



Naar een werkinstrument voor het waarderen van
privaatrechtelijke archieven.

Waardering van kabinetsarchieven als casestudy

Onderzoeksrapport over de vorming, verwerving en waardering van kabinetsarchieven in Vlaanderen en Brussel

Florian Daemen
2019

In samenwerking met:



Inhoudstafel

Inleiding.....	2
1. Structuur, functies en werking van ministeriële kabinetten.....	4
1.1. Definitie en omschrijving.....	4
1.2. Historisch overzicht.....	6
1.3. Wettelijk kader.....	10
1.4. Structuur en samenstelling van kabinetten.....	11
a. Wettelijke bepalingen voor federale kabinetten.....	13
b. Wettelijke bepalingen voor Vlaamse kabinetten.....	14
c. Kabinetsstructuren en -organisatie in de praktijk.....	15
1.5. Functies en bevoegdheden van kabinetten.....	16
a. Wettelijke functies en bevoegdheden.....	16
b. Functies van kabinetten volgens de wetenschappelijke literatuur.....	17
c. Functies binnen het kader van archiefbeheer.....	20
1.6. Ministeriële kabinetten in het buitenland.....	22
a. Nederland.....	22
b. Frankrijk.....	22
c. Duitsland.....	23
1.7. Conclusies en aandachtspunten.....	23
2. Het wettelijk statuut van kabinetsarchieven.....	25
2.1. Federale kabinetsarchieven.....	25
2.2. Vlaamse kabinetsarchieven.....	26
2.3. Kabinetten in het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.....	27
2.4. Ministeriële kabinetsarchieven in het buitenland.....	28
a. Nederland.....	28
b. Frankrijk.....	29
c. Duitsland.....	29
2.5. Overzicht en praktische gevolgen.....	30
3. Documentvorming en archiefbeheer bij de kabinetten.....	31
3.1. Documentvorming bij de kabinetten.....	31
3.2. Archiefbeheer bij de kabinetten.....	33
3.3. Typische onderdelen van een kabinetsarchief.....	35
4. De waardering en ontsluiting van kabinetsarchieven bij de Vlaamse en federale archiefinstellingen.....	38
4.1. Algemeen overzicht.....	38
4.2. Contacten, overdracht en verwerving.....	41
4.3. Ontsluiting en selectie.....	43
4.4. Verwerken van digitale kabinetsarchieven.....	44
4.5. Conclusies.....	45
5. Waarderingsmethodes in België en buitenland.....	46
5.1. Definitie, de vereisten en het doel van waarden.....	46
5.2. Methodes voor macrowaardering.....	47
5.3. Methodes voor microwaardering.....	51
5.4. Waardering en participatie.....	54
6. Algemene conclusie.....	55
Bibliografie.....	57
Lijst van tabellen en figuren.....	62

Inleiding

Al meer dan een eeuw lang vervullen ministeriële kabinetten een cruciale rol in de Belgische politiek. Hun uitgebreide archieven vormen een belangrijke bron voor de studie van de politieke besluitvorming, de voorbereiding en uitvoering van het beleid, de politieke netwerken, het optreden van de regeringsleden, de relatie tussen de verschillende machten, de relatie tussen de politiek en de administratie, etc. Kabinetssarchieven bezitten dus een grote waarde voor historisch en wetenschappelijk onderzoek. Dat ze tot nu toe weinig gebruikt voor onderzoek is voor een groot deel te wijten aan de gebrekkige ontsluiting van de meeste nog bestaande kabinetssarchieven. De verwerking van kabinetssarchieven stelt de archiefinstellingen die ze bewaren immers voor een aantal grote praktische problemen. Door hun grote omvang, wanordelijke inhoud, onvolledigheid en sterke kwaliteitsverschillen, is de verwerking van kabinetssarchieven zeer arbeidsintensief. Tot slot bevatten ze vaak vertrouwelijke en privacygevoelige informatie die niet zomaar vrijgegeven mag worden. Het bewaren, verwerken en ontsluiten van kabinetssarchieven vraagt daarom om een proactief beleid waarbij ook de archiefvormer actief betrokken wordt.

Het project *Waarderen van kabinetssarchieven* van Archiefbank Vlaanderen wil deze problematiek aanpakken en een kader creëren waarbinnen het beheer, overdracht, waardering, selectie, ontsluiting en bewaring van kabinetssarchieven op een verantwoorde manier kan gebeuren. Het doel van dit onderzoeksrapport is om de huidige situatie rond deze problematiek zo goed mogelijk in kaart te brengen. Het wil vaststellen wat een kabinetssarchief nu eigenlijk is, hoe het tot stand komt, wat het inhoudt en over welke opties men beschikt om deze archieven te beheren en ontsluiten. Op basis van deze vaststellingen formuleert het rapport aanbevelingen voor de volgende fase van het project, waarin een praktisch werkinstrument zal worden samengesteld. De focus van het project ligt op federale en Vlaamse ministeriële kabinetten. De kabinetten uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap komen bijgevolg niet aan bod. Provinciale kabinetten en gemeentelijke kabinetten worden eveneens buiten beschouwing gelaten.

Het rapport bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Een contextstudie van de ministeriële kabinetten, met aandacht voor hun structuur, functies, documentvorming en archiefbeheer;
2. Een analyse van het huidige wettelijke statuut van de kabinetssarchieven;
3. Een onderzoek naar de documentvorming en het archiefbeheer bij de kabinetten;
4. Een status quaestionis over de bewaring en ontsluiting van kabinetssarchieven bij de partnerinstellingen van dit project;
5. Een rapport over de bestaande waarderingsmethodes en hun mogelijke toepassing in het project.

Het eerste deel van het rapport onderzoekt de ministeriële kabinetten als archiefvormer. Na een kort historisch overzicht wordt er nagegaan hoe een kabinet in de praktijk werkt en gestructureerd is. Deze contextinformatie is van belang om de vorming en inhoud van een kabinetssarchief beter te kunnen plaatsen.

Het tweede deel van het rapport bestudeert het wettelijke statuut van kabinetssarchieven en geeft een overzicht van alle relevante wetgeving en richtlijnen. Dit gebeurt zowel voor de Vlaamse als voor de federale wetten. Ter referentie wordt het wettelijk statuut van de kabinetten uit het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijke Gewest gegeven. De situatie in een aantal Belgische buurlanden wordt eveneens besproken. Hoewel in dit onderdeel ook een aantal argumenten en praktische gevolgen van een privaat of openbaar statuut worden aangehaald, is het geenszins de bedoeling om een definitief antwoord rond deze problematiek te formuleren.

Het derde hoofdstuk onderzoekt de documentvorming en het archiefbeheer van de kabinetten. Er wordt nagegaan of er bepaalde elementen of factoren zijn binnen de werking en structuur van de kabinetten waarop een stabiel en algemeen model voor de ontsluiting van de kabinetten kan worden gebaseerd. Het hoofdstuk eindigt met een opsomming van de belangrijkste reeksen en documenten van een kabinetearchief.

Het vierde hoofdstuk focust op de bewaring en verwerking van kabinetarchieven door de partnerinstellingen van het project, zijnde ADVN, Amsab-ISG, KADOC-KU Leuven, Liberaal Archief/Liberas en het Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën. De focus ligt op het beleid van deze instellingen en de problemen die ze ondervinden bij het verwerven en ontsluiten van kabinetarchieven.

Het vijfde en laatste deel van het rapport doet onderzoek naar waarderingmethoden als hulpmiddel bij de verwerving en ontsluiting van kabinetten. Dit onderdeel bespreekt de bestaande methodes voor waardering en probeert na te gaan of ze geschikt zijn voor deze casus. Hierbij wordt een onderscheid gehanteerd tussen waarden op archiefniveau (macrowaardering), en waarden op reeks- en stukniveau (microwaardering). De microwaardering hangt in grote mate samen met het selectiebeleid.

Een algemene eindconclusie geeft een overzicht van de belangrijkste vaststellingen en formuleert een aantal krachtlijnen waarmee rekening gehouden moet worden tijdens de volgende fase van het project.

Om verwarring te vermijden, worden er nog enkele in dit rapport veelgebruikte termen toegelicht.

- Er wordt zo veel mogelijk gesproken over het ‘regeringslid’. Deze term omvat zowel de ministers als de staatssecretarissen en regeringscommissarissen en wordt systematisch in de relevante wetteksten gebruikt.
- Op federaal niveau spreekt men tegenwoordig van ‘beleidscellen’ in plaats van kabinetten. In de praktijk is dit vooral een cosmetisch verschil. Het rapport zal steeds de term ‘kabinet’ gebruiken, tenzij het specifiek gaat over federale kabinetten vanaf Verhofstadt I en de Copernicushervorming (ongeveer vanaf 1999-2000).
- Meermaals wordt de term ‘functie’ gebruikt. Deze slaat niet zozeer op individuele rollen en taken binnen een kabinet (‘de functie van kabinetchef’), maar eerder op de functies die een kabinet draagt als organisatie (zie 1.5.).

1. Structuur, functies en werking van ministeriële kabinetten

Wat zijn kabinetten en hoe werken ze in de praktijk? Om de kabinetsarchieven op een correcte manier te verwerken is het van belang dat de archivaris een zicht kan krijgen op de aard, structuur en werking van een kabinet. Dit hoofdstuk wil een overzicht geven van de bredere context van het kabinetswezen om zo een kader te creëren waarbinnen archivariissen aan de slag kunnen gaan met de kabinetsarchieven.

Allereerst wordt het concept ‘kabinet’ gedefinieerd en nader toegelicht. De tweede paragraaf geeft een beknopt historisch overzicht van het ontstaan en de ontwikkeling van de kabinetten. Dit wordt gevolgd door een kort overzicht van de huidige federale en Vlaamse wetgeving en richtlijnen rond kabinetten.¹ De paragraaf over de structuur en samenstelling gaat na of er een algemeen organisatiemodel is voor de kabinetten, zowel op basis van wettelijke bepalingen als de organisatie in de praktijk. De vijfde paragraaf van dit hoofdstuk bestudeert de functies en bevoegdheden van de kabinetten, opnieuw met de vraag of er sprake kan zijn van ‘universele functies’ en of deze gebruikt kunnen worden bij het opstellen van een archiefmodel. In de zesde paragraaf wordt ter vergelijking de beleidsvorming in Nederland, Frankrijk en Duitsland bestudeerd.

De rode draad doorheen dit onderdeel is dat er tussen de verschillende kabinetten, zowel doorheen de tijd als tijdens eenzelfde legislatuur, steeds grote verschillen zijn qua werking, organisatie en cultuur. Elk kabinet is in feite uniek en deze heterogeniteit maakt het moeilijk om uitspraken te doen die algemeen geldend zijn. Toch zijn er wel een aantal elementen die in meer of mindere mate steeds terugkomen. Men moet dus wel in het achterhoofd houden dat wat er in dit hoofdstuk staat, niet per se geldt voor alle kabinetten.

1.1. Definitie en omschrijving

Verschillende auteurs hebben geprobeerd om de essentie van een ministerieel kabinet te vatten, maar de beste definitie is te vinden bij Christophe Pelgrims:

“Een ministerieel kabinet is een beleidsondersteunend orgaan ten dienste van het regeringslid, met als kern een aantal politieke beleidsadviseurs, die hun functie tijdelijk vervullen en niet behoren tot de ambtelijke hiërarchie.”²

Een ministerieel kabinet ondersteunt het regeringslid bij de voorbereiding, totstandkoming en implementatie van zijn of haar beleid. De kabinetsmedewerkers vormen een kring van loyale adviseurs die vanuit hetzelfde politieke gedachtegoed als het regeringslid werken, waarbij hun persoonlijke overtuiging een actieve rol speelt en ervoor zorgt dat het regeringslid hen ten volle kan vertrouwen. Omdat een kabinet persoonsgebonden is, hoeven de medewerkers enkel aan het regeringslid verantwoording af te leggen. Het is het regeringslid die voor het merendeel bepaald wie er in het kabinet werkt en welke rol zij vervullen. Omwille van deze persoonlijke band ondersteunt het kabinet het regeringslid ook bij politieke en persoonlijke zaken die strikt gezien niet onder de ministeriële bevoegdheden vallen.

