

POLITIEKE AMBTENAREN?

FORMELE EN FEITELIJKE ROLVERSCHILLEN TUSSEN NEDERLANDSE
POLITIEK ASSISTENTEN EN VLAAMSE KABINETSMEDEWERKERS

Onderzoek naar politiek-ambtelijke relaties richt zich vaak op de rollen van politiek bestuurders en ambtenaren in de beleidsvorming. Onderzoek naar actoren die tussen ministers en ambtenaren in werken, zoals door de minister aangestelde adviseurs of assistenten, is een stuk schaarser. Omdat zij tegelijkertijd zowel politiek als ambtelijk werk in de beleidsvorming zullen verrichten, hebben zij een *hybride* rol. Dat beïnvloedt niet alleen beleidswerk, maar kan ook iets zeggen over de werking van een beleidsstelsel. In sommige landen wordt de aanwezigheid van ministeriële adviseurs gezien als een kenmerk van een hybride, meer gepolitiseerd politiek-ambtelijk stelsel. Dat politiek assistenten in Nederland de voorbije tien à vijftien jaar steeds zichtbaarder zijn geworden, kan wijzen op meer hybride relaties en/of op een stelsel dat zélf meer hybride wordt. Om te onderzoeken of dit zo is, verkennen we in dit artikel de rol van Nederlandse politiek assistenten en vergelijken we deze met Vlaamse ministeriële adviseurs, de kabinetsmedewerkers, die al veel langer politiek en ambtelijk werk combineren. We laten zien dat rollen en activiteiten van beide groepen sterk verschillen. We

Diederik Vancoppenolle,
Mirko Noordegraaf en
Martijn van der Steen

Dr Diederik Vancoppenolle is doctor-assistent aan het departement Handelswetenschappen & Bestuurskunde van de Hogeschool Gent (België).

Prof. dr M. Noordegraaf is hoogleraar Publiek Management aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht.

Dr M. van der Steen is codecaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

concluderen dat de Nederlandse politiek assistenten vooralsnog een middel zijn om *zuivere* politiek-ambtelijke verhoudingen te handhaven.

Inleiding

De relatie tussen politiek en ambtenarij is één van de kernthema's in de bestuurskundige literatuur. Peters en

Pierre (2001) onderscheiden twee stromingen: een structurele relatie en een roltheoretische stroming. De eerste stroming (zie bijvoorbeeld Peters, 1987; Kettl & Fesler, 2005) concentreert zich op de impact van diverse sociodemografische variabelen op de interactiepatronen en de machtsverhoudingen tussen politici en ambtenaren. In de roltheoretische stroming hebben auteurs zoals Aberbach, Putnam en Rockman (1981), Suleiman (1984) en Wright en Page (1999) getracht om vragen als: 'Hoe denken beide elites over beleid en wat is hun rol in het beleidsproces?' te beantwoorden. Vreemd genoeg beperkte het onderzoek in de tweede stroming zich, op een aantal gedateerde uitzonderingen na (Suleiman 1974; Van Hassel, 1975; Dierickx & Majersdorf, 1994), veelal tot 'political executives' en 'administrators'. Slechts zelden werden functionarissen onderzocht die *tussen* politiek en ambtenarij in opereren, zoals ministeriële adviseurs. Die worden politiek benoemd en staan ministers terzijde, maar kunnen ambtelijk aangesteld zijn en kunnen ook in ambtelijke (beleids)processen actief zijn. Anders dan de hybride relaties tussen politici en ambtenaren zoals door Aberbach et al. (1981) beschreven, vooral geïllustreerd door het Amerikaanse 'spoils system', roepen deze functionarissen vanwege de vermenigving van politieke en ambtelijke facetten interessante vragen op. Verrichten ze vooral politiek of vooral ambtelijk werk of vervullen ze een hybride rol waarin ze beide aspecten combineren? Wat betekent hun rol vervolgens voor de werking van beleidsstelsels?

Aangezien het aantal adviseurs dat een minister kan aanstellen sterk verschilt en hun werkzaamheden per land sterk

uiteen lopen (Göransson, 2008), zijn deze vragen ook in vergelijkend perspectief interessant. Een recent SIGMA-rapport (SIGMA, 2007) trachtte helderheid te scheppen door de positie van ministeriële adviseurs ten opzichte van de administratie in enkele Europese landen (Denemarken, UK, Spanje, Portugal, Polen) in kaart te brengen. De rol van de Nederlandse politiek assistenten werd in dit rapport echter niet belicht. Ook ging de SIGMA-studie niet gedetailleerd en genuanceerd in op de reële beleidsvormingsrol van adviseurs. Zo steunde de studie vooral op een analyse van officiële taakomschrijvingen en niet of veel minder op observaties of specifieke rolenquêtes rond de vervulling van dergelijke rollen. Om de SIGMA-studie te verfijnen, vergelijken we in dit artikel de rol van ministeriële adviseurs uit de Nederlandse rijksoverheid en de Vlaamse overheid. Beide overheden kennen qua bestuurlijke organisatie van de uitvoerende macht veel gelijkenissen, maar verschillen sterk in termen van aantallen ministeriële adviseurs en in termen van invulling van functie. In Nederland hebben ministers sinds de jaren negentig van de vorige eeuw één of twee politiek assistenten, terwijl hun Vlaamse collega's al veel langer een twintigtal persoonlijke assistenten en adviseurs in hun ministeriële kabinetten aanstellen.

