beleidsorganen en de ministeriële secretariaten, Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, Brussel, januari 2007.

¹² Antwoord van de minister van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie, Grootstedenbeleid en Gelijke Kansen op de schriftelijke vraag 48 van Gerolf Annemans, QRVA 51-067, 24 januari 2005.

¹¹ Cour des comptes, La politique du personnel des organes stratégiques fédéraux et des secrétariats ministériels, Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, janvier 2007.

¹² Réponse du ministre de la Fonction publique, de l’Intégration sociale, de la Politique des grandes villes et de l’Égalité des chances à la question écrite n° 48 de M. Gerolf Annemans, QRVA 51-067, 24 janvier 2005.

bedragen van voor de Copernicushervorming (ook wanneer de inflatie wordt meegerekend) en het gemiddelde aantal kabinetsleden per minister is sinds de aanvang van de hervorming toegenomen (en dit is niet te wijten aan deeltijds werkende kabinetsleden). Sterker nog, de evolutie rond de Copernicushervorming heeft ervoor gezorgd dat het aantal medewerkers van ministers nog nooit zo sterk groeide. “Vandaag de dag zijn de kabinetten ironisch genoeg nog sterker dan ze waren vóór Copernicus.”¹³ Wanneer een vergelijking wordt gemaakt alleen al tussen de jaren 1999 en 2003, dan blijkt dat het gemiddeld aantal kabinetsleden per minister steeg van 16,2 tot 28, een stijging met maar liefst 73 %¹⁴. Experts van de KU Leuven noemden de kabinetten in een kritische evaluatie dan ook de ‘lakmoesproef van Copernicus’. Intussen werd door de regering Leterme aangedrongen op een afslanking van het ambtenarenkorps, maar werd met geen woord gerept over een inperking van de kabinetten.

Spijtig genoeg blijven de disfuncties die de ministeriële kabinetten parten spelen nog steeds van tel: politisering speelt er nog een cruciale rol en de kabinetten blijven de belangrijkste en beleidsbepalende taken monopoliseren ten koste van de administratie. Dit heeft ertoe geleid dat de relatie tussen de ministeriële kabinetten en de administratie nog steeds moeizaam verloopt. “Hoewel kan vastgesteld worden dat de verschillen tussen kabinet en administratie steeds kleiner zijn geworden, blijven het twee aparte werelden.”¹⁵ Deze stelling werd in 2007 nog beaamd door de senatoren Isabelle Durant en Josy Dubié: “De kabinetten, die het beleid bepalen, en de administraties die voor de uitvoering van de maatregelen instaan, zijn een eigen leven gaan leiden. Loyale samenwerking moet opnieuw regel worden. Naast de dagdagelijkse uitvoering van het overheidsbeleid, moet de administratie weer een vooraanstaande rol kunnen spelen bij de beleidsvoorbereiding.”¹⁶

Daarnaast kan men constateren dat, gezien belangengroepen zich in vele gevallen rechtstreeks tot de ministeriële kabinetten wenden, deze laatste de macht van het parlement uithollen. In vergelijking met de (stijgende) personeelsbezetting van de kabinetten en de (alsmaar

Copernic (même sans tenir compte de l’inflation) et le nombre moyen de membres de cabinet par ministre a augmenté depuis le début de la réforme (sans qu’on puisse imputer cette hausse à des temps partiels). Plus grave encore, l’évolution qui s’est dessinée dans le cadre de la réforme Copernic a entraîné une hausse plus importante que jamais du nombre de collaborateurs des ministres. “Comble de l’ironie, l’effectif des cabinets est aujourd’hui plus important encore qu’avant Copernic”¹³. Une comparaison entre les années 1999 et 2003 fait apparaître une hausse du nombre moyen de membres de cabinet par ministre de 16,2 à 28, soit une augmentation de pas moins de 73 %¹⁴. Des experts de la KU Leuven n’ont pas hésité, dans une évaluation critique, à qualifier les cabinets de “test décisif de Copernic”. Et si, entre-temps, le gouvernement Leterme a insisté sur la nécessité d’un écrémage du corps des fonctionnaires, il n’a dit mot d’une réduction des effectifs des cabinets.