Kabinetten zijn steeds gekoppeld aan een bepaalde legislatuur en zijn dus per definitie tijdelijk. Bij een regeringswissel worden alle bestaande kabinetten opgeheven en vervangen door nieuwe kabinetten, ook wanneer de regerende partijen grotendeels dezelfde blijven. Door de volatiliteit van het

¹ De wetgeving rond kabinetsarchieven wordt pas behandeld in hoofdstuk 2.

² C. PELGRIMS, *Ministeriële kabinetsleden en hun loopbaan. Tussen mythe en realiteit* (Intituut van de Overheid, Overheidsmanagement; 13), Leuven, 2001, 12. De oorspronkelijke definitie spreekt van ‘minister’ in plaats van ‘regeringslid’. Aangezien ook staatssecretarissen en regeringscommissarissen een kabinet hebben, is de definitie aangepast om deze nuance weer te geven.

politieke spel kan een kabinet zelfs van de ene dag op de andere ophouden met te bestaan.³ Wanneer een regeringslid uit de regering stapt (bijvoorbeeld om een lokaal mandaat op te nemen), dan wordt in de meeste gevallen het hele kabinet door de opvolger vervangen.⁴ Een kabinetsmedewerker kan wel meerdere legislaturen na elkaar in een kabinet zitten en uitgroeien tot een ‘carrière-cabinettard’.

Kabinetten staan buiten de ambtelijke hiërarchie en buiten de publieke overheidsinstellingen. Hoewel de band met de administratie oorspronkelijk veel sterker was, behoren kabinetten sinds de invoering van het statuut Camu in 1939 niet langer tot de overheidsadministratie en zijn ze in essentie private entiteiten. Kabinetsmedewerkers kunnen bijgevolg niet gelijktijdig actief zijn in de administratie. Wel komt het veel voor dat ambtenaren voor de duur van de legislatuur worden gedetacheerd naar de kabinetten.

Hoewel ze officieel niet tot de administratie behoren, kan men de vraag stellen in welke mate ministeriële kabinetten echt private instellingen zijn. De verschillende wetteksten die de samenstelling en invulling van de kabinetten regelen, doen nergens een expliciete uitspraak doen over hun feitelijk statuut. Deze ambiguïteit over hun al dan niet openbare karakter wordt overgedragen op haar archief (zie infra). Het is wel zo dat het regeringslid, en in zekere mate de partij, volledig verantwoordelijk zijn voor de samenstelling en tewerkstelling van het kabinet, en in het geval van de secretariaten voeren de kabinetten geregeld taken uit die niets te maken hebben met de bevoegdheden van het regeringslid. De kabinetten zien zichzelf steeds als autonome entiteiten waarop zelfs de partij geen vat kan krijgen.⁵

Daartegenover staat wel dat het merendeel van het takenpakket van kabinetten betrekking heeft op de voorbereiding en begeleiding van het overheidsbeleid, en dus wel degelijk tot de openbare sfeer behoort. Verder worden de kabinetten gefinancierd met belastinggeld, zijn er wettelijk vastgelegde regels en richtlijnen voor de samenstelling en worden de medewerkers aangesteld per Koninklijk of Ministerieel Besluit. Ten slotte bestaat een groot deel van de kabinetsmedewerkers uit gedetacheerde ambtenaren.⁶ Er zijn dus verschillende factoren die in het voordeel pleiten van het openbare karakter van de kabinetten. Het Vlaamse Bestuursdecreet stelt trouwens expliciet dat kabinetten deel uitmaken van de Vlaamse Overheid.⁷

³ Op 9 december 2018 verliet N-VA de federale regering. Bijgevolg werden ook vijf volledige kabinetten opgeheven.

⁴ Enkele recente voorbeelden: toen Minister van Defensie Steven Vandeput (N-VA) op 12 november 2018 werd vervangen door Sander Loones (N-VA), werd ook het kabinet Defensie zo goed als volledig vervangen; In de Vlaamse Regering is met het ontslag van Minister van Begroting, Financiën en Energie Bart Tommelein (Open Vld) op 31 december 2018 ook zijn volledige kabinet ontbonden.

⁵ E. KIRSCH, persoonlijke communicatie, Antwerpen, 24 oktober 2018; T. COBBAERT, persoonlijke communicatie, Antwerpen, 30 oktober 2018.

⁶ K. VELLE, persoonlijke communicatie, Brussel, 6 december 2018.

⁷ Vlaams bestuursdecreet van 7 december 2018.

1.2. Historisch overzicht

Het ontstaan en de ontwikkeling van de kabinetten is in de wetenschappelijke literatuur reeds uitvoerig besproken.⁸ Dit onderdeel zal hier niet al te diep op ingaan en een enkel beknopt overzicht geven van de hoofdpunten. De rode draad is de constante toename van het belang en de omvang van de kabinetten doorheen de negentiende en twintigste. De oorzaak van deze groei waren drie factoren: het groeiende belang van de regeringsleden in de besluitvorming en hun verzelfstandiging ten aanzien van de koning; de expansie van de overheidsdiensten; de politisering van de ambtenarij en het daaruit voortkomende wantrouwen in datzelfde ambtenarenapparaat.⁹ Als gevolg van deze drie ontwikkelingen hadden regeringsleden een toenemende behoefte aan een kring van bekwame en betrouwbare naaste medewerkers. Deze kring won systematisch aan belang, ten koste van de administratie.

Ministeriële kabinetten bestonden reeds bij het begin van de Belgische staat in de vorm van een secretariaat waarover elk regeringslid kon beschikken. De rol van deze kabinetten bleef beperkt tot het beheer van de correspondentie en de contacten van de minister en het verzorgen van zijn persoonlijke agenda. Het voorbereiden en opstellen van beleidsvoorstellen werd nog volledig overgelaten aan de administratie. In deze periode konden ambtenaren nog zetelen in het parlement en waren politiek en ambtenarij bijgevolg sterk met elkaar verweven. Bovendien bleef binnen het kader van het unionisme de politieke strijd beperkt.¹⁰ Ten slotte was de macht van de koning nog groot en bleef de rol van de ministers grotendeels beperkt tot het uitvoeren van het beleid dat de vorst uitstippelde. Door al deze factoren was er in feite geen nood aan kabinetten en veel ministers hadden er dan ook geen. De bestaande kabinetten waren zeer klein.¹¹

De situatie begon tegen het midden van de negentiende eeuw te veranderen. Door de groeiende ideologische tegenstellingen tussen liberalen en katholieken kwam het unionisme onder sterke druk te staan. Met het aantreden van de homogeen liberale regering-Rogier I (1847-1852), kwam het unionisme dan ook definitief ten einde. De politiek werd voortaan gekenmerkt door een toenemende verscherping van de tegenstelling tussen de zich ontwikkelende partijen, en namen ook de regeringen steeds meer een uitgesproken politieke houding aan.¹² Door het verbod uit 1848 voor ambtenaren om nog een parlementair mandaat op te nemen, ontstond er een kloof tussen de politiek en de administratie. Door de verdere uitbouw van de Belgische staat namen de bevoegdheden van de ministers toe en net als in Frankrijk kregen regeringsleden de kans om de omvang en verantwoordelijkheden van hun kabinetten uit te breiden. Zowel de secretariaats- als de politieke functie werden verder uitgebouwd. De belangrijkste taken van het kabinet bleven evenwel het onderhouden van de kabinetssbibliotheek en het beheer van de correspondentie van de minister. Dit verhinderde de kabinetten niet om zich steeds meer bezig te houden met de administratie en de beleidsvorming. Omdat elke regering zijn partijpolitieke

⁸ H. VAN HASSEL, *Het ministerieel kabinet: peilen naar een sociologische duiding*, onuitgegeven doctoraatsverhandeling, Katholieke Universiteit Leuven, 1974, 1-179; IDEM, 'Het kabinetssyndroom in historisch perspectief', *Gemeentekrediet van België*, 42 (1988) 166, 11-36; J. ROMMEL, *Kritische evaluatie van de rol en functie van ministeriële kabinetten*, onuitgegeven licentiaatsverhandeling, Universiteit Gent, 2003, 12-18; J. VANDEZANDE, *Ministeriële kabinetten. De ontwikkeling en het profiel tijdens de periode 1918-1969*, onuitgegeven licentiaatsverhandeling, Katholieke Universiteit Leuven, 1999; S. VERHAEGHE, *De evolutie inzake omvang, samenstelling en functie van de ministeriële kabinetten toegespitst op de periode 1970 tot heden*, onuitgegeven licentiaatsverhandeling, Katholieke Universiteit Leuven, 1989.

⁹ PELGRIMS, *Ministeriële kabinetsleden en hun loopbaan*, 25-26.

¹⁰ Het unionisme was de politieke unie tussen katholieke en liberale politici, ontstaan als verzetsbeweging tegen de regering van de Nederlandse koning Willem I. Na de onafhankelijkheid van België werkten de unionistische politici samen om de Belgische staat verder uit te bouwen.

¹¹ H. VAN HASSEL, 'Kabinetten', in: M. DEWEERDT, C. DE RIDDER en R. DILLEMANS (red.), *Wegwijs Politiek*, Leuven, 1994, 400; IDEM, 'Het kabinetssyndroom in historisch perspectief', *Gemeentekrediet van België*, 42 (1988) 166, 14-16; ROMMEL, *Kritische evaluatie*, 12-13.

¹² VAN HASSEL, 'Het kabinetssyndroom in historisch perspectief', 15.

stempel drukte op nieuw aangeworven ambtenaren kende de ambtenarij een gestage politisering. Door de (vermeende) verschillen in politieke overtuigingen vertrouwden veel ministers hun eigen administratie niet meer. Als gevolg hiervan trokken de kabinetten steeds meer dossiers naar zich toe en lieten de kabinetsschefs hun gezag over de administratie gelden. Opvallend genoeg werden kabinetten in deze periode nog gezien als deel van de administratie, met de meerderheid van de kabinetssmedewerkers afkomstig uit de ambtenarij. Door de uitbreiding van het takenpakket van de minister en de toenemende politisering werd de rol van de kabinetten groter en nam het aantal kabinetssleden toe. De nieuwe rol van kabinetten werd geïnstitutionaliseerd en verankerd in het politieke bestel.¹³

Tijdens het Interbellum werd de positie van de kabinetten nog meer versterkt. Na de Eerste Wereldoorlog was de Belgische administratie sterk gedesorganiseerd en niet in staat om op korte termijn een herstelbeleid uit te werken. Door het gebrek aan middelen en personeel bij de administratie werd deze opdracht doorgeschoven naar de kabinetten, die wel de nodige expertise wisten aan te trekken. Een vergelijkbare situatie ontstond tijdens de crisis van de jaren 1930, toen de administratie niet in staat was om een economisch beleid uit te werken. Wederom konden de kabinetten dankzij hun toegang tot de juiste deskundigen en expertise wel een economisch herstelbeleid uitwerken.¹⁴ Tegelijkertijd nam de politieke rol van de kabinetten verder toe. Partijen werden prominenter en het parlement haalde de overhand op de regering. Om hun controle op het beleid te vergroten stuurden de partijen pionnen naar de kabinetten van de regeringsleden, met als gevolg dat het aandeel aan ambtenaren in de kabinetten sterk afnam. Aangezien coalitieregeringen nu de norm waren, kregen de kabinetten een grotere rol in de onderhandelingen en regeringsakkoorden tussen de verschillende partijen. Tot slot bevorderde de verdere uitbreiding van de staatsinterventie en overheidsbevoegdheden de groei van de kabinetten. Met het Koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, beter bekend als het “statuut Camu”, werd vanaf 1939 een scheiding ingevoerd tussen de politiek en de administratie. Kabinetten werden niet langer gezien als een onderdeel van de administratie. Officieel gezien moesten de kabinetten zich nu beperken tot een politieke steun- en secretariaatsfunctie, maar tegelijkertijd stonden de kabinetten, door hun connectie met de minister, nu in een hiërarchisch hogere positie ten opzichte van de administratie. In de praktijk konden de kabinetten hierdoor juist meer wegen op de beleidsvorming en trokken ze steeds meer dossiers van de administratie naar zich toe. Het statuut Camu beoogde om de rol van de ambtenarij te versterken, maar had in de praktijk het omgekeerde effect. Ondertussen liep de institutionalisering van de kabinetten door en werden bijvoorbeeld de wedden en ontslagvergoedingen wettelijk vastgelegd.¹⁵

De hierboven beschreven trends zetten zich voort na de Tweede Wereldoorlog. In deze periode verminderde het belang van het parlement en vormde de regering steeds meer het zwaartepunt van zowel de uitvoerende als de wetgevende macht. De kabinetten wisten hiervan te profiteren en werden nu het hoofdinstrument om het beleid uit te werken. De administratie werd daarentegen steeds meer in een onderdanige positie ten opzichte van de kabinetten gedwongen. Dit gebrek aan autonomie frustreerde vele ambtenaren en vanaf 1945 begonnen al snel de eerste klachten over de kabinetten op te duiken. Er werd zelfs al geopperd om de kabinetten volledig af te schaffen.¹⁶ Aan deze oproepen werd er echter weinig gehoor gegeven. De kabinetten bleven juist groeien en kenden een buitensporige aanwas in de jaren 1970 en 1980. De politisering van de ambtenarij, het hieruit voortkomende wantrouwen tussen politiek en administratie en de toenemende druk van de politieke partijen zorgden voor een vicieuze cirkel waarbij de kabinetten steeds groter en belangrijker werden. Op hun hoogtepunt vormden de kabinetten waarachtige schaduwadministraties. De onderstaande tabel toont het aantal beleidsambtenaren dat werkzaam was in nationale kabinetten in de periode 1946-1986 en daarnaast het

¹³ ROMMEL, *Kritische evaluatie*, 13-14.