De rol van de politiek assistenten en ministeriële adviseurs kan niet los gezien worden van het bestuurlijk stelsel waarin deze opereren. We weten dat het Vlaamse stelsel – onder meer door de aanwezigheid van ministeriële kabinetten – een stuk gepolitiseerd is dan het Nederlandse (zie Baakman et al., 1994; Fiers, 2009). Het Vlaamse systeem is in termen van Aberbach, Rockman en Putnam (1980) een hy-

bride stelsel. Politiek bestuur en ambtelijke dienst zijn in cruciale functies gemengd. Vele topambtenaren zijn politiek gekleurd en/of in de (lokale) politiek actief en politiek aangestelde kabinetsmedewerkers nemen heel wat ambtelijk werk over. In andere systemen, waaronder het Nederlandse, zijn de dimensies politiek bestuur en ambtelijke dienst van oudsher strikt gescheiden. Met de komst van politiek assistenten zou dat weleens kunnen veranderen. In dit artikel gaan we daarom in op de vraag wat de rol van politiek assistenten betekent voor het systeem waarin ze functioneren.

We analyseren de rolvulling eerst algemeen door formele rollen te beschrijven; daarna verkennen we de feitelijke rolvulling door vier arena's te onderscheiden waarin politiek assistenten en ministeriële adviseurs werken:

- de *interne verticale* arena: in een bepaald beleidsveld of beleidsterrein;
- de *interne horizontale* arena: tussen verschillende beleidskokers;
- de *politiek-parlementaire* arena: met parlementsliden en politieke partijen;
- de *externe maatschappelijke* arena: met belangengroepen, verenigingen en burgers.

Vanuit het beeld dat uit deze vier arena's ontstaat, trekken we conclusies waarbij we ons dus tevens en meer tentatief richten op de vraag wat adviseurs en hun activiteiten betekenen voor het systeem waarvan ze deel uitmaken. Voor de verkenning van formele en feitelijke rollen putten we uit empirisch materiaal van enkele recent uitgevoerde Vlaamse en Nederlandse studies (Vancoppenolle, 2006; Maijenburgh, 2007; De Vries, 2008; Van der Steen et al., 2009).

De formele rol van politieke assistenten en kabinetsmedewerkers

Vlaanderen

Volgens het Besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 heeft elke minister recht op drie soorten medewerkers: *stafleden*, *uitvoerend* en *aanvullend* personeel. De stafleden zijn de inhoudelijk adviseurs, het uitvoerende en aanvullend personeel zijn onthaalpersoneel, chauffeurs en koks. Volgens de laatste officiële telling¹ telde de Vlaamse overheid op 31 december 2010 279 kabinetsmedewerkers, van wie 151 inhoudelijk adviseurs. Belangrijk voor het cijfermatige beeld is tevens dat niet alleen externe personen als kabinetsmedewerker aangesteld kunnen worden, maar dat er ook ambtenaren op een kabinet werken. Deze 'gedetacheerde' ambtenaren – die in de cijfers minder zichtbaar zijn (zie ook Pelgrims, 2003) – verlaten hun functie in de administratie op tijdelijke basis, maar behouden het recht om naar hun functie terug te keren wanneer hun betrekking als kabinetsmedewerker eindigt. Het besluit somt zes taken op voor de ministeriële kabinetten:

- advies verlenen over de functionele bevoegdheden van de minister;
- advies verlenen over aspecten waarover collegiaal beslist wordt;
- advies verlenen over inhoudelijke voorstellen van de administratie op het vlak van beleidsondersteuning en op het vlak van aansturing en opvolging beleidsuitvoering;
- adviseren over aangelegenheden die invloed kunnen uitoefenen op het algemeen beleid of op de werkzaamheden van het Vlaams parlement;
- verzorgen van het secretariaat en de persoonlijke briefwisseling van de minister;

- instaan voor het woordvoerderschap van de minister.

Nederland

In Nederland worden het bestaan en de bevoegdheden van politiek assistenten geregeld via de zogenaamde ijkfunctie politieke assistenten.² De politiek assistent wordt aangesteld voor de duur van de ambtstermijn van de bewindspersoon voor wie hij werkt en zijn of haar benoeming is gekoppeld aan de aanstelling van die bewindspersoon. Opmerkelijk is dat een politiek assistent in de praktijk en ook hiërarchisch rechtstreeks onder de bewindspersoon valt, maar beheersmatig bij de Secretaris-Generaal (SG) van het ministerie werkt. Hij of zij is onder de SG geplaatst, maar werkt uitsluitend voor de bewindspersoon. De politiek assistent is als 'gewoon ambtenaar' in dienst, maar kan zich volledig op partijpolitieke thema's richten, ten dienste van de bewindspersoon. Die combinatie wordt door sommigen als een 'staatsrechtelijk fantoom' gekwalificeerd (Nieuwenkamp, 2001, p. 303): de politiek assistent is een politieke ambtenaar, in de Nederlandse context is dat een oxymoron. Sinds de kabinetten-Balkenende is het gebruikelijk dat alle bewindspersonen over één politiek assistent beschikken. Hoewel het aan de betrokkenen is om in onderling overleg het takenpakket van de politiek assistenten vorm te geven, worden in de ijkfunctie de volgende taakvelden voor de politiek assistent benoemd:

- onderhouden van het netwerk van primair politiek getinte contacten;
- signaleren van politieke ontwikkelingen;
- onderhouden van contact met de politieke partij;
- aanspreekpunt voor andere politieke partijen;

- voorbereiden van politieke en/of persoonlijke interviews;
- verzorgen van partijpolitieke inbreng in speeches, uit te brengen in partijbijeenkomsten;
- verzorgen en voorbereiden van partijpolitieke bijeenkomsten;
- politieke advisering bewindspersoon;
- adviseert de bewindspersoon over partijpolitieke betekenissen van beleid;
- fungeert als secretaris en contactpersoon voor het bewindspersonenoverleg.

Interessant hierbij is dat het ondersteunen van de bewindspersoon formeel gezien als een eendimensionale relatie wordt opgevat; alsof het een contact is dat zich beperkt tot bewindspersoon en politiek assistent en tot contacten in de politiek arena. Nu is het de vraag of de taakstelling van de politiek assistent wel zo eenvoudig is en of hij/zij zich ook niet in andere arena's begeeft.

Eerste duiding van verschillen

Daar waar kabinetmedewerkers niet tot de ambtelijke hiërarchie behoren (ook al zijn ze gedetacheerd) zijn politiek assistenten qua rechtspositie wel geheel 'regulier ambtelijk'. Daarnaast hebben Nederlandse bewindslieden geen recht op uitvoerend personeel die ze persoonlijk aanstellen en hebben ze ook geen eigen woordvoerders. Dergelijke functies worden door reguliere ambtenaren uitgevoerd, die het belang van het ministerie behartigen, niet dat van de individuele minister. In Vlaanderen wordt alle briefwisseling van en voor de minister op en door het kabinet georganiseerd en afgehandeld, wat in Nederland niet tot de taakomschrijving van politiek assistenten behoort. De reguliere beleidsafdelingen zijn verantwoordelijk voor alle beleidsinhoudelijke processen. De politiek

assistent staat daar buiten, maar met de bevoegdheid om zich daar naar eigen inzicht namens zijn bewindspersoon in te mengen.

De vergelijking van de officiële taakomschrijving maakt duidelijk dat Vlaamse kabinet-medewerkers nog twee andere belangrijke zaken mogen doen: advies verlenen over voorstellen van de administratie inzake beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering en advies verlenen over alle dossiers die in de ministerraad besproken worden. De eerste bevoegdheid lijkt aan te geven dat alle ambtelijke stukken eerst via het kabinet dienen te passeren voor ze naar de minister gaan. Dat impliceert dat kabinetten qua positie *midden in* de politiek-ambtelijke lijn lijken te staan. Het gaat bovendien niet alleen om beleidsteksten of regelgeving, maar ook om voorstellen die met de uitvoering van het beleid te maken hebben. Nederlandse politiek assistenten staan, in elk geval in hun formele positie, niet of nauwelijks *in* maar *naast* de politiek-ambtelijke lijn.

Feitelijke rollen

Voor inzicht in feitelijke rolvervulling baseren we ons op empirische onderzoeksprojecten die de laatste jaren zowel in Nederland als in Vlaanderen zijn uitgevoerd (o.a. Maijenburgh, 2007; De Vries, 2008; Van der Steen et al., 2009; Vancoppenolle, 2006). Daarbij werd gebruikgemaakt van observatieonderzoek, interviews, documentenanalyse en – in het onderzoek in Vlaanderen – een schriftelijk survey-onderzoek onder alle topambtenaren en kabinet-medewerkers. Hoewel de onderzoeken in Nederland en Vlaanderen van elkaar verschillen qua focus, methoden en tijdstippen kunnen de resultaten van deze studies gebruikt worden om de rolgelijkenissen en vooral rolverschillen

aan te geven. We schetsen deze voor elk van de arena's waaruit het beleidsstelsel is opgebouwd.

De verticale arena *Vlaanderen*

Het empirisch onderzoek van Vancoppenolle (2006) bevestigt dat het ministeriële kabinet zich *tussen* ministers en ambtenaren positioneert. Niet alleen hebben kabinet-medewerkers frequenter dan ambtenaren contact met hun minister, ook worden alle ambtelijke stukken pas aan de minister overgemaakt nadat deze door het kabinet gelezen, goedgekeurd en eventueel gewijzigd zijn. Kabinet-medewerkers vormen letterlijk een buffer en een voorportaal voor toegang tot de minister. Vlaamse topambtenaren hebben zelden rechtstreeks contact met de minister (Vancoppenolle, 2006, p. 194). Veelal wordt er overlegd tussen ambtenaren en kabinet-medewerkers, waarna de kabinet-medewerkers in afwezigheid van de ambtenaren overleggen met de minister. In feite sturen de kabinet-medewerkers dan ook het beleidswerk van ambtenaren, hoewel de officiële taakbeschrijving deze sturingsrol niet expliciteert. In praktijk is dit evident wél het geval.