Malheureusement, les dysfonctionnements sont encore bien présents dans les cabinets ministériels: la politisation y joue encore un rôle crucial et les cabinets détiennent encore le monopole des missions principales et des fonctions de définition des politiques, au détriment de l’administration. Par conséquent, les relations entre les cabinets ministériels et l’administration sont toujours aussi délicates. “Malgré le constat que les différences entre cabinet et administration s’amenuisent de plus en plus, cela reste deux mondes distincts”¹⁵. Cette thèse a encore été confirmée en 2007 par les sénateurs Isabelle Durant et Josy Dubié: “Coexistent alors de manière autonome, d’une part, des cabinets qui définissent les politiques et, d’autre part, des services administratifs qui assurent l’exécution des mesures. La coopération dans la loyauté doit redevenir la règle. L’administration doit retrouver, au-delà de la mise en oeuvre au quotidien des politiques publiques, un rôle prépondérant dans l’aide à l’élaboration des décisions”¹⁶.

Par ailleurs, on constate que les cabinets ministériels érodent le pouvoir du parlement en ce qu’ils sont bien souvent directement sollicités par les groupes de pression. Le parlementaire, qui est censé contrôler le gouvernement, se trouve démuné face aux cabinets

¹³ “Duur Fiasco”, in *Knack*, 27 juli 2005.

¹⁴ C. Pelgrims en S. Dereu, “Ministeriële kabinetten in de Copernicushervorming. De terugkeer van iets dat nooit weg was”, in *Burger bestuur en beleid*, jaargang 3, nr. 1, 2006, blz. 25-33.

¹⁵ M. Vandamme, o.c., 2007, blz. 65.

¹⁶ Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, alsook van artikel 79 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, om de parlementaire assemblees een belangrijkere rol te geven in de organisatie van de administratie en de ministeriële kabinetten, ingediend door mevrouw Isabelle Durant en de heer Josy Dubié, Belgische Senaat, dossiernr. 4-191/1, 19 september 2007.

¹³ “Duur Fiasco”, in *Knack*, 27 juillet 2005.

¹⁴ C. Pelgrims et S. Dereu, “Ministeriële kabinetten in de Copernicushervorming. De terugkeer van iets dat nooit weg was”, in *Burger bestuur en beleid*, 3^e année, n° 1, 2006, p. 25-33.

¹⁵ M. Vandamme, o.c., 2007, p. 65.

¹⁶ Proposition de loi spéciale modifiant l’article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ainsi que l’article 79 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, en vue d’accroître le rôle des assemblées parlementaires dans l’organisation de l’administration et des cabinets ministériels, déposée par Mme Isabelle Durant et M. Josy Dubié, doc. Sénat, n° 4-191/1, 19 septembre 2007.

toenemende) financiële middelen waarover ministers beschikken, komt een parlamentslid, dat geacht wordt de regering te controleren, er berooid vanaf.

Momenteel 'beperkte' de regering Michel het aantal kabinetsleden tot maximaal 769¹⁷, of gemiddeld 45 per kabinet. Dat zijn er 63 minder dan in de regering Di Rupo. In 2007 waren er dat nog 932. (Terloops kan zeker worden meegegeven dat premier Michel zegt dat de nieuwe regering met een kostenplaatje van 54 miljoen euro het ook met 2,4 miljoen euro minder doet. Dat is erg misleidend, want tenslotte doen ze het wel met een excellentie minder dan de vorige regering, maar werden de kosten per kabinet wel verhoogd...).