¹⁴ VAN HASSEL, ‘Het kabinetssyndroom in historisch perspectief’, 21-22.

¹⁵ ROMMEL, *Kritische evaluatie*, 14-16.

¹⁶ IBIDEM, 16-17; VAN HASSEL, ‘Het kabinetssyndroom in historisch perspectief’, 25-29.

aantal tewerkgestelden in nationale en Vlaamse (pas vanaf 1983) kabinetten gedurende de periode 1960-1987.

Tabel 1: Aantal tewerkgestelde medewerkers in nationale kabinetten, 1946-1987.

Aantal beleidsambtenaren in nationale kabinetten (1946-1986)		Totaal aantal tewerkgestelden in nationale kabinetten (1960-1987)		
Jaar	Aantal	Jaar	Nationaal	Vlaams
1946	88	1960	750	
1958	185	1973	1867	
1977	346	1983	1677	1072
1980	438	1987	1982	1017
1986	530			

Bron voor beide grafieken: W. DEWACHTER, *Besluitvorming in politiek België*, Leuven, 1995, 245.

In de jaren 1990 trad er een zekere kentering op en probeerde men de kabinetten terug in te perken. Zeker vanaf 1992 werd er continu gesproken over het ‘afslanken’ van de kabinetten. Hoewel er nooit serieuze stappen zijn gezet om de omvang en invloed van de kabinetten terug te dringen, was er wel een trendmatige daling van het aantal kabinetsleden.¹⁷

Tijdens de jaren 1990 nam de kritiek op de kabinetten stelselmatig toe. Door hun machtsmonopolie en optreden als parallelle administratie werd de bestaande bureaucratie steeds meer gemarginaliseerd en gedemotiveerd. De stem om ze te hervormen of af te schaffen werd steeds luider. Als antwoord op de schandalen en corruptie van de jaren 1980 en 1990 ontstond in deze periode een nieuwe beweging onder de naam “Nieuwe Politieke Cultuur”. Onder invloed van de New Public Management-theorie ijverde men voor een grote hervorming van de overheid die deze kleiner en efficiënter zou maken.¹⁸ Vanuit deze context lanceerde de regering Verhofstadt I (1999-2003) een grootschalige poging om de federale overheid te hervormen. Het kernpunt van deze hervorming, die gaandeweg de naam “Copernicushervorming” heeft gekregen, was om de administratie meer te betrekken bij het beleidsvoorbereidend en -vormend werk.¹⁹ Door de politiek en administratie beter met elkaar te doen samenwerken zou de overheid in zijn geheel efficiënter worden.²⁰ Als deel van de hervorming werden de oude ministeries omgevormd naar Federale Overheidsdiensten (FOD’s), met aan het hoofd een beleidsraad en een beleidsvoorbereidende cel. De beleidsraad zou optreden als verbinding tussen de politiek en de administratie en moest de strategie voor de overheid uittekenen. Ze kreeg tevens een aantal managementfuncties. De cel beleidsvoorbereiding was verantwoordelijk voor de voorbereiding, uitvoering en opvolging van het uitgestippelde beleid. Opvallend genoeg zou de samenstelling van de cel beleidsvoorbereiding gebeuren op basis van de competentie van de kandidaten en uitgebreide selectieprocedures door Selor, het selectiebureau van de overheid. Ze zou dus niet meer persoonlijk door de minister worden samengesteld. Omdat de administratie op deze manier het

¹⁷ ROMMEL, *Kritische evaluatie*, 16-17; B. HELLINCK, ‘Doorgaans, maar niet altijd... Ervaringen met kabinetten en kabinetssarchieven’, *Bibliotheek- en archiefgids*, 76 (2000) 3, 7.

¹⁸ J. DE JAEGERE, ‘Beleidscellen op federaal niveau: evaluatie van de Copernicushervorming’, *Jura Falconis*, 46 (2009-2010) 4, 576-578; C. PELGRIMS en S. DEREU, ‘Ministeriële kabinetten in de Copernicushervorming. De terugkeer van iets dat nooit weg was’, *Burger, bestuur en beleid*, 3 (2006), 25; ROMMEL, *Kritische evaluatie*, 106-115.

¹⁹ De basis voor de hervorming werd gevormd door de nota *Naar een modernisering van de Openbare Besturen. Verslag van de werkgroepen Organisatiestructuur en Personeelsbeleid*, Brussel, 16 februari 2000. Deze nota is beter gekend als de *Copernicusnota*.

²⁰ PELGRIMS en DEREU, ‘Ministeriële kabinetten in de Copernicushervorming’, 25-27.

beleidsvoorbereidend werk van de kabinetten zou overnemen, konden deze laatste volledig worden afgeschaft.²¹

De hervormingsplannen stootten al snel op weerstand van de eigen regeringspartijen. Met name de PS verzette zich tegen de afschaffing van de kabinetten. Hierdoor werden gaandeweg de plannen steeds meer aangepast. In eerste instantie verscheen er terug een secretariaat dat werd samengesteld door en volledig ter dienste stond van het regeringslid. De beleidsvoorbereidende cellen werden losgetrokken van de administratie en rechtstreeks onder de regeringsleden geplaatst. In 2001 werd besloten om de kabinetten niet meteen af te schaffen. De regeringsleden kregen daarentegen de vrijheid om zelf te bepalen wanneer hun kabinet werd opgeheven en de beleidsraad werd geïmplementeerd. Het zal weinig verbazen dat enkel eerste minister Guy Verhofstadt (VLD) en minister voor Ambtenarenzaken en Modernisering van Openbare Besturen Luc Van den Bossche (SP/sp.a), de architecten van de hervorming, zich hiermee in orde brachten.²² Aan het begin van Verhofstadt II (2003-2007) werd via een Koninklijk Besluit bepaald dat de ministers zelf de leden van de beleidsvoorbereidende cellen konden aanduiden, net zoals hun secretariaat. De naam werd verkort naar beleidscel. Uiteindelijk is er van een afschaffing niets in huis gekomen. De kabinetten zijn formeel gesplitst in twee aparte entiteiten, maar buiten een naamsverandering is er in de praktijk weinig veranderd.²³

In dezelfde periode wilde ook de Vlaamse Overheid zich hervormen. De doelstellingen waren grotendeels hetzelfde: het herwaarderen en responsabiliseren van de administratie en de overheid in haar geheel autonomer en efficiënter maken. Deze hervorming kreeg de naam Beter Bestuurlijk Beleid (BBB).²⁴ De administratie zou alle beleidsvoorbereidende en -ondersteunende taken van de kabinetten overnemen. De kabinetten zelf zouden dan worden gereduceerd tot een persoonlijke staf en secretariaat met een beperkt aantal adviseurs voor politiek advies en het algemene regeringsbeleid.²⁵ Onder de BBB werden de Vlaamse ministeries vervangen door beleidsdomeinen, die verder waren opgedeeld in een departement en één of meerdere agentschappen. Het departement werd verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding en -ondersteuning, terwijl de autonome agentschappen instonden voor de uitvoering van het beleid. Om de brug te slaan tussen de politiek en de administratie werd ook hier een beleidsraad ingevoerd. Dankzij deze nieuwe administratieve structuren werden de kabinetten in theorie overbodig. Veel Vlaamse ministers zagen het echter niet zitten om hun kabinetten te reduceren of volledig af te schaffen. Zij maakten de vergelijking met de Nederlandse ministers, die niet over een eigen kabinet beschikten en volledig waren overgeleverd aan hun administratie. Omdat er meer tegenstand voorstanders waren voor een afschaffing, werden de kabinetten behouden.²⁶ De rest van de BBB werd wel met succes ingevoerd. In de huidige situatie zijn zowel het kabinet als de administratie verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding en -opvolging. De Vlaamse Overheid probeert de samenwerking tussen de twee entiteiten nu zo veel mogelijk te stimuleren.²⁷

²¹ IBIDEM, 26; DE JAEGERE, 'Beleidscellen op federaal niveau', 582-583.

²² DE JAEGERE, 'Beleidscellen op federaal niveau', 587.

²³ PELGRIMS en DEREU, 'Ministeriële kabinetten in de Copernicushervorming', 28-32.

²⁴ Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003; Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 tot de organisatie van de Vlaamse administratie.

²⁵ C. PELGRIMS, 'Het ministerieel kabinet als rotatiepunt en meerwaarde in de loopbaan van de kabinetssleden', *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, 58 (2003) 6, 401; T. VANDEWEERD, *Ministeriële kabinetten op Vlaams beleidsniveau: onderzoek vanuit ministerieel oogpunt*, onuitgegeven masterproef, KU Leuven, 2005, 40-47.

²⁶ VANDEWEERD, *Ministeriële kabinetten op Vlaams beleidsniveau*, 69-75.

²⁷ In 2009 vaardigde de Vlaamse Overheid een charter uit over de politiek-ambtelijke samenwerking dat de taakverdeling en samenwerking tussen kabinet en administratie mee vorm moest geven: *Charter politiek-ambtelijke samenwerking*, Brussel, 9 december 2009.

1.3. Wettelijk kader

Op zowel de federale als de Vlaamse kabinetten zijn respectievelijk een aantal wetten en decreten van toepassing. Deze wetten regelen vooral praktische zaken zoals het sociaal statuut en het loon van de kabinetsmedewerkers, maar leggen ook bepalingen op omtrent de samenstelling en financiering. Dit onderdeel geeft een overzicht van de belangrijkste wetteksten en omzendbrieven die momenteel van kracht zijn.

De federale kabinetten baseren zich op het Koninklijk Besluit van 19 juli 2001 betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten.²⁸ Het oorspronkelijke besluit dateert uit 2001, maar is nadien meermaals gewijzigd. De recentste versie dateert uit 21 maart 2017. Dit KB regelt de samenstelling van de federale beleidscellen, cellen algemeen beleid, de cel algemene beleidscoördinatie en de secretariaten. Het besluit gaat uitgebreid in op het personeelsstatuut van de kabinetsmedewerkers en de wedden en toelagen die ze ontvangen, maar laat na om een duidelijke definiëring van de betrokken beleidsorganen of een opsomming van hun bevoegdheden te geven. De Kanselarij van de Eerste Minister bracht in 2014 een document uit waarin verschillende praktische richtlijnen en bepalingen meer in detail zijn uitgewerkt.²⁹ Eveneens relevant is het koninklijk besluit van 7 november 2000 betreffende de samenstelling van de beleidsraden.³⁰ In deze beleidsraden zetelen naast de minister, de voorzitter van het Directiecomité van een FOD en enkele experts ook de directeurs van de betrokken beleidscellen en de cel algemeen beleid. Aangezien de oprichting van een beleidsraad facultatief is, komen ze in de praktijk weinig voor.³¹

De belangrijkste rechtsgrond voor de Vlaamse kabinetten is het Kabinetsdecreet van 24 juli 2009.³² Deze wet is sindsdien meermaals gewijzigd, met de recentste versie daterend uit 2015. Qua opzet is het decreet grotendeels gelijk aan haar federale tegenhanger en naast bepalingen omtrent de samenstelling wordt ingegaan op het financieel statuut van de kabinetsmedewerkers. Verschillend van het KB formuleert het decreet expliciet de bevoegdheden van de kabinetten (zie infra). Voor de concrete taakverdeling tussen het kabinet en de administratie verwijst het decreet door naar een generiek afsprakenkader, dat individuele regeringsleden verder kunnen aanvullen met specifieke werkregelingen. Dit afsprakenkader is vastgelegd in het *Charter Politiek-ambtelijke Samenwerking*, dat concrete afspraken bevat over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden, de samenwerking en de wederzijdse afstemming tussen de regeringskabinetten en de Vlaamse administratie.³³ Verder zijn er nog een aantal omzendbrieven van belang. VR 2015/22 geeft uitgebreide praktische richtlijnen voor het personeelsbeheer van de kabinetten, tot aan de toekenning van dienstwagens en de vastlegging van de

²⁸ Koninklijk besluit van 19 juli 2001 betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten en betreffende de personeelsleden van de federale overheidsdiensten aangewezen om deel uit te maken van een kabinet van een lid van een Regering of van een College van een Gemeenschap of een Gewest.