Dat kabinet-medewerkers een schakelpositie tussen minister en administratie innemen, uitte zich in het survey-onderzoek van Vancoppenolle (2006, pp. 172-177) ook in het feit dat kabinet-medewerkers over meer aspecten advies gaven aan de ministers dan ambtenaren. Meer nog, kabinet-medewerkers adviseerden niet alleen over de politieke aspecten (zoals electorale opportuniteit), maar ook over 'technische' aspecten zoals uitvoerbaarheid, juridische toelaatbaarheid of 'timing van het implementatieproces'. Qua schakelpositie bleek trouwens dat kabi-

netmedewerkers veel frequenter dan ambtenaren een aantal taken opnemen voor de minister (zoals de minister vergezellen tijdens veldbezoeken of hem/haar bijstaan in het parlement) of ter vervanging van de minister zoals het ontvangen van externe delegaties of het voorzitten van vergaderingen (Vancoppenolle, 2006, pp. 179-183).

Nederland

Nederlandse politiek assistenten bevinden zich niet tot nauwelijks in de verticale politiek-ambtelijke lijn. Dat blijkt uit het feit dat er frequent en rechtstreeks overleg bestaat tussen bewindslieden en ambtelijke top – bijvoorbeeld via de ministerstaf –, maar ook uit het feit dat politiek assistenten aangaven niet elk stuk naar zich toe te trekken. Sterker nog, zij staan in principe *buiten* de lijn van reguliere stukkenproductie, maar kunnen zich er naar eigen inzicht – op eigen initiatief of in afstemming met de bewindspersoon – in plaatsen. Van ambtenaren wordt verwacht dat zij in hun advisering en in hun stukken al rekening houden met de politieke ambities en prioriteiten van de minister, zonder tussenkomst van de politiek assistent.

Het werk in de verticale arena vindt ook op initiatief van ambtenaren plaats. Politiek assistenten geven aan dat ambtenaren hen zelf actief proberen te betrekken bij beleidsontwikkeling (De Vries, 2008; Van der Steen et al., 2009). Ze willen ‘via de politiek assistent’ gevoel ontwikkelen voor de voorkeuren van de minister of willen via hem/haar goedkeuring voor hun plannen krijgen. De politiek assistenten geven aan dat ze het tot hun taak rekenen om ambtenaren te helpen met het vinden van ‘de juiste richting’ en het stellen van ‘de juiste prioriteiten’. Maar ze benadrukken wel het informele karakter

van hun positie. Het betekent volgens de politieke assistenten ‘niets’ als zij een voorkeur uitspreken, de werkelijke macht ligt bij de bewindspersoon. Politiek assistenten geven aan dat voor ambtenaren soms lastig is om de rol van de politieke assistent goed in te schatten en dat zij soms ten onrechte menen dat een ondersteunende reactie van de politiek assistent hetzelfde is als het oordeel van de minister (De Vries, 2008; Van der Steen et al., 2009).

De horizontale arena

Vlaanderen

Kabinetsmedewerkers hebben frequente ‘horizontale’ contacten met medewerkers van andere kabinetten (Vancoppenolle, 2006). Kabinetsmedewerkers bleken even frequent te interacteren met ambtenaren van andere beleidsdomeinen als de ambtenaren zelf. Daarnaast bleek ook het doel van het ‘interkabinettenoverleg’ sterk te verschillen. Dat overleg is gericht op de concrete besluitvorming en is meer onderhandelend en politieker van aard dan het overleg tussen ambtenaren dat in de eerste plaats handelde over uitvoeringskwesties. Dat wil echter niet zeggen dat ambtenaren in de voorbereidende fase niet overleggen. Vijfenzeventig procent van de Vlaamse ambtenaren gaf aan dat ze met ambtenaren van andere administraties overlegden over ontwerpen van maatregelen (Vancoppenolle, 2006, p. 197). Opmerkelijk is wel dat ambtenaren niet structureel participeren in het interkabinettenoverleg. Als ambtenaren participeren, dan gebeurt dat ‘soms’ en ‘op vraag (van minister of kabinet) om het beleid toe te lichten’. Als kabinetsmedewerkers participeren, dan is dat vooral om te ‘onderhandelen namens de minister’, iets wat geen enkele ambtenaar deed.

Nederland

De bestudering van het dagelijks werk van politiek assistenten in Nederland toont aan dat politiek assistenten niet veel aan het werk zijn met andere ministeries. Hun ambtelijk werkterrein is vooral het eigen departement. Als er overleg plaatsvindt, dan is het in een gezamenlijke 'missie' met beleidsambtenaren van het ministerie. Er zijn wel contacten tussen de politiek assistenten onderling, maar dan op politiek niveau, met name tussen assistenten van dezelfde partij om belangrijke dossiers en ontwikkelingen te bespreken en om de politieke strategie af te stemmen, bijvoorbeeld vooruitlopend op een Kamerdebat.

Dat neemt niet weg dat er veel interdepartementale afstemming plaatsvindt via reguliere ambtenaren. Zij 'vertegenwoordigen' dan de politieke lijn van de eigen bewindspersoon in overleg met andere departementen, zowel in de vorming van een inhoudelijk beleid als in de onderhandelingen en zelfs 'uitruil' van belangen en budgetten.