Hoe dan ook is en blijft een kabinetsfunctie de springplank bij uitstek voor een topfunctie bij de administratie. Deze vaststelling maakt de cirkel rond: "(...) De partijpolitieke voorkeur en/of het kabinetsverleden van een topambtenaar hoeven geen afbreuk te doen aan diens vaardigheden om een departement of agent-schap te leiden. Maar politiek gekleurde en gedoseerde benoemingen leggen meteen de basis voor een geïnstitutionaliseerd wantrouwen tussen ministers en hun kabinetten aan de ene kant en leidende ambtenaren aan de andere kant."¹⁸

Ondanks deze disfuncties, constateren de indieners dat bij de federale politieke elite de wil manifest ontbreekt om afstand te doen van de gepolitiseerde kabinetten. Dat het Copernicusplan op dat vlak een totale mislukking bleek, kan deze constatering enkel bevestigen. De verantwoordelijkheid om de ambtenaren echte verantwoordelijkheid toe te kennen, ligt momenteel in het kamp van de politici. "Politici zijn echter ook zelf verantwoordelijk voor het bestaande politiek-ambtelijke systeem. Als de administratie zich aanbiedt als volwaardige partner, dan moeten politici nog met de administratie willen samenwerken. Een competente administratie en politieke wil zijn beide noodzakelijke voorwaarden, maar alleen de combinatie ervan vormt een voldoende voorwaarde om de overgang te maken naar afgeslankte ministeriële kabinetten. Als politici vrezen voor tegenwerking van de

(dont les effectifs de personnel vont croissant) et aux ministres (dont les moyens financiers sont en constante augmentation).

Aujourd'hui, le gouvernement Michel a 'plafonné' le nombre des collaborateurs des cabinets à 769¹⁷, soit une moyenne de 45 collaborateurs par cabinet, ce qui correspond à 63 collaborateurs de moins que sous le gouvernement Di Rupo. En 2007, ils étaient encore 932. (À ce propos, il convient certainement de signaler que le Premier ministre Michel affirme que le nouveau gouvernement, qui coûte 54 millions d'euros, fait le même travail avec 2,4 millions d'euros de moins. Cette affirmation est extrêmement trompeuse car s'il est vrai que ce gouvernement compte, en définitive, un secrétaire d'État de moins que son prédécesseur, les frais par cabinet ont bel et bien augmenté...).

Quoi qu'il en soit, l'exercice d'une fonction dans un cabinet est et reste le tremplin par excellence pour accéder à une fonction supérieure dans l'administration. La boucle est ainsi bouclée: "(...) Les préférences partisans et/ou les antécédents professionnels d'un haut fonctionnaire dans un cabinet ne devraient en rien altérer sa capacité à diriger un département ou une agence. Toutefois, les nominations politisées jettent d'emblée les bases d'une méfiance institutionnalisée entre les ministres et leurs cabinets, d'une part, et les fonctionnaires dirigeants, d'autre part. (traduction)"¹⁸

Nous constatons qu'en dépit de ces dysfonctionnements, il n'y a manifestement pas de volonté de la part de l'élite politique fédérale d'en finir avec les cabinets politisés. L'échec total de la réforme Copernic dans ce domaine ne fait que le confirmer. C'est aux politiques qu'il revient à présent de prendre la décision d'attribuer ou non de véritables responsabilités aux fonctionnaires. "Or, les responsables politiques eux-mêmes ont contribué à la mise en place du système politicoadministratif tel qu'il existe aujourd'hui. L'administration a beau se présenter comme un partenaire à part entière, encore faut-il que les responsables politiques acceptent de collaborer avec elle. Pour mettre en place des cabinets ministériels allégés, il faut à la fois une administration compétente et une volonté politique dans ce sens, mais ce n'est que si ces deux conditions sont remplies

¹⁷ Belga, 26 novembre 2014.

¹⁸ P. Martens, "Copernicus op zijn Vlaams", in *Knack*, 2006, 31, blz. 10.

¹⁷ Belga, 26 novembre 2014.