²⁹ *Richtlijnen voor secretariaten, cel algemene beleidscoördinatie, cellen algemeen beleid en beleidscellen*, Kanselarij van de Eerste Minister, 23 oktober 2014.

³⁰ Koninklijk besluit van 7 november 2000 houdende oprichting en samenstelling van de organen die gemeenschappelijk zijn aan iedere federale overheidsdienst.

³¹ DE JAEGERE, 'Beleidscellen op federaal niveau', 587.

³² Besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering.

³³ *Charter politiek-ambtelijke samenwerking*, Brussel, 9 december 2009; Extra toelichting wordt gegeven op de website van de Vlaamse Overheid: 'Charter Politiek-Ambtelijke Samenwerking', *Vlaanderen* (<https://www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-overheid/organisatie-van-de-vlaamse-overheid/charter-politiek-ambtelijke-samenwerking>). Geraadpleegd op 13 december 2018.

uniformvergoedingen toe.³⁴ De omzendbrieven VR 2007/40³⁵ en VR 2018/5³⁶ zijn dan weer gedragscodes voor goed en verantwoord bestuur waaraan de kabinetsleden zich dienen te houden.

De bestaande wetteksten focussen vooral op de praktische organisatie van de kabinetten. De nadruk ligt daarbij vooral op de samenstelling van de kabinetten en de manier waarop de kabinetsmedewerkers vergoed worden voor hun diensten. Over archiefbeheer en het statuut van het kabinetsarchief is in deze wetten niets te vinden. De *Richtlijnen voor secretariaten, cel algemene beleidscoördinatie, cellen algemeen beleid en beleidscellen* geven wel aan wat er met het archief moet gebeuren bij een regeringswissel en de opheffing van het kabinet, maar treedt verder niet in detail.³⁷ Ook wordt er nergens in de wetten echt ingegaan op de vraag of een kabinet nu een bestuursrechtelijk of een privaatrechtelijke instelling is. Het feit dat grote delen van hun werking wettelijk zijn vastgelegd lijkt wel het eerste te suggereren.

1.4. Structuur en samenstelling van kabinetten

De organisatiestructuur en samenstelling van kabinetten is van belang voor het archiefbeheer. De organisatorische context waarbinnen de archiefdocumenten tot stand zijn gekomen, kan immers een goede leidraad vormen voor een archiefschema. Het is nog maar de vraag of er sprake is van een ‘basisstructuur’ waaraan alle kabinetten zich houden en of deze structuur uitgebreid genoeg is om er een ordeningsschema voor het kabinetsarchief op te baseren. Binnen dit kader is het van belang dat de archivaris op de hoogte is van de concrete samenstelling van en de taakverdeling binnen een kabinet. Hoewel de wetgeving rond kabinetten aandacht besteedt aan de samenstelling van deze organen, gaat dit niet verder dan het vastleggen van quota en maximumaantallen voor bepaalde rollen binnen het kabinet. Hoe het kabinet in de praktijk vorm krijgt wordt volledig bepaald door het regeringslid en zijn kabinetschef(s).

Hoewel de concrete samenstelling vaak verschilt van kabinet tot kabinet, zijn er een aantal rollen en posities die nagenoeg altijd aanwezig zijn:³⁸

- a) **Kabinetschef:** De kabinetschef is het hoofd van het kabinet en staat rechtstreeks onder het regeringslid. De chef treedt op als manager, teamleider en doorgeefluik tussen het regeringslid en het kabinet.³⁹ In sommige gevallen bekommert hij zich ook om het archief, maar dit is niet algemeen verspreid. De kabinetschef speelt een grote rol bij de samenstelling van het kabinet en de meeste medewerkers worden door hem of haar voorgedragen. De chef kan in naam van het regeringslid in diverse raden en commissies zetelen en vormt een belangrijk element in de beleidsraden. Wanneer de competenties van een regeringslid in vraag worden gesteld, kan een capabele kabinetschef als tegengewicht dienen.
- b) **Adjunct-kabinetschef:** In kabinetten met meerdere ministeriële bevoegdheden wordt doorgaans per beleidsdomein een bijkomende adjunct-kabinetschef aangesteld. Hiërarchisch vallen zij onder de kabinetschef, maar zelf staan ze aan het hoofd van hun respectievelijke

³⁴ Omzendbrief VR 2015/22. *Organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering*, 12 juni 2015. (<http://vademecum.vandenbroele.be/entity.aspx?id=105>). Het vormt hiermee een tegenhanger van de federale *Richtlijnen voor secretariaten, cel algemene beleidscoördinatie, cellen algemeen beleid en beleidscellen*.

³⁵ Omzendbrief VR 2007/40. *Deontologische code voor de personeelsleden van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering*, 21 december 2007. (<http://vademecum.vandenbroele.be/entity.aspx?id=106>).

³⁶ Omzendbrief VR 2018/5. *Gedragscode voor bestuurlijke uitgaven*, 20 juli 2018. (<http://vademecum.vandenbroele.be/entity.aspx?id=107>).

³⁷ *Richtlijnen voor secretariaten, cel algemene beleidscoördinatie, cellen algemeen beleid en beleidscellen*, 22.

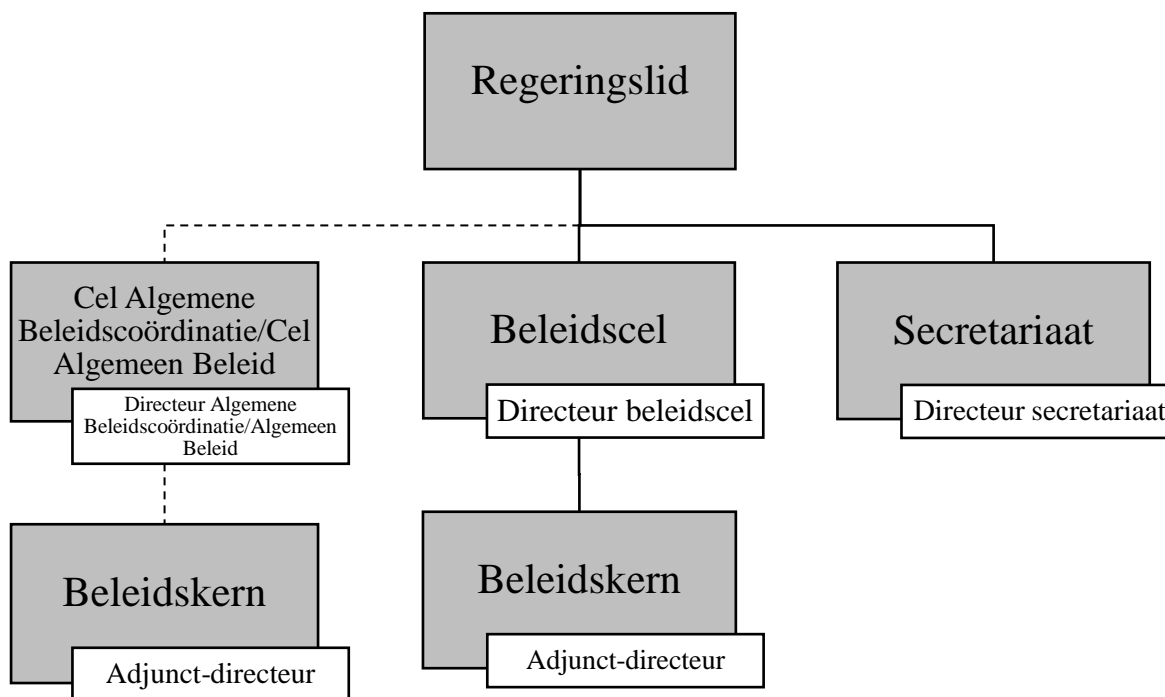
³⁸ Ik vermijd hier de term ‘functie’ wanneer ik spreek over de taken en posities van de medewerkers om verwarring met de functies van het kabinet te vermijden (zie paragraaf 1.5).

³⁹ KIRSCH, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2018.

- beleidskern. Dit is vooral een inhoudelijke rol, bedoeld om het regeringslid en de kabinetschef verder te ondersteunen. De adjunct-kabinetschef is een expert in zijn of haar domein.
- c) **Kabinetssecretaris:** De kabinetssecretaris staat in voor de administratie en het personeelsbeheer van het kabinet. Hij of zij stuurt en ondersteunt de werking van het kabinet. De kabinetssecretaris heeft het meeste zicht op de organisatiestructuur en taakverdeling van het kabinet en is de persoon die het dichtste in de buurt komt van een verantwoordelijke voor het archiefbeheer.
 - d) **Woordvoerder:** Woordvoerders spreken namens het regeringslid de pers toe, zowel vanuit diens ministeriële bevoegdheden als vanuit zijn of haar rol als politicus. De nadruk ligt sterk op de politieke lijn en de achterliggende ideologie. Woordvoering over de meer praktische uitvoering van het beleid wordt doorgaans verzorgd door de administratie.
 - e) **Perscel:** De medewerkers van de perscel hebben een dubbele taak. In de eerste plaats verzorgen zij, in ondersteuning van de woordvoerder, de contacten met de pers. Daarnaast stellen ze de persmappen samen die dagelijks onder de kabinetssmedewerkers worden verdeeld. De perscel vervult in daarmee in beide richtingen de rol van informatieprovider.
 - f) **Privésecretaris:** Een regeringslid heeft vrijwel altijd een privésecretaris die instaat voor het beheer van de agenda en de correspondentie. Kabinetschefs beschikken vaak eveneens over een eigen secretaris. Men mag de privésecretaris(sen) en de kabinetssecretaris niet met elkaar verwarren.
 - g) **Inhoudelijke en uitvoerende medewerkers:** De meerderheid van het kabinet bestaat uit de inhoudelijke en uitvoerende medewerkers. Zij staan in voor de planning, voorbereiding en uitvoering van het beleid dat het regeringslid voor ogen heeft. De inhoudelijke medewerkers en raadgevers doen het meeste inhoudelijke werk. Het uitvoerend personeel wordt ingezet om de inhoudelijke medewerkers hierbij te ondersteunen. Zeker de inhoudelijke medewerkers zijn vaak gespecialiseerd in een bepaald beleidsdomein, maar over het algemeen varieert het takenpakket van de kabinetssmedewerkers zeer sterk. Ze zijn flexibel en polyvalent inzetbaar. De medewerkers worden niet alleen ingezet voor het ondersteunen van de ministeriële bevoegdheden, maar zijn bijvoorbeeld ook verantwoordelijk voor de perscel en het beheer van het dienstbetoon van het regeringslid.
 - h) **Kabinetseconoom:** De kabinetseconoom beheert het budget en de financiën van het kabinet. Hij staat in voor het charteren van vervoer, terugbetalen van facturen, etc. Dit hoeft niet per se een aparte rol te zijn en kan samen met andere taken worden uitgevoerd. Tegenwoordig wordt deze rol vaak toevertrouwd aan de administratie.
 - i) **Facilitaire en ondersteunende medewerkers:** Het kabinet wordt ondersteund door verschillende ICT'ers, schoonmaakpersoneel, chauffeurs, koks, beveiligingspersoneel, etc. Tegenwoordig worden de meeste van deze taken uitbesteed aan de administratie.
 - j) **Externe experts:** Externe experts kunnen in diverse gradaties worden aangetroffen in een kabinet. Sommigen worden permanent tewerkgesteld als raadgever, terwijl anderen enkel deeltijds of voor een specifiek dossier worden betrokken.

a. Wettelijke bepalingen voor federale kabinetten

Sinds de Copernicushervorming wordt er op federaal niveau een onderscheid gemaakt tussen het secretariaat van het regeringslid en de verschillende beleidscellen waarover hij of zij kan beschikken. In theorie zijn dit allemaal aparte entiteiten, maar in de praktijk vormen ze net als voor de hervorming één kabinet en verschilt alleen de naamgeving. De wettelijke structuur van de kabinetten wordt gegeven in het onderstaande schema:⁴⁰



Figuur 1: Samenstelling van de kabinetten van federale regeringsleden.