De politiek-parlementaire arena

Vlaanderen

Vancoppenolle (2006, p. 203) toonde aan dat kabinetmedewerkers er veel intensievere interacties met politiek-parlementaire actoren op nahouden dan ambtenaren, al is er ook een aanzienlijk deel van de kabinetmedewerkers dat geen politiek-parlementaire contacten legt. Vooral de interacties met politieke partijen zijn het prerogatief van kabinetmedewerkers. Althans voor wat betreft de contacten met de partij van de minister (partijleiding en studiedienst). Met andere partijen hebben kabinetmedewerkers minder contact.

Ook qua doel stelde Vancoppenolle (2006, p. 205) een verschil vast tussen

het overleg van kabinetmedewerkers/ambtenaren met parlementsleden. Het overleg tussen ambtenaren en parlementsleden dient vooral om informatie uit te wisselen en in mindere mate om te overleggen over de inhoud van het beleid. Het dient nauwelijks om te on-

Masseren, voorkoken en draagvlak zoeken

derhandelen over de beleidsinhoud of te overleggen over parlementaire strategie. Daarentegen blijkt dat het overleg tussen kabinetmedewerkers en parlementsleden wel deze doelen omvat.

Nederland

De politiek assistenten in Nederland zijn vooral in deze arena actief (De Vries, 2008; Van der Steen et al., 2009). Een belangrijk deel van het werk van assistenten is gericht op het voorbereiden en goed laten verlopen van processen in de politieke arena. Het gaat in het bijzonder om het voorbereiden en faciliteren van Kamerdebatten (zowel door spreekteksten en moties van Kamerleden te verzamelen, als door 'masseren', 'voorkoken', 'draagvlak zoeken' en soms aan concrete teksten werken), om het onderhouden van contacten met de eigen politieke fractie, om contacten met andere fracties en om het onderhouden (en vaak ook organiseren) van contact met de eigen politieke partij.

In de Nederlandse context hebben reguliere ambtenaren geen rol in de interactie met de Kamer. Ambtenaren ondersteunen de minister in de

Kamer en zitten soms zelfs letterlijk achter hem/haar bij moeilijke debatten, maar die steun is puur inhoudelijk. Met politieke afstemming, onderhandeling en afweging heeft het weinig te maken.

De maatschappelijke arena

Vlaanderen

De survey-resultaten van Vancoppenolle toonden aan dat kabinetsmedewerkers het meest regelmatig contact hebben met maatschappelijke groeperingen, zowel in passieve (er wordt door anderen contact gezocht) als in actieve

afwezigheid van de minister en diens assistent. Sterker nog, politiek assistenten gaven in enkele gevallen aan dat maatschappelijke partijen, die niet goed bekend zijn met de rolverdelingen, soms moeite hebben om de politieke assistent te duiden.

Daarnaast hebben de politiek assistenten 'representatietaken', waarbij ze vooral meewerken aan het organiseren van werkbezoeken van de minister in het land en het invullen van 'optredens'. Maar ook hierbij geldt dat gewone ambtenaren het voortouw nemen, en dat politiek assistenten als het ware aanschuiven om partijpolitieke accenten te leggen of partijpolitieke lijnen te bewaken.

Rolver verschillen

zin (zelf contact opnemen). Dit impliceert echter niet dat contacten tussen belangengroeperingen en ambtenaren afwezig zijn. Ambtenaren hebben zowel passieve als actieve contacten met belangengroepen, maar in mindere mate dan kabinetsmedewerkers. Ook qua doelen bleek (zie Vancoppenolle, 2006, p. 210) er enige overlap te zijn tussen het maatschappelijk overleg van beide actoren. Over alle aspecten waarover ambtenaren en belangengroepen overleggen, overleggen de kabinetten ook. Drie doelen blijken wel duidelijker tot de taken van het kabinet te behoren: het informeren over beleidsintenties, het overleggen over hoofdlijnen en het onderhandelen daarover.

Nederland

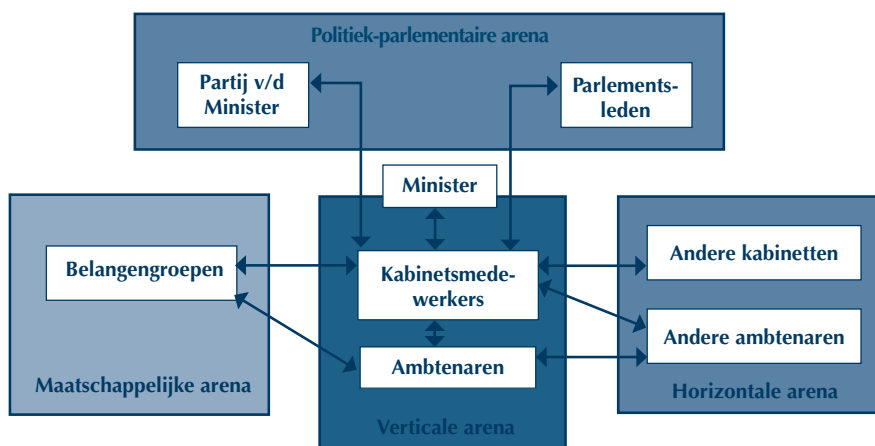
Nederlandse politiek assistenten blijken ook contacten te hebben met belangengroepen, maar deze contacten worden in Nederland vooral door ambtenaren onderhouden, veelal in

Analyse

Als we observaties uit de verschillende arena's samenbrengen en visueel weer geven, dan komen de positie- en rolverschillen duidelijk tot uiting (zie figuur 1 en 2).