¹⁸ P. Martens, "Copernicus op zijn Vlaams", in *Knack*, 2006, 31, p. 10.

administratie, kunnen ze een eerste stap hiervan weg zetten en een zuiver meritesysteem creëren.”¹⁹

Een vergelijking met Nederland is zeker aangewezen omdat daar wel wordt bewezen dat een gedepolitiseerde ondersteuning van het beleid perfect mogelijk is. “De administratie speelt in Nederland een belangrijke rol bij de beeldsvorming en tevens op het vlak van politieke controle. Politici initiëren de beidsveranderingen, en verschillende soorten ambtenaren staan daarna in voor de concrete uitwerking. Beidsambtenaren zullen op basis van hun professioneel-analytische achtergrond advies verlenen, en de uitvoeringsambtenaren staan in voor de beidsuitvoering. Omwille van een grote loyaliteit vanwege de administratie ten opzichte van de politieke gezagsdragers, is er weinig nood aan persoonlijke politieke medewerkers. Deze positieve politiek-ambtelijke verhoudingen worden gestimuleerd door het frequente contact tussen de minister en de topambtenaren van de ministeries en hun beidsdirecteur. Toch hebben de ministers in Nederland steeds één of twee politieke adviseurs rond zich, die echter tegelijkertijd deel uitmaken van de administratie. Er worden dus geen externen gerekruteerd. Zij staan in voor de contacten met het parlement en met de pers, en niet zozeer voor de beidsvoorbereiding.”²⁰

De indieners van dit voorstel van resolutie zijn zich bewust van het feit dat de afschaffing van de kabinetten in een hervormingsoperatie moet worden ingepast. Deze operatie moet dan ook tijd worden gegund. Aangezien momenteel van de goede bedoelingen van de Copernicushervorming, die nochtans werd gedragen door een groot deel van de bevolking en het parlement, op dat vlak nog weinig sprake is, zijn de indieners van mening dat een nieuwe hervormingsoperatie best zo snel mogelijk wordt opgestart.

Zoals de Raad van State in 2009 nog bevestigde²¹, komt het aan de Koning toe en niet aan het parlement om de beidsondersteuning van ministers wettelijk te regelen. “Het zou indruisen tegen het beginsel van de

cumulativeness dat l'on peut réaliser cette transition. Si les responsables politiques craignent de se heurter à des résistances de la part de l'administration, ils peuvent y remédier en créant un système qui repose purement et simplement sur les mérites.”¹⁹

Une comparaison avec les Pays-Bas s'indique certainement, car ce pays nous prouve qu'un soutien stratégique dépolitisé est parfaitement possible. “Aux Pays-Bas, l'administration joue un rôle important sur le plan de l'élaboration de la politique ainsi que sur celui du contrôle politique. Les responsables politiques initient les changements, et différents types de fonctionnaires sont ensuite chargés de leur élaboration concrète. Les fonctionnaires qui préparent les dossiers rendent des avis sur la base de leur expérience professionnelle et analytique, tandis que d'autres fonctionnaires sont chargés de l'exécution de la politique. Comme l'administration fait preuve d'une grande loyauté envers les mandataires politiques, ces derniers n'ont pas vraiment besoin de recruter des collaborateurs politiques personnels. Ces rapports positifs entre les responsables politiques et l'administration sont stimulés par des contacts fréquents entre le ministre et les fonctionnaires dirigeants des ministères et leur directeur politique. Toutefois, les ministres néerlandais s'entourent toujours d'un ou de deux conseillers politiques, qui font cependant aussi partie de l'administration. Ils ne recrutent donc aucune personne extérieure. Ces conseillers sont chargés des contacts avec le parlement et la presse, plutôt que de la préparation de la politique.”²⁰ (traduction)

Nous sommes conscients que la suppression des cabinets doit s'inscrire dans le cadre d'un processus de réforme et que, pour mener celui-ci à bien, il faudra prendre le temps nécessaire. Étant donné qu'à l'heure actuelle, on ne parle plus guère des intentions louables de la réforme Copernic, alors que celle-ci bénéficiait du soutien d'une grande partie de la population et du parlement, il y aurait lieu, selon nous, de lancer au plus vite une nouvelle procédure de réforme.