De verschillende onderdelen van het kabinet zijn als volgt:

- a) **Beleidscel:** De beleidscel ondersteunt het regeringslid bij de voorbereiding en evaluatie van diens beleid en vervult dus de klassieke functie van een kabinet. Indien een regeringslid bevoegd is voor meerdere materies, kan de regering beslissen om de cel uit te breiden met extra beleidskernen, of om meerdere beleidscellen aan het regeringslid toe te kennen. De verantwoordelijke voor de hele cel is de directeur van de beleidscel, maar per beleidskern kan er een adjunct-directeur zijn. Verder bestaat de beleidscel uit inhoudelijke medewerkers (de raadgevers) en uitvoerend personeel.
- b) **Secretariaat:** Het secretariaat staat in voor de ondersteuning van het regeringslid op politiek vlak (relatie met de partij, parlamentsfractie, pers, vakbonden, etc.) en op logistiek vlak (onthaal, chauffeur, secretariaat). Het omvat de facilitaire diensten, de persdienst en de woordvoerder van het regeringslid. De hoofdverantwoordelijke is de directeur van het secretariaat.
- c) **Cel algemene beleidscoördinatie/Cel algemeen beleid:** De eerste minister en de vice-eerste ministers beschikken naast hun eigen beleidscellen over respectievelijk een cel algemene beleidscoördinatie of een cel algemeen beleid. Leden van het kernkabinet die geen vice-eerste minister zijn krijgen eveneens een cel algemeen beleid. De taak van deze cellen is het voorbereiden, opvolgen en coördineren van het algemene regeringsbeleid en het beleid van de verschillende regeringsleden. Beide cellen staan onder leiding van hun eigen directeur. De

⁴⁰ Richtlijnen voor secretariaten, cel algemene beleidscoördinatie, cellen algemeen beleid en beleidscellen, 4-5.

directeur van de cel algemene beleidscoördinatie is tevens de voorzitter van het directiecomité van de FOD Kanselarij van de Eerste Minister. Voor de rest bestaan deze cellen uit inhoudelijke medewerkers en uitvoerend personeel.⁴¹

- d) **Beleidsraad:** Een regeringslid dat gezag uitoefent over een FOD, heeft de optie om naast zijn kabinet nog een beleidsraad op te richten als verbindingsorgaan tussen de politieke overheid en de administratie. Deze raad heeft als taak het vastleggen van de algemene richtlijnen voor de uitvoering van politieke beslissingen en de te volgen strategie. Ook het opvolgen van de uitvoering van deze richtlijnen behoort tot het takenpakket. De beleidsraad bestaat uit het regeringslid, de voorzitter van het Directiecomité van de betrokken FOD, externe experts, de directeurs algemeen beleid en de directeurs van de relevante beleidscellen. Het regeringslid is niet verplicht om een beleidsraad op te richten en de raad is geen onderdeel van het kabinet.

De omvang van de verschillende beleidscellen en secretariaten wordt door de regering aan het begin van elke legislatuur vastgelegd. Afhankelijk van hun bevoegdheden krijgen sommige regeringsleden meer medewerkers toegewezen dan anderen. Aan bepaalde functies worden vereiste opleidingsniveaus verbonden.⁴²

Het kabinet Defensie is licht anders gestructureerd en bestaat voor een deel uit militairen. Het leger voorziet in praktische en logistieke ondersteuning. Het kabinet heeft drie directeuren (Operaties, juridische zaken en HR).⁴³

Binnen de federale kabinetten krijgt een aantal rollen een andere benaming. Het is een louter cosmetisch verschil en de inhoud van elke rol blijft hetzelfde. Sommige federale regeringsleden blijven trouwens de oude benamingen gebruiken voor hun medewerkers.

Tabel 2: Federale kabinetsterminologie.

Kabinetsterminologie	Federale terminologie
Kabinetschef	Directeur algemeen beleid Directeur beleidscel
Adjunct-kabinetschef	Adjunct-directeur/Hoofd van de beleidskern
Kabinetssecretaris	Directeur secretariaat
Raadgever	Inhoudelijke medewerker
Uitvoerend personeel	Uitvoerende medewerker

b. Wettelijke bepalingen voor Vlaamse kabinetten

De structuur en samenstelling van Vlaamse kabinetten zijn grotendeels vastgelegd in het Kabinetsbesluit.⁴⁴ Het besluit maakt een onderscheid tussen stafleden, uitvoerend personeel en aanvullend personeel. De stafleden omvatten de kabinetschef, de kabinetssecretaris, de raadgevers, de persoonlijke secretaris en de woordvoerder. Het uitvoerend personeel wordt verder opgedeeld in inhoudelijke en uitvoerende medewerkers. Het aanvullend personeel wordt gevormd door de chauffeurs, technisch personeel en het personeel voor de receptie en telefonie. Veel van de facilitaire taken zoals

⁴¹ Daar de hoofdfunctie van de cel algemeen beleid bestaat uit het opvolgen van de andere regeringsleden en kabinetten is de cel in feite een wettelijk vastgelegd ‘schaduwkabinet’.

⁴² *Richtlijnen voor secretariaten, cel algemene beleidscoördinatie, cellen algemeen beleid en beleidscellen*, 3.

⁴³ J. POPPE, *De werking van een kabinet*, ongepubliceerde nota, Antwerpen, 2018, 10.

⁴⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering.

ICT-ondersteuning, catering, schoonmaak, beveiliging, etc. worden uitbesteed aan de administratie. Het hiervoor benodigde personeel behoort niet tot het kabinet. De minister-president en de viceminister-presidenten beschikken naast hun vakkabinet steeds over een kabinet algemeen beleid.

Artikels 6 tot 10 van het Kabinettsdecreet leggen beperkingen op het aantal kabinettsmedewerkers dat een regeringslid mag hebben:

1. Minister-president en viceminister-president:

a) Stafleden:

- Eén kabinettschef belast met de algemene leiding van het kabinet;
- Eén kabinettschef belast met de inhoudelijke beleidsmateries van de minister-president;
- Eén woordvoerder;
- Eén privésecretaris;
- Eén kabinettssecretaris;
- 16 raadgevers (vijf mogen de functie van adjunct-kabinettschef krijgen);

b) Max. 16 uitvoerende personeelsleden;

c) Max. vijf aanvullende personeelsleden.

2. Ministers:

a) Stafleden:

- Eén kabinettschef belast met de algemene leiding van het kabinet;
- 13 raadgevers (inclusief één woordvoerder, één privésecretaris en één kabinettssecretaris. Twee raadgevers mogen de functie van adjunct-kabinettschef krijgen);⁴⁵

b) Max. negen uitvoerende personeelsleden;

c) Max. drie aanvullende personeelsleden.

Verder worden er negen ‘losse’ stafleden verdeeld onder de ministers op basis van hun bevoegdheden. Indien het past binnen de kabinettsbegroting mag één uitvoerend personeelslid worden omgezet in een staflid en één aanvullend personeelslid in een uitvoerend personeelslid. Er worden opleidingsniveaus opgelegd voor de verschillende personeelsleden. De samenstelling van de kabinetten wordt elk jaar gecontroleerd door het Vlaams Parlement.

c. Kabinettsstructuren en -organisatie in de praktijk

Buiten de wettelijke bepalingen rond samenstelling en rolverdeling binnen de kabinetten zijn er geen verdere verplichtingen bij het organiseren van een kabinet. De organisatiestructuur van een kabinet wordt bijgevolg volledig bepaald door de minister en de kabinettschef. Veel hangt af van hun persoonlijke stijl en voorkeuren. Kabinetten kunnen dus heel hiërarchisch of juist heel egalitair zijn.⁴⁶ De meeste kabinetten zijn in de praktijk platter gestructureerd dan de hiërarchische administratie. Het zijn overwegend open organisaties met een rechtstreekse bevelsstructuur. Voor de meeste kabinettsleden is de kabinettschef meteen de eerste directe overste.⁴⁷ De minister en kabinettschef treden eerder op als ‘ploegleider’ dan als formele baas. Het is juist dankzij deze vlakke en informele organisatiestructuur dat kabinettsmedewerkers kunnen handelen met de hun kenmerkende snelheid en flexibiliteit.⁴⁸ Wel worden raadgevers en medewerkers doorgaans toegewezen aan één van de bevoegdheidsdomeinen van het regeringslid. De verschillende bevoegdheden kunnen dus optreden als een structurerend element. In de

⁴⁵ Met toestemming van de minister-president kunnen dit er drie zijn.

⁴⁶ KIRSCH, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2018.

⁴⁷ PELGRIMS, *Ministeriële kabinettsleden en hun loopbaan*, 86-87.

⁴⁸ ROMMEL, *Kritische evaluatie*, 88-89.

jaren 1980 was het alvast de gewoonte om de organisatiestructuur van de kabinetten in zekere mate te spiegelen aan die van de overeenkomende administratie.⁴⁹

Zijn de hierboven geschetste bepalingen voor de samenstelling en organisatiestructuur van kabinetten voldoende om er een archiefschema op te baseren? Het antwoord hierop lijkt eerder negatief te zijn, voornamelijk omdat de organisatiestructuur in de praktijk vaak te vlak is om er een degelijke ordeningsstructuur uit te kunnen puren. Daarenboven zorgt de flexibiliteit en variatie doorheen de tijd en tussen de kabinetten onderling ervoor dat het moeilijk is om een organisatiestructuur te formuleren die algemeen toepasbaar kan zijn. De organisatiestructuur van kabinetten lijkt geen duurzame basis te zijn voor een algemeen ordeningsschema van een kabinetsarchief.

1.5. Functies en bevoegdheden van kabinetten

De functies van kabinetten vormen een belangrijk sturend element voor hun interne werking en hun eigen archiefvorming. De functies vormen de omkadering waarbinnen de medewerkers de activiteiten uitvoeren die resulteren in de archiefdocumenten van het kabinet. De kabinetsfuncties vormen dus de context en de basis voor de documentvorming en zijn bijgevolg zeer interessant als gidslijn voor het archiefbeheer. Waar de organisatiestructuur van een kabinet constant verandert, zijn de functies veel stabiel en in zekere mate zelfs universeel. Een op functies gebaseerd archiefschema kan oplossingen bieden waar een klassiek, op de organisatiestructuur gebaseerd schema te kort schiet. Ook voor het waarderingsinstrument vormen de functies van een kabinet een goede leidraad. Dit onderdeel onderzoekt wat de functies zijn van kabinetten, zowel officieel als officieus, en in welke mate deze functies hun weerslag hebben op het kabinetsarchief. Op basis hiervan wordt vervolgens een lijst van kabinetsfuncties opgesteld die als fundering kan dienen voor een ordeningsschema en een waarderings- of selectielijst.

a. Wettelijke functies en bevoegdheden

Allereerst moet er nagegaan worden of er vanuit de wetgeving uitspraken zijn inzake de functies en bevoegdheden van een kabinet. In het huidige KB voor de federale kabinetten wordt er alvast met geen woord gerept over de bevoegdheden.⁵⁰ Dit was nog wel het geval in het KB van 4 mei 1999, dat voor de Copernicushervorming werd ingevoerd.⁵¹ Artikel 1 van dit besluit geeft een overzicht van de bevoegdheden van een federaal kabinet:

- a) De zaken welke van die aard zijn dat zij invloed kunnen uitoefenen op het algemeen regeringsbeleid of op de parlementaire werkzaamheden;
- b) De opzoeken en de studiën ter vergemakkelijking van de persoonlijke taak van de minister;
- c) Het voorleggen van de dossiers van het bestuur;
- d) Het secretariaat van de minister;
- e) Het behandelen van de tot hem persoonlijk gerichte brieven;
- f) De vragen om gehoor;
- g) Het persoverzicht.

⁴⁹ KIRSCH, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2018.