Voor de verticale arena kunnen we stellen dat de rol van politiek assistenten sterk verschilt van deze van kabinetsmedewerkers. Nederlandse politiek assistenten beperken hun betrokkenheid in de politiek-ambtelijke lijn voornamelijk tot het opvolgen van de hoofdlijnen van de dossiers en het bijwonen van belangrijk overleg tussen ministers en topambtenaren. Daarnaast zetten ze zichzelf op plekken 'strategisch' in, op eigen initiatief of op verzoek van de bewindspersoon. Het systematisch aansturen en opvolgen van ambtelijk werk of het zelf schrijven van teksten doen Nederlandse assistenten echter niet. Bovendien is het niet zo dat ze frequent als vervanger optreden voor de minister, iets wat kabinetsmedewerkers wél vaak bleken te doen. Politiek assistenten worden hiertoe soms wel

Figuur 1 Positie van Vlaamse ministeriële adviseurs



uitgenodigd, maar zij zijn bijzonder attent op het vermijden van vervanging. In de verticale lijn nemen ze dus geen ambtelijke rol, noch een politieke rol op zich. In tegenstelling tot kabinetsmedewerkers vormen ze ook niet dé brug tussen de politieke en ambtelijke wereld, daarvoor staan topambtenaren te rechtstreeks in contact met de minister.

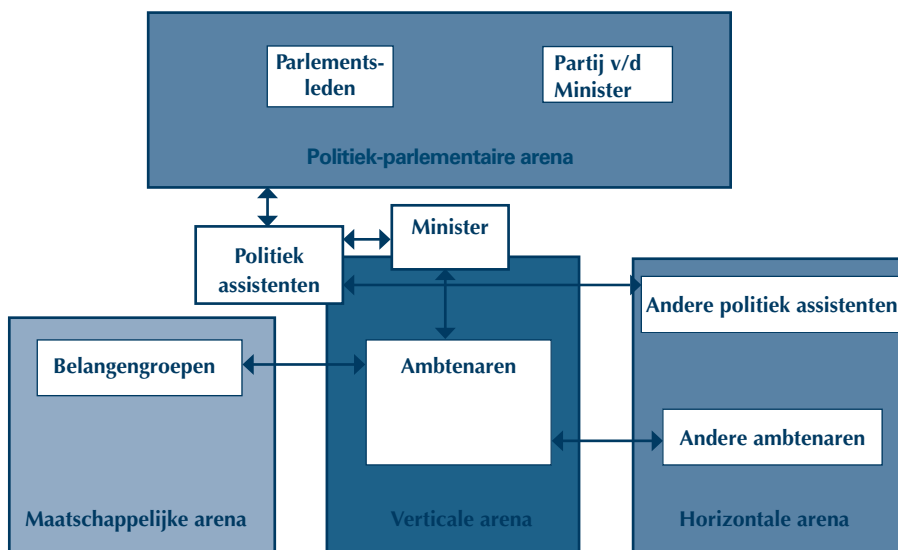
Daarnaast blijken politiek assistenten zich amper in de horizontale arena te begeven, terwijl het in Vlaanderen juist de kabinetsmedewerkers zijn die het horizontaal beleidsoverleg opnemen, zowel voor politieke als voor puur ambtelijke beleidszaken. Voor Nederlandse ambtenaren geldt daarentegen dat zij veel meer dan hun Vlaamse collega's in de horizontale arena actief zijn. Interdepartementaal contact, en het daarin vertegenwoordigen van het eigen departementale belang, is voor reguliere ambtenaren in Nederland veel gebruikelijker dan voor hun Vlaamse collega's. Ook de functiescheiding die in Vlaanderen zichtbaar is – tussen inhoudelijke beleidsontwik-

keling enerzijds en de meer onderhandelende settings en activiteiten anderzijds – is in Nederland niet echt aan de orde. Reguliere ambtenaren hebben al deze activiteiten in hun pakket.

Waar kabinetsmedewerkers een hybride rol opnemen in de horizontale arena, lijken politiek assistenten eerder een beperkte politieke rol te spelen doordat ze politiek overleg plegen met politiek assistenten van andere bewindspersonen uit de partij. Overleggen of onderhandelen met politiek assistenten van andere partijen doen ze niet.

In de politiek-parlementaire arena onderhouden beide soorten adviseurs nauwe contacten met andere politici, en dat wijkt in beide landen af van ambtelijke contacten met politici. In Nederland zijn die quasi verboden, in Vlaanderen niet goed denkbaar. Bij de politieke contacten wordt in beide landen vooral informatie uitgewisseld ten dienste van ministeriële besluitvorming. Maar er bestaan ook verschillen. Die hebben vooral betrekking op het feit dat de politieke contacten in Nederland niet bij de eigen partij stoppen. Politiek

Figuur 2 Positie van de Nederlandse politiek assistenten



assistenten hebben ook contacten met andere fracties, over partijpolitieke scheidslijnen heen.