Comme le Conseil d'État l'a encore confirmé en 2009²¹, il appartient au Roi et non au parlement de régler légalement le soutien stratégique des ministres. “Permettre au législateur d'élaborer une politique sur

¹⁹ A. Hondeghem A. en R. Depré, De Copernicushervorming in perspectief; veranderingsmanagement in de federale overheid, 2005, Vanden Broele, Brugge, blz. 172.

²⁰ De Jaegere, Josephine, Beidscellen op federaal niveau: Evaluatie van de Copernicushervorming. Jura falconis, juridisch wetenschappelijk studententijdschrift, jg. 46, 2009-2010, nr. 4, p. 575-608. blz. 11-12/23.

²¹ Advies RvS 46 328/2 bij het wetsvoorstel van 26 maart 2009 tot drastische inperking van de ministeriële beidscellen.

¹⁹ A. Hondeghem A. et R. Depré, De Copernicushervorming in perspectief; veranderingsmanagement in de federale overheid, 2005, Vanden Broele, Bruges, p. 172.

²⁰ De Jaegere, Josephine, Beidscellen op federaal niveau: Evaluatie van de Copernicushervorming. Jura falconis, juridisch wetenschappelijk studententijdschrift, jg. 46, 2009-2010, n° 4, p. 575-608. p. 11-12/23.

²¹ Avis du Conseil d'État 46 328/2 relatif à la proposition de loi du 26 mars 2009 limitant drastiquement le nombre de collaborateurs au sein des cellules stratégiques ministérielles.

scheiding der machten indien men de wetgever zou toelaten op dit vlak aan beleidsvorming te doen. Het is echter twijfelachtig of er binnen de regering ooit eensgezindheid zal zijn om de beleidscellen af te schaffen en de administratie te belasten met de beleidsvoorbereiding en —uitvoering. De moeizame implementatie van de Copernicushervorming heeft immers aangetoond dat het afslanken of afschaffen ervan een gevoelige kwestie is, zowel binnen de regering als binnen de administratie.”²²

Het is mede daarom zonder meer nuttig dit ‘hangende probleem’ te blijven aankaarten bij de regering, zodat de wil tot het nemen van initiatief aangemoedigd blijft worden. Gelet op de grote verantwoordelijkheid van de uitvoerende macht in deze, is een voorstel van resolutie daarom nuttig en nodig.

Barbara PAS (VB)
Filip DEWINTER (VB)
Jan PENRIS (VB)

ce plan irait à l'encontre du principe de la séparation des pouvoirs. Il est toutefois douteux qu'une unanimité puisse un jour se dégager au sein du gouvernement pour supprimer les cellules stratégiques et charger l'administration de la préparation et de l'exécution de la politique. Les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de la réforme Copernic ont en effet montré que la réduction ou la suppression des cellules stratégiques était une question sensible, au sein tant du gouvernement que de l'administration.”²² (traduction)

C'est pourquoi il est tout simplement utile de continuer à rappeler au gouvernement l'existence de ce problème ‘pendant’, afin de l'encourager sans discontinuer à prendre des initiatives. Eu égard à la grande responsabilité du pouvoir exécutif en la matière, une proposition de résolution s'avère dès lors utile et nécessaire.

²² De Jaegere, Josephine, Beleidscellen op federaal niveau: Evaluatie van de Copernicushervorming. blz. 12/23.

²² De Jaegere, Josephine, Beleidscellen op federaal niveau: Evaluatie van de Copernicushervorming. p. 12/23.