⁵⁰ Koninklijk besluit van 19 juli 2001 betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten en betreffende de personeelsleden van de federale overheidsdiensten aangewezen om deel uit te maken van een kabinet van een lid van een Regering of van een College van een Gemeenschap of een Gewest.

⁵¹ Koninklijk besluit van 4 mei 1999 betreffende de samenstelling en de werking van de Federale Ministeriële kabinetten en betreffende het personeel van de Minister aangewezen om van het Kabinet van een lid van een Regering of van een College van een Gemeenschap of Gewest deel uit te maken.

De functies van het kabinet volgens het KB van 4 mei 1999 kunnen worden samengevat als beleidsvoorbereiding en persoonlijke ondersteuning van het regeringslid. Hoewel er in het huidige KB niets meer staat over de bevoegdheden van de federale beleidscellen, kunnen we ervan uitgaan dat ze grotendeels overeenkomen met de bovenstaande bevoegdheden.

Het Vlaamse Kabinetsdecreet geeft de volgende formele bevoegdheden van kabinetten:⁵²

- a) Verlenen van advies over de functionele bevoegdheden van het regeringslid en over die aspecten waar de regering collegiaal over beslist;
- b) Verlenen van advies over de inhoudelijke voorstellen van de administratie op vlak van beleidssteun en op vlak van aansturing en opvolging van de beleidsuitvoering;
- c) Verlenen van advies over zaken die een invloed kunnen uitoefenen op het algemeen beleid van de Vlaamse Regering of de werkzaamheden van het Vlaams Parlement;
- d) Verzorgen van het secretariaat en de persoonlijke briefwisseling van het regeringslid;
- e) Woordvoederschap inzake het beleid van het regeringslid.

Het Kabinetsdecreet beklemtoont de adviesfunctie van de kabinetten, maar verwijst ook naar het woordvoederschap en het verzorgen van de persoonlijke briefwisseling van het regeringslid.

b. Functies van kabinetten volgens de wetenschappelijke literatuur

De wettelijk vastgelegde bevoegdheden hebben natuurlijk enkel betrekking op de officiële, beleidsgerelateerde activiteiten van het regeringslid en zijn kabinet. Voor de functies en activiteiten die meer behoren tot de privaat-politieke sfeer, kunnen we terecht bij de wetenschappelijke literatuur. Een aantal auteurs heeft getracht om de functies van kabinetten op een systematische manier weer te geven.

De politicoloog Alain Eraly stelt dat elke actie van een regeringslid en zijn kabinet kan worden ondergebracht bij ofwel een politieke strategie (*stratégie politique*), ofwel een ministeriële strategie (*stratégie ministérielle*).⁵³ Politieke strategieën zijn gericht op het verkrijgen en behouden van politieke macht en het winnen van verkiezingen. Ze zijn persoonsgebonden en behoren tot de privaat-politieke sfeer. Ministeriële strategieën omvatten alle acties en handelingen die het regeringslid en zijn kabinet uitvoeren vanuit zijn ministeriële bevoegdheden. Eraly maakt hier in feite een onderscheid tussen beleidsfuncties en privaat-politieke functies. Men dient hierbij op te merken dat een regeringslid zijn of haar beleid voert op basis van de eigen politieke overtuigingen en hierbij natuurlijk rekening houdt met het stemgedrag van zijn of haar kiespubliek. Acties die worden uitgevoerd vanuit een beleidsfunctie gebeuren dus meestal met politieke bijbedoelingen. Door te stellen dat de privaat-politieke functies enkel te maken hebben met het regeringslid als politicus en privépersoon en dat de beleidsfuncties alleen datgene omvatten wat voortkomt uit het mandaat van de minister, kunnen we het onderscheid tussen de twee categorieën handhaven. Het Algemeen Rijksarchief heeft de typologie van Eraly alvast overgenomen en op basis hiervan vijf categorieën gedefinieerd waarmee documenten uit kabinetssarchieven kunnen worden ingedeeld (zie infra).

De meeste auteurs verwijzen voor de functies van een kabinet naar de typologie die is samengesteld door Christophe Pelgrims.⁵⁴ Zelf heeft hij zich onder meer gebaseerd op het werk van Wilfried Dewachter.⁵⁵ Pelgrims deelt de door hem onderscheiden functies op in manifeste en latente functies. De meeste auteurs hebben deze indeling rechtstreeks overgenomen, maar een aantal gaan

⁵² Besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering, Art. 1. §1.

⁵³ A. ERALY, *Le pouvoir enchaîné. Être ministre en Belgique*, Brussel, 2002, 17.

⁵⁴ PELGRIMS, *Ministeriële kabinetssleden en hun loopbaan*, 26-29.

⁵⁵ W. DEWACHTER, *Besluitvorming in politiek België*, Leuven, 1995, 242.

verder en voegen een opdeling in beleidsfuncties en privaat-politieke functies toe.⁵⁶ De onderstaande tabel geeft de functies van een kabinet zoals geformuleerd door Pelgrims, en deelt ze op in beleids- en politieke functies. Bij elke functie is aangegeven of het gaat om een manifeste of latente functie.

Tabel 3: Kabinetsfuncties volgens C. Pelgrims.

Categorie	Functie	Manifest of latent?
Beleidsfuncties	Leveren van beleidsadvies/braintrust	Manifest
	Sluis voor belangengroepen	Manifest
	Toegang tot de bureaucratie	Latent
	Communicatie, netwerking en beleidscoördinatie	Manifest
	Dienstbetoon en logistieke steun	Manifest
Privaat-politieke functies	Kweekschool voor jonge politici	Latent
	Wachtheuvel voor niet-verkozenen	Latent
	Springplank voor een hogere functie	Latent
	Verdekte partijfinanciering	Latent
	Controle door partij en coalitie	Latent

Het valt op dat alle privaat-politieke functies latent zijn. Het is dan ook maar de vraag in welke mate deze functies expliciet zijn terug te vinden in het kabinetsarchief.

De manifeste functies zijn:

1) **Braintrust:** De belangrijkste functie van een kabinet is om op te treden als raadgever bij de beleidsvoorbereiding. Het regeringslid zelf is doorgaans geen expert in zijn of haar beleidsdomein(en) en heeft nood aan loyale medewerkers die algemene en deskundige steun verlenen. Als specialisten leveren ze cruciale ondersteuning bij de probleemontdekking en -formulering en bij het samenstellen van het beleid.⁵⁷ Het is van belang dat het regeringslid zijn of haar kabinet ten volle kan vertrouwen.

2) **Sluis voor belangengroepen:** Omdat kabinetten zo'n grote rol spelen bij de totstandkoming van het beleid, proberen verschillende belangengroepen om invloed te krijgen binnen het kabinet om zo op het beleid te kunnen wegen. In de meeste gevallen gebeurt dit door een afgevaardigde te sturen naar het kabinet.

3) **Communicatie, netwerking en beleidscoördinatie:** Als deel van het besluitvormingsproces onderhouden kabinetsmedewerkers uitgebreide netwerken. Tot hun contacten behoren onder meer andere kabinetten, de administratie, politici, lokale besturen, de eigen partij, etc. Aangezien soms bijna 60% van hun tijd uitgaat naar het onderhouden van hun contacten en netwerken, vormt een talent voor communicatie en netwerking misschien wel de grootste troef voor een kabinetsmedewerker.⁵⁸ Het gaat dan ook niet zozeer om wat een kabinetsmedewerker zelf weet, maar wel om wie hij of zij kent die het

⁵⁶ Bijvoorbeeld M. VANDAMME, *Profielstudie van de medewerkers op de Vlaamse ministeriële kabinetten van de regering Leterme I, 2004-2006*, onuitgegeven masterproef, Universiteit Gent, 2007, 33-38.

⁵⁷ D. VAN MELKEBEKE, persoonlijke communicatie, Herzele, 20 december 2018.

⁵⁸ M. SUTENS en S. WALGRAVE, 'Leven en werk van de kabinetsleden. Wie zijn de mannen achter de minister en wat doen ze?', *Res Publica*, 41 (1999) 4, 524; G. DIERICKX en P. MAJERSDORF, *De politieke cultuur van ambtenaren en politici in België*, Brugge, 1994, 122.

weet.⁵⁹ Hierop aansluitend volgen kabinetten de uitvoering van het beleid nauw op en coördineren ze de acties van de betrokken spelers.

4) **Dienstbetoon en logistieke steun:** Regeringsleden worden vaak benaderd door burgers die vragen om een gunst of tussenkomst in een bepaald dossier. Kabinetten helpen het regeringslid in het beantwoorden en behandelen van dit dienstbetoon. Tegenwoordig is dienstbetoon sterk geformaliseerd en treedt het kabinet voornamelijk op als ombudsdienst die doorverwijst naar de administratie. Het verlenen van persoonlijke gunsten is gaandeweg steeds meer uit de gratie gevallen.⁶⁰ Het behandelen van het dienstbetoon vervult ook een politieke rol. Het gaat immers vaak om burgers uit het kiesdistrict van het regeringslid of die dezelfde politieke achtergrond delen. Het regeringslid kan zo de contacten met de basis beter onderhouden.

Een kabinet voorziet het regeringslid tevens van logistieke steun in de vorm van chauffeurs, een persoonlijk secretariaat, etc.

De latente functies zijn:

1) **Toegang tot de bureaucratie:** Een overheidsadministratie is door haar hiërarchie en interne regels vaak moeilijk toegankelijk voor buitenstaanders. Door onder meer gedetacheerde ambtenaren in zijn kabinet op te nemen, omringt het regeringslid zich met mensen die wel vertrouwd zijn met de werking van de bureaucratie. Wanneer de contacten en samenwerking tussen het regeringslid en de administratie goed genoeg zijn, is deze functie minder van belang.⁶¹

2) **Kweekschool voor jonge politici:** Werken op een kabinet wordt vaak voorgesteld als een goede voorbereiding op een latere loopbaan als politicus. Jonge medewerkers verzamelen immers veel kennis en ervaring over beleidsvorming en de werking van het politieke bestel. Veel huidige en historische toppolitici hebben in het verleden op een kabinet gewerkt. Pelgrims gaat hierin zelfs verder en stelt dat voormalige kabinetssmedewerkers ook buiten de politiek zeer gegeerd zijn, juist omwille van hun opgebouwde competenties en uitgebreide netwerk.⁶²

3) **Wachtheuvel voor niet-verkozenen:** Vroeger werden kabinetten wel eens gebruikt om niet-verkozen politici tijdelijk te ‘parkeren’ totdat ze een nieuw mandaat konden opnemen. Dit is de laatste jaren heel sterk afgezwakt en komt zo goed als niet meer voor.⁶³

4) **Springplank voor hogere functies in de administratie:** Kabinetten worden steevast gezien als binnenwegen naar een topfunctie binnen de administratie. De hogere functionarissen binnen het kabinet worden geregeld rechtstreeks door de minister benoemd tot een hoge ambtenaarsfunctie. Voor de gewone kabinetssleden vormt hun ervaring eveneens een voordeel ten opzichte van hun collega-ambtenaren.⁶⁴ Pelgrims nuanceert dit en stelt dat veel voormalige kabinetssleden moeite hebben om terug plaats te nemen onder de strakke hiërarchie van de administratie. Na hun loopbaan bij het kabinet gaan medewerkers vaak aan de slag in de privésector, waar ze alsnog op aantrekkelijke posities belanden.⁶⁵

5) **Verdekte partijfinanciering:** Het komt wel eens voor dat er personen worden ingeschreven als kabinetssmedewerker, maar dat deze leden in de praktijk elders werken en nooit op het kabinet

⁵⁹ B. VREVEN, persoonlijke communicatie, Alken, 28 november 2018.

⁶⁰ VAN MELKEBEKE, persoonlijke communicatie, 20 november 2018; VANDEWEERD, *Ministeriële kabinetten op Vlaams beleidsniveau*, 48-49.

⁶¹ VANDEWEERD, *Ministeriële kabinetten op Vlaams bestuursniveau*, 48-49.

⁶² PELGRIMS, *Ministeriële kabinetssleden en hun loopbaan*, 111.

⁶³ DEWACHTER, *Besluitvorming in politiek België*, 243; VANDEWEERD, *Ministeriële kabinetten op Vlaams beleidsniveau*, 48-49.

⁶⁴ VANDAMME, *Profielstudie van de medewerkers*, 34.