Politiek assistenten spelen in deze arena geen rol van betekenis.

Uit de analyse in de maatschappelijke arena bleek dat het overleg met maatschappelijke actoren in Nederland vooral een zaak is voor ambtenaren, terwijl kabinetsmedewerkers juist heel wat maatschappelijke interacties naar zich toe trekken. Vlaamse belangengroepen wendden zich dan ook vooral tot het ministerieel kabinet om hun standpunten te verduidelijken en hun belangen te verdedigen. Als er onderhandeld moet worden, gebeurt dat bovendien door kabinetsmedewerkers omdat zij als vertegenwoordiger van de minister (kunnen) optreden en gezien worden. In Nederland gaan ambtenaren dergelijke interacties vaker zelf aan. De politiek assistent secondeert soms de minister in contacten met maatschappelijke partijen, of werkt mee aan de organisatie van werkbezoeken, maar de betrokkenheid is niet heel actief.

Conclusie

Op basis van onze arena-analyses moge het duidelijk zijn dat de rolverschillen tussen Vlaamse kabinetsmedewerkers en Nederlandse politiek assistenten tweeledig zijn.

Ten eerste zijn kabinetsmedewerkers *de spil* in de Vlaamse beleidsvorming. Ze hebben met alle actoren meer frequente contacten dan ambtenaren. Bovendien zijn hun interacties inhoudelijk belangrijker en dekken hun contacten meer doelen af dan de ambtelijke beleidsinteracties. Vlaamse ambtenaren werken in de schaduw van de centrale en machtige kabinetten. Nederlandse politiek assistenten vervullen een dergelijke spilfunctie niet. Niet alleen zijn ze niet bij alle beleidsdossiers betrokken en hebben ze geen sturende bevoegdheid ten aanzien van ambtenaren, ook begeven ze zich niet in dezelfde mate in alle arena's. De meeste politiek

assistenten fungeren enkel of vooral als *liaison* naar het parlement en naar de partij, in de horizontale of maatschappelijke arena begeven ze zich veel minder of helemaal niet.

Ten tweede toonde de rolvergelijking aan dat Nederlandse politieke assistenten geen hybride rol vervullen in het politiek-ambtelijk systeem. Ze spelen een beperkte politieke rol en nemen niet of amper deel aan de (ambtelijke) beleidsvoorbereiding. Enkel in de politiek-parlementaire arena spelen politieke assistenten een rol van betekenis, al is die rol zeker niet zwaar politiek gekleurd. Hoewel ze formeel gezien deel uitmaken van de ambtenarij, staan ze er feitelijk geheel buiten. Paradoxaal genoeg ligt de situatie in Vlaanderen geheel anders. Kabinetsmedewerkers staan buiten de ambtenarij (ook al zijn sommigen gedetacheerd), maar sturen die ambtenarij rechtstreeks aan, werken er mee samen aan beleid en nemen er soms zelf beleidsvoorbereidende taken van over. Dit alles met de (partijpolitieke) belangen van hun minister als leidraad.

Het gevolg van de verschillen is dat de betekenis van politieke ondersteuning en advisering in beide landen sterk verschilt. Ministeriële adviseurs zijn op verschillende manieren hybride. In het ene geval (Vlaanderen) zijn adviseurs politiek en ambtelijk tegelijk. Mede dankzij hun sterke institutionele basis in de kabinetten combineren ze politiek en ambtelijk werk, waaraan het 'echte' ambtelijk werk – uitgevoerd door reguliere ambtenaren – vervolgens ondergeschikt is. In het andere geval (Nederland) is de institutionele basis van adviseurs een stuk zwakker, en werken ze voortdurend tussen politiek en ambtelijk werk in, maar wel buiten de reguliere beleidslijnen. Om

politiek en ambtelijk apparaat zo soepel mogelijk met elkaar te verbinden, bewegen ze daarbij heen en weer tussen de hoedanigheid van assistent en adviseur. Soms 'dragen ze de tas' van de minister, soms bespreken ze politieke strategie. Ze zijn zowel 'oliemannetjes'

Op verschillende manieren hybride

als verbindingsofficieren (zie ook bijvoorbeeld Nieuwenkamp, 2001).

Dat representeert én reproduceert de meer stelselmatige dynamiek in beide bestuurlijke stelsels. Daar waar adviseurs in Vlaanderen de *partijpolitieke* werking van beleidsstelsels onderstrepen (bijv. Baakman et al., 1994; Fiers 2009; Hendriks, 2000), weerspiegelen de adviseurs in Nederland de meer *bestuurpolitieke* dynamiek van het Nederlandse bestuurlijke stelsel op rijksniveau. Een Nederlandse minister is in eerste instantie politiek bestuurder, die vervolgens niet alleen staatsrechtelijk maar ook gevoelsmatig door loyale ambtenaren wordt gediend. Hij voert het kabinetsbeleid uit, zonder dominantie van partijpolitiek. Expliciete partijpolitiek wordt als afbreuk van het ambt gezien. Nieuwenkamp (2001) toonde dat Nederlandse ambtenaren partijpolitieke activiteiten onder ambtenaren sterk afwijzen (pp. 306-307) en dat ministers 'aan gezag verliezen' (p. 299) als zij zich 'partijpolitiek' profileren.