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS:

A. overwegende dat wetenschappelijk onderzoek aantoonde dat de werkingsbudgetten van de kabinetten de bedragen van vóór de Copernicushervorming (ook wanneer de inflatie wordt meegerekend) overstijgen en het gemiddeld aantal kabinetsleden per minister sinds de aanvang van deze hervorming nog is toegenomen;

B. gelet op de vroegere intenties om te komen tot een 'Nieuwe Politieke Cultuur' en tot een 'Beter Bestuurlijk Beleid';

C. gelet op de manifeste onwil van vooral Franstalige politici om de ministeriële kabinetten geleidelijk af te bouwen;

D. gelet op het verslag van het Rekenhof aangaande het personeelsbeleid bij de federale beleidsorganen en de ministeriële secretariaten (januari 2007), waarin onder andere gesteld werd dat:

— de opsplitsing tussen beleidscel en ministerieel secretariaat niet altijd werd gerespecteerd;

— de beleidsraden ofwel niet werden opgericht, ofwel niet operationeel waren;

— de ingeschreven kredieten voor niet bestaande beleidsraden werden aangewend voor de betaling van "experten";

E. gelet op het feit dat op vlak van de afbouw en/of afschaffing van de ministeriële kabinetten en gelet op de koninklijke besluiten van 7 november 2000, 19 juli 2001, 19 juli 2003 en 27 april 2008, het Copernicusplan compleet werd uitgehold en dode letter bleef;

F. gelet op de verschillende disfuncties van de ministeriële kabinetten, die zowel door wetenschappers als politici over de partijgrenzen heen worden erkend;

G. gelet op de verantwoordelijkheid in deze van de uitvoerende macht;

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

A. Considérant que des études scientifiques montrent qu'à l'heure actuelle, les budgets de fonctionnement des cabinets sont supérieurs à ce qu'ils étaient avant la réforme Copernic (y compris lorsque l'on tient compte de l'inflation) et que le nombre moyen de collaborateurs de cabinet par ministre a encore augmenté depuis que celle-ci a été lancée;

B. Vu les intentions exprimées antérieurement de mettre en place une nouvelle culture politique et une meilleure politique administrative;

C. Vu le refus manifeste, surtout des responsables politiques francophones, de démanteler progressivement les cabinets ministériels;

D. Vu le rapport de la Cour des comptes relatif à la politique du personnel des organes stratégiques fédéraux et des secrétariats ministériels (janvier 2007), dans lequel il est précisé entre autres:

— que la répartition des tâches entre la cellule stratégique et le secrétariat ministériel n'était pas toujours respectée;

— que les conseils stratégiques soit n'avaient pas été mis en place, soit n'étaient pas opérationnels;

— que les crédits inscrits pour des conseils stratégiques fantômes avaient été utilisés pour le paiement "d'experts".

E. Considérant qu'en ce qui concerne le démantèlement et/ou la suppression des cabinets ministériels, le plan Copernic a été entièrement vidé de sa substance et est resté lettre morte, vu les arrêtés royaux des 7 novembre 2000, 19 juillet 2001, 19 juillet 2003 et 27 avril 2008;

F. Vu les différents dysfonctionnements des cabinets ministériels, dont l'existence est reconnue à la fois par des scientifiques et par des responsables politiques tous partis confondus;

G. Vu la responsabilité du pouvoir exécutif en la matière;

VRAAGT DE FEDERALE REGERING:

via een hervormingsplan:

1. de administratie een volwaardige rol toe te kennen in de beleidsvoorbereiding;

2. over te gaan tot de reorganisatie van de verschillende beleidsorganen, teneinde daadwerkelijk de geleidelijke afschaffing van de zogenaamde federale ministeriële 'kabinetten' te bewerkstelligen.

17 december 2014

Barbara PAS (VB)
Filip DEWINTER (VB)
Jan PENRIS (VB)

DEMANDE AU GOUVERNEMENT:

par la mise en œuvre d'un plan de réforme:

1. d'attribuer à l'administration un rôle à part entière dans le processus de préparation stratégique;

2. de procéder à une réorganisation des différents organes stratégiques afin de supprimer effectivement et de manière progressive les cabinets ministériels fédéraux.

17 décembre 2014