⁶⁵ PELGRIMS, *Ministeriële kabinetssleden en hun loopbaan*, 110.

verschijnen. Deze ‘spoken’ werken bijvoorbeeld op het partijsecretariaat of de studiedienst. Anderen zijn dan weer voltijds bezig met hun lokale mandaten.⁶⁶

6) **Controle door partij of coalitie:** Wanneer een minister niet bekwaam genoeg wordt geacht, dan stelt de partij of de coalitie wel eens een aantal competente medewerkers aan om hiervoor te compenseren. In de meeste gevallen wordt er een bekwame kabinetschef naast de minister geplaatst.⁶⁷ Het kan gebeuren dat belangengroepen iemand op het kabinet brengen om een oogje in het zeil te houden. Een kabinet kan ook worden ingezet om de activiteiten van andere ministers te controleren. Zeker rond bevoegdheden die levensbeschouwelijk gevoelig lagen, zoals onderwijs, ontstonden er op deze manier in het verleden heuse ‘schaduwkabinetten’.⁶⁸

c. Functies binnen het kader van archiefbeheer

Van de hierboven gedefinieerde functies zijn sommigen wel, en anderen niet bruikbaar vanuit een archiefstandpunt. De manifeste functies van Pelgrims, die in sterke mate overeenkomen met de wettelijk gedefinieerde bevoegdheden, vormen de hoofdfuncties van kabinetten en zullen met zeer grote zekerheid hun sporen hebben achtergelaten in de documentvorming. De latente functies zullen daarentegen nauwelijks expliciet in de kabinetsarchieven kunnen worden teruggevonden. Dergelijke zaken worden niet op papier gezet of gaan op in andere activiteiten. Het uitbetalen van de ‘spoken’ is bijvoorbeeld gewoon deel van het financieel en personeelsbeheer. De functies uit de literatuur kunnen hun nut bewijzen, maar op zichzelf volstaan ze niet. Nergens wordt er immers rekening gehouden met de interne werking van kabinetten en de nood om dit in de praktijk te regelen. Facilitaire functies zijn minstens even belangrijk als de hoofdfuncties van een organisatie. Binnen het kader van de documentvorming en het archiefbeheer van de kabinetten moet er dus ook rekening gehouden worden met de functies gericht op het ondersteunen van de interne werking. Op basis van de eerdergenoemde functies uit de literatuur en een analyse van bestaande inventarissen en plaatsingslijsten, kunnen we de volgende functies onderscheiden:

A. Bevoegdheidsgerelateerde functies

- a) Voorbereiding en ondersteuning algemeen beleid
 - Adviseren van regeringslid
 - Verzamelen van informatie
 - Netwerking, communicatie en overleg met belanghebbenden
 - Coördinatie beleidsuitvoering
- b) Voorbereiding en ondersteuning ministeriële bevoegdheden
 - Adviseren van regeringslid
 - Verzamelen van informatie
 - Netwerking, communicatie en overleg met belanghebbenden
 - Coördinatie beleidsuitvoering
- d) Communicatie over het beleid
 - Persdienst
 - Woordvoerderschap
 - Voorbereiden van toespraken

⁶⁶ KIRSCH, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2018.

⁶⁷ VANDEZANDE, *Ministeriële kabinetten*, 69.

⁶⁸ KIRSCH, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2018. Op federale kabinetten kwam het geregeld voor dat voor elke bevoegdheidsdomein twee raadgevers werden aangesteld: één afkomstig uit elke taalgroep. Deze werden meestal aangeleverd door de zusterpartij.

B. Privaat-politieke functies

- c) Verzorgen van dienstbetoon en sociaal secretariaat
- a) Opvolging van de eigen politieke partij
- b) Beheer van publieke en private niet-ministeriële mandaten
- c) Voorbereiding van verkiezingen

C. Kabinetsondersteunende functies

- a) Voorzien van logistieke ondersteuning aan het kabinet en het regeringslid
- b) Personeelsbeheer
- c) Econoomaat en financieel beheer
- d) Intern overleg en communicatie
- e) Archief- en documentbeheer

De beleidsgerelateerde functies omvatten alles wat betrekking heeft op de activiteiten van het regeringslid binnen het kader van de zijn ministeriële bevoegdheden. Hieronder valt de beleidsvoorbereiding van de eigen bevoegdheden, maar ook het voorbereiden en uitvoeren van het algemene regeringsbeleid vanuit de ministerraad. Afhankelijk van het feit of een regeringslid behoort tot het kernkabinet kan de voorbereiding van het algemeen beleid een grotere rol spelen binnen het kabinet dan het voorbereiden van de eigen bevoegdheden. Bij de eerste minister en de minister-president zal uiteraard de meeste aandacht uitgaan naar het algemeen beleid. Het verzorgen van het dienstbetoon en de communicatie over het beleid vormen elk nog een aparte functie. Al deze functies komen overeen met Eraly's *stratégies ministérielles*.⁶⁹

De privaat-politieke functies omvatten alle functies die betrekking hebben op het politieke leven van het regeringslid, maar die niets te maken hebben met zijn of haar mandaat als minister of staatssecretaris. Het gaat bijvoorbeeld om contacten met de partij of over de verkiezing tot lokale mandaten. Deze functies en het archief dat daaruit voortkomt hebben niets te maken met de beleidsvoering op Vlaams of federaal niveau en behoren volledig tot de privaatrechtelijke sfeer. Deze groep functies komt overeen met Eraly's *stratégies politiques*. We gebruiken de term 'privaat-politiek' om te benadrukken dat het hier gaat om private activiteiten die niets met het ministerschap te maken hebben. De term 'politieke' functies op zich volstaat niet omdat het voorbereiden en uitvoeren van het beleid evenzeer vanuit een politieke context gebeurt.

De kabinetsondersteunende functies omvatten alle functies die gericht zijn op het ondersteunen van de activiteiten van het kabinet in zijn geheel. Het zijn met andere woorden facilitaire functies. Hieronder vallen personeelsbeheer, financieel beheer, archiefbeheer en de overige logistieke activiteiten. Er is tot slot een functie voorzien voor de interne communicatie en overleg van het kabinet. Dit omvat bijvoorbeeld de wekelijkse kabinetsvergadering waarbij de kabinetschef de medewerkers inlicht en van instructies voorziet.

De bovenstaande indeling is hoofdzakelijk gericht op archiefbeheer en -ordening en bevat enkel functies die daadwerkelijk een papieren of digitale neerslag kennen. De kans is bijvoorbeeld klein dat de latente functies van Pelgrims een expliciet documentenspoor achterlaten (hoewel ze wel vervat kunnen zijn in documenten die voortkomen uit andere functies). Het hier voorgestelde schema geeft een overzicht van de verschillende functies van een kabinet, maar is nog niet geschikt om rechtstreeks te dienen als ordeningsschema. Er is in de praktijk immers overlap mogelijk tussen bepaalde functies en er wordt nog geen indeling gemaakt tussen algemene en bijzondere functies en documenten. Wel kan het optreden als een richtlijn bij het opstellen van een model-archiefschema in de volgende fase van dit project.

⁶⁹ ERALY, *Le pouvoir enchaîné*, 17. Zie supra.

1.6. Ministeriële kabinetten in het buitenland

In de meeste landen is de uitvoerende macht verantwoordelijk voor de beleidsvorming. Omdat dit zo'n cruciale en complexe taak is, worden de regeringsleden hierbij ondersteund door een heel kader aan specialisten en adviseurs. De manier waarop deze specialisten worden georganiseerd verschilt echter sterk van land tot land en is in grote mate afhankelijk van het lokale politiek-administratieve systeem en cultuur. Veel hangt af van de mate dat de administratie is gepolitiseerd en de regeringsleden de nood hebben aan meer persoonlijke medewerkers.⁷⁰ Om het unieke karakter van het Belgische systeem te beklemtonen, geven we in dit onderdeel een kort overzicht van de beleidsvorming in Nederland, Frankrijk en Duitsland.

a. Nederland

In Nederland speelt de administratie de belangrijkste rol bij de voorbereiding en uitvoering van het beleid. Ook de politieke controle op de uitvoering van het beleid wordt toevertrouwd aan de administratie. Ministeriële kabinetten zoals in België bestaan in Nederland niet. Op basis van het regeerakkoord bepalen de regeringsleden elk voor hun bevoegdheidsdomein het beleid dat dan door verschillende soorten ambtenaren in de praktijk wordt omgezet. Beleidsambtenaren zorgen voor de voorbereiding van het beleid en leveren vanuit hun professionele achtergrond advies. De uitvoering van het beleid wordt toevertrouwd aan uitvoeringsambtenaren. Omdat de administratie neutraal is en een grote loyaliteit vertoont ten opzichte van de gezagsdragers, is er formeel gezien geen nood aan eigen kabinetten bestaande uit politieke medewerkers. Daarenboven zorgen frequente contactmomenten tussen het regeringslid, de topambtenaren en de beleidsdirecteur voor goede politiek-administratieve relaties.⁷¹

Omdat de regeringsleden zo afhankelijk zijn van de administratie, wordt er veel belang gehecht aan de instandhouding van een goede vertrouwensrelatie tussen de politiek en de administratie. Wanneer het vertrouwen is verbroken, of wanneer de minister in kwestie niet bekwaam genoeg wordt geacht, dan kan de administratie tegenwerken.⁷² Om te voldoen aan deze nood aan het opbouwen en onderhouden van netwerken beschikken Nederlandse ministers doorgaans over een aantal politieke adviseurs. Zij staan in voor het opbouwen van een ondersteunend (politiek) netwerk en het onderhouden van de contacten met de administratie. Deze politieke adviseurs zijn eveneens afkomstig uit de administratie en hebben geen bevoegdheden omtrent de beleidsvorming. De minister beschikt ook over een politieke stafmedewerker die instaat voor de contacten met de partij en het parlement. Alle overige ondersteuning gebeurt door de administratie. De laatste jaren wordt er voor de beleidsvorming steeds meer een beroep gedaan op externe consultants en zoekt de minister actief naar personen binnen de administratie die loyaal zijn aan de partijlijn. Dit begint in de praktijk te lijken op een informele versie van de Belgische kabinetten.⁷³

b. Frankrijk

Het Franse systeem van beleidsvorming komt in een aantal grote lijnen overeen met het Belgische systeem. Elke minister beschikt over een persoonlijk kabinet dat veel gelijkenissen vertoont met de Belgische federale beleidscellen. De Franse kabinetten zijn echter veel kleiner van omvang en hebben

⁷⁰ DE JAEGERE, 'Beleidscellen op federaal niveau', 601.

⁷¹ IBIDEM, 602; BOUDREZ, P. *De rol van ministeriële kabinetten met betrekking tot de politieke ruimte in de politiek-ambtelijke verhoudingen: een vergelijkend perspectief tussen België en Nederland*, onuitgegeven licentiaatsverhandeling, KU Leuven, 2003, 33.

⁷² VANDEWEERD, *Ministeriële kabinetten op Vlaams beleidsniveau*, 73.