Wanneer we deze resultaten verbinden met de oorspronkelijke vraag – of politieke assistenten in Nederland een uiting zijn van een meer hybride

bestuurlijk stelsel, waarbij politieke, bestuurlijke en ambtelijke facetten meer gemengd raken – dan moet die vraag ontkennend worden beantwoord. Sterker nog, de assistenten als verbindingsofficieren zijn veeleer een uiting van pogingen om het relatief zuivere Nederlandse politieke stelsel zo veel mogelijk te handhaven. Juist doordat een paar geselecteerde personen de verschillende functies vermengen, kunnen ze elders zeer strikt gescheiden blijven. Politieke assistenten vormen voorsalst nog geen voorbode van een toekomst met politieke kabinetten of anderszins politieke ambtenaren. Ze stabiliseren het huidige systeem en zorgen dat het ‘zuiver’ kan blijven functioneren.

Noten

- 1 Zie het rapport van de Vlaamse regering zoals ingediend in het Vlaams parlement op 1 maart 2010 (Stuk 35-A).
- 2 Zie rapport n.a.v. Ministerraad van 13 september 2002.

Literatuur

- Aberbach, J.D., R.D. Putnam & B.A. Rockman (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Baakman, N., R. Maes en G. Bouckaert (1994). Besturen in Vlaanderen en Nederland. *Bestuurskunde*, 6, pp. 235-245.
- De Vries, M. (2008). *Politiek assistenten en hun rol als liaison*. Ongepubliceerde masterscriptie, Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap, Utrecht.
- Dierickx, G. & P. Majersdorf (1994). *De politieke cultuur van ambtenaren en politici in België*. Brugge: Vanden Broele.
- Fiers, S. (2009). *De spelregels van de democratie. Kiesstelsels en politieke systemen in Europa*. Brussel: ASP.
- Göransson, M. (2008). *Les cabinets ministériels: Analyse et comparaison de leur nécessité au sein du système politico-administratif*. Bruxelles: Centre Emile Bernheim. Working paper N° 08/038.
- Hendriks, F. (2000). Het Vlaams openbaar bestuur vanuit Nederlands perspectief. *Overheid in beweging*, Kluwer België, 13, 3, pp. 1-20.
- Kettl, D.F. & J.W. Fesler (2005). *The politics of the administrative process*. Washington: CQ Press.
- Majenburgh, M. (2007). *De politiek assistent: verkenning van een politiek-bestuurlijk fenomeen*. Ongepubliceerde masterscriptie, Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap, Utrecht.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Rapport n.a.v. Ministerraad 13 september 2002, PMR/FMR 03/57196, 12-03-2003.
- Nieuwenkamp, R. (2001). *De prijs van het politieke primaat*, Delft: Eburon.
- Pelgrims, C. (2003). Het ministerieel kabinet als rotatiepunt en meerwaarde in de loopbaan van de kabinetsleden. *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, juni 2003, pp. 384-405.
- Peters, G. (1987). Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making. In J.-E. Lane (Ed.), *Bureaucracy and public choice* (pp. 256-282). Bristol: Sage.
- Peters, G. & J. Pierre (2001). *Politicians, bureaucrats & administrative reform*. London: Routledge.
- SIGMA (2007). *Political advisors and civil servants in European countries*. Sigma paper N° 38.
- Suetens, M. & S. Walgraeve (1999). Leven en werk van de kabinetsleden. Wie zijn de mannen achter de Minister en wat doen ze? *Res publica*, 1999, 41(4), pp. 499-528.
- Suleiman, E.N. (1974). *Politics, power and bureaucracy in France. The administrative elite*. Princeton University Press.
- Suleiman, E.N. (Ed.) (1984). *Bureaucrats and policy making: a comparative overview*. New York: Holmes and Meier.
- Van der Steen, M., M. van Twist, R. Peeters & M. de Vries (2009). *Strategiseren in de schaduw van de macht: politiek assistenten van bestuurders als verborgen verbinders*, Den Haag: NSOB.
- Van der Steen, M., R. Peeters & M. van Twist (2009). *Political Assistants? Political strategists in the shadow of political power*, paper presented at the European Group of Organizational Studies, EGOS.
- Van Hassel, H. (1974). *Het Ministerieel kabinet. Peilen naar een sociologische duiding*. Leuven: KULeuven.
- Van Hassel, H. (1975). Beleidssteun voor ministers; enige internationale vergelijkingspunten. *Acta Politica*. 454-484.
- Vancoppenolle, D. (2006). *De ambtelijke beleidsvormingsrol verkend en getoetst in meervoudig vergelijkend perspectief*, Leuven, KULeuven.
- Vlaamse Regering (2009). *Charter over de politiek-ambtelijke samenwerking*, Brussel, Vlaamse Overheid.
- Wright, V. & E.C. Page (Eds.). (1999). *Bureaucratic elites in Western European states: a comparative analysis of top officials*. Oxford: Oxford University Press.