⁷³ BOUDREZ, *De rol van ministeriële kabinetten*, 52-66.

minder bevoegdheden dan hun Belgische equivalenten. In Frankrijk heeft de administratie een sterkere positie dan de kabinetten, waardoor zij de beleidsvorming grotendeels naar zich toe kunnen trekken. De voornaamste taak van de kabinetten bestaat uit het verzorgen van de coördinatie tussen de politiek en de administratie. Bij het nemen van beleidsbeslissingen worden ze nauwelijks betrokken. De kabinetten bestaan overigens voor het merendeel uit gedetacheerde ambtenaren. Slechts 10 tot 20% van de kabinetmedewerkers zijn externen.⁷⁴ Net als in België hangen de Franse kabinetten volledig af van hun regeringslid. Wanneer diens mandaat eindigt of wordt opgegeven, wordt ook het kabinet ontbonden. Voorts worden ook de Franse kabinetten gefinancierd met publieke middelen.

c. Duitsland

In Duitsland wordt voor de beleidsvorming een systeem gebruikt dat vergelijkbaar is dat van Nederland: de federale regering bepaalt het beleid en de administratie staat in voor het voorbereidend en uitvoerend werk. De Duitse federale ministeriële departementen worden omringd en ondersteund door diverse federale openbare instellingen en administraties. Deze vervullen verschillende functies, waaronder de technische en statistische beleidsvoorbereiding en -ondersteuning. Ook het geven van politiek advies behoort tot hun takenpakket. In tegenstelling tot Nederland is de Duitse administratie sterk gepolitiseerd. Met name de topambtenaren worden tijdelijk aangeduid op basis van hun politieke overtuiging en worden geacht loyaal te zijn aan de politieke lijn van de minister. Wanneer dit niet lukt, wordt de (top)ambtenaar op non-actief gezet en vervangen.⁷⁵

Net als in Nederland krijgen de federale ministers een aantal persoonlijke medewerkers ter beschikking. Elke minister heeft een persoonlijke assistent en minstens drie bijkomende medewerkers. Hiertussen zit een algemeen medewerker, een medewerker verantwoordelijk voor de parlementaire zaken en een medewerker die zich focust op de contacten met de pers. Geen enkele van deze medewerkers heeft bevoegdheden omtrent de beleidsvorming.⁷⁶

1.7. Conclusie en aandachtspunten

Op basis van dit eerste hoofdstuk kunnen we vaststellen dat door de grote onderlinge variatie tussen de verschillende kabinetten het moeilijk is om een algemeen model op te stellen voor de structuur en samenstelling van hun archieven. Toch zijn er bepaalde elementen en aspecten van kabinetten die steeds in één of andere vorm terugkomen, ongeacht de tijd en context waarin de kabinetten tot stand zijn gekomen. Deze elementen zorgen voor een houvast waarrond een verwerkingsmodel en werkinstrument gecreëerd kunnen worden. Hoewel in elk kabinet een aantal werknemers een specifieke rol vervullen (kabinetschef, kabinetssecretaris, etc.), is de structuur van een kabinet te vlak en te variabel om als een kader te dienen voor het beheer van het kabinetarchief. De functies van een kabinet zijn daarentegen veel stabiel en universeler en wel bruikbaar als richtlijn voor de ordening van het kabinetarchief. Het bestaan van ‘typische kabinetsdocumenten’ die vaak de meerderheid uitmaken van het kabinetarchief maakt het verder mogelijk om een algemeen model te ontwikkelen.

Hoe moeten dit model en werkinstrument er uitzien om aan de praktijk te voldoen? Een gedetailleerde en volledig uitgewerkte selectielijst zoals gebruikt door overheidsinstellingen is binnen deze context minder aangewezen. Overheidsinstellingen en -administraties hanteren vaste en tot in detail uitgewerkte procedures waarbij (in principe) voor elke stap is vastgelegd wat de documentaire neerslag ervan is. Door hun vlakke organisatie, flexibiliteit in hun werking en wederom grote heterogeniteit is

⁷⁴ DE JAEGERE, ‘Beleidscellen op federaal niveau’, 602.

⁷⁵ CAALS, T, DE SWERT, C., SUETENS, M. en WALGRAVE, S., ‘Ministeriële kabinetten en participatie. Carrièrepatronen van Belgische kabinetmedewerkers (1970-1999)’, *Burger, bestuur en beleid*, 3 (2006), 118-130, 119; DE JAEGERE, 603.

⁷⁶ IBIDEM.

het niet mogelijk om dit te doen voor kabinetten. De oplossing lijkt eerder te liggen bij een waarderingslijst, die een opsomming geeft van de types documenten en reeksen die binnen een kabinetsarchief kunnen voorkomen en aangeeft wat de mogelijk waarde van deze archiefstukken kan zijn. Het is van belang om deze waardstelling en selectie altijd te doen vanuit de concrete context van het kabinetsarchief in kwestie. De aard en inhoud van de bevoegdheden van het regeringslid zijn evenzeer van belang voor de waarde van het archiefstuk als het document zelf.

Men moet eveneens de vraag durven stellen naar de waarde van een kabinetsarchief in zijn geheel. Deze archieven bevatten inderdaad waardevolle informatie, maar tegelijk moet hun belang niet overschat worden.⁷⁷ Kabinetsarchieven bevatten vaak veel ‘ballast’ waardoor de waardevolle onderdelen verborgen blijven. Het is maar de vraag welke meerwaarde de persoonlijke documenten van de individuele werknemers kunnen bieden bovenop de officiële dossiers en kabinetsnota's. De waarde van een kabinetsarchief ligt in de informatie die het aanlevert over de besluitvorming en het achterliggende beslissingsproces. De uiteindelijke besluiten zijn daarentegen minder van belang en worden sowieso elders geregistreerd. En zijn alle ministeriële bevoegdheden uiteindelijk even belangrijk? De archiefinstellingen zullen dus niet alleen op documentniveau een selectie moeten doorvoeren, maar ook de kabinetsarchieven in hun geheel waarderen. Het is de taak van het voorziene werkinstrument om hiervoor de juiste tools aan te reiken.

⁷⁷ VELLE, persoonlijke communicatie, 6 december 2018.

2. Het wettelijk statuut van kabinetsarchieven

Zijn kabinetsarchieven private of overheidsarchieven? Het wettelijk statuut van deze archieven is bepalend voor hun beheer, bewaring en ontsluiting. Dit onderdeel geeft een overzicht van de belangrijkste wetten en besluiten die meespelen bij het beheer van overheidsarchieven en gaat na in welke mate ze van toepassing zijn op kabinetsarchieven. Federale overheidsarchieven vallen onder de jurisdictie van het Rijksarchief, terwijl Vlaamse overheidsarchieven worden bewaard en beheerd door het Team Archief en Informatie, behorend tot het Facilitair Bedrijf van de Vlaamse Overheid, de beleidsdomeinarchivarissen en de Vlaamse Coördinerende Archiefdienst.⁷⁸ Enkel als kabinetsarchieven een privaat statuut hebben, kunnen ze worden bewaard door de Vlaamse privaatrechtelijke archiefinstellingen.⁷⁹ De wetten op de openbaarheid van bestuur spelen eveneens een rol in het archiefbeheer van overheidsinstellingen.

2.1. Federale kabinetsarchieven

Voor archieven van de federale overheid geldt de Archiefwet van 24 juni 1955.⁸⁰ Concreet is deze van toepassing op de “rechtbanken, de Raad van State, de Rijksbesturen en de provincies en de openbare instellingen die aan hun controle of administratief toezicht zijn onderworpen”.⁸¹ De vermelde instellingen moeten hun archiefdocumenten die 30 jaar of ouder zijn verplicht overbrengen naar het Rijksarchief. Gemeentes en de openbare instellingen die van hen afhangen, kunnen hun archieven die ouder zijn dan 30 jaar vrijwillig overbrengen. De overbrenging, selectie en toezicht van de rijksarchivaris op het beheer van deze archieven zijn vastgelegd in twee koninklijke besluiten.⁸² De Archiefwet staat ten slotte toe dat het Rijksarchief de private archieven van personen, privaatrechtelijke vennootschappen en verenigingen in bewaring neemt. Deze private overdrachten gebeuren volledig op vrijwillige basis en zijn niet afdwingbaar.

De archieven van federale kabinetten en beleidscellen worden doorgaans gerekend tot de archieven van de leden van de federale regering. Daar ze niet expliciet worden vermeld in het toepassingsgebied van de Archiefwet, worden ze gezien als private archieven en kan het regeringslid in kwestie ermee doen wat hij wil.

Federale overheden en hun archieven zijn onderhevig aan de wet op de openbaarheid van bestuur.⁸³ Deze bepaalt de hoedanigheid waarin burgers bestuursdocumenten kunnen opvragen en raadplegen, een recht dat trouwens in Artikel 32 van de Belgische Grondwet is vastgelegd.⁸⁴ Het is niet duidelijk in welke mate federale kabinetten vallen onder de openbaarheid van bestuur. Art. 1. geeft immers enkel aan dat de wet van toepassing is op “a) de federale administratieve overheden; b) op de administratieve overheden andere dan de federale administratieve overheden doch slechts in de mate dat deze wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt;”.⁸⁵ De wet geeft geen duidelijke omschrijving van wat er wordt verstaan onder

⁷⁸ Al deze entiteiten worden in dit onderdeel gemakshalve vervat onder de term ‘archiefdiensten van de Vlaamse Overheid’.

⁷⁹ De privaatrechtelijke archiefinstellingen die de meeste kabinetsarchieven bewaren zijn: ADVN, Amsab-ISG, KADOC-KULeuven en Liberaal Archief/Liberas.

⁸⁰ Archiefwet van 24 juni 1955, gewijzigd bij wet van 6 mei 2009.

⁸¹ Archiefwet, Art.1.

⁸² Koninklijk besluit van 18 augustus 2010 tot uitvoering van de artikelen 5 en 6 van de Archiefwet van 24 juni 1955; Koninklijk besluit van 18 Augustus 2010 tot uitvoering van de artikelen 1, 5 en *bis* van de Archiefwet van 24 juni 1955.

⁸³ Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

⁸⁴ “Ieder heeft het recht om elk bestuursdokument [sic] te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134”. (De Belgische Grondwet, Art.32.).

⁸⁵ Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, Art. 1.

“federale administratieve overheden”, maar het is onwaarschijnlijk dat de regering en haar kabinetten onder deze term vervat kunnen worden.

Op 14 december 2017 dienden Kamerleden Vincent Van Peteghem en Roel Deseyn (beiden CD&V) een wetsvoorstel in tot wijziging van de Archiefwet.⁸⁶ Het voorstel preciseerde dat de federale instellingen die zijn opgericht na 1955 eveneens vallen onder de Archiefwet. Dit zou concreet moeten gebeuren gedaan door in Art. 1. Van de Archiefwet de omschrijving “rechtbanken der rechtelijke macht, de Raad van State, de Rijksbesturen” te vervangen door “Federale Staat”. Onder de term Federale Staat zouden dan de federale uitvoerende en rechterlijke machten begrepen worden. Aangezien de federale regering en haar kabinetten behoren tot de uitvoerende macht, zouden zij nu wel onder het toepassingsgebied van de Archiefwet vallen. Het voorstel voegde ook toe dat de archieven van de leden van de federale regering en van het Koningshuis na 50 jaar aan het Rijksarchief zouden worden overgedragen. Het wetsvoorstel wilde op deze manier de kabinetsarchieven expliciet onderbrengen bij de federale overheidsarchieven. In hun toelichting van het voorstel gaven Van Peteghem en Deseyn aan dat enkel de kabinetsdocumenten die zijn opgesteld of ontvangen uit hoofde van de uitoefening van het ambt van regeringslid zouden kunnen kwalificeren als bestuursdocumenten. Het ‘private’ onderdeel van het kabinetsarchief, zijnde alle documenten die niet kaderen in de uitoefening van het ambt van regeringslid, bleef volgens hun voorstel in privébezit van het regeringslid in kwestie, die dan vrij zou zijn om zijn of haar persoonlijke archief over te dragen aan een archiefinstelling naar keuze.

Het voorstel werd ingediend op 14 december 2017, maar is sindsdien blijven hangen in de Kamer. Algemeen rijksarchivaris Karel Velle heeft aangegeven dat een uitbreiding van het toepassingsgebied van de Archiefwet zoals voorgesteld door Van Peteghem en Deseyn momenteel niet aan de orde is. Zijn standpunt is dat de Archiefwet pas kan worden aangepast na een grondige evaluatie van de volledige wet, en niet enkel haar toepassingsveld. Als er dan toch een uitbreiding komt, dan moet dit gepaard gaan met het toekennen van extra werkingsmiddelen. Ten slotte moet men consequent zijn en ook het Kabinet van de Koning in de wet opnemen, zodat elk publiek figuur die mee verantwoordelijk is voor de beleids- en besluitvorming onder het toepassingsgebied van de Archiefwet valt. Deze zaken ontbreken vooralsnog in het wetsvoorstel van Van Peteghem en Deseyn.⁸⁷

2.2. Vlaamse kabinetsarchieven

De overbrenging en bewaring van de archieven van de Vlaamse overheidsinstellingen was tot voor kort wettelijk vastgelegd in het Archiefdecreet.⁸⁸ Een uitvoeringsbesluit over de oprichting van selectiecommissies, de kwaliteitscriteria voor archiefbeheer en de dienstverlening van de Vlaamse overheid naar lokale besturen toe volgde in 2014.⁸⁹ Het decreet en het uitvoeringsbesluit was expliciet niet van toepassing op de Vlaamse Regering. Enkel de diensten, instellingen en rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest (en nog een paar andere diensten en entiteiten) waren onderhevig aan de bepalingen van het decreet. Ook de Vlaamse kabinetsarchieven waren dus officieel gezien private archieven.

Bij het opstellen van het decreet had de Coördinerende Archiefdienst wel degelijk de intentie om de archieven van regeringsleden en hun kabinetten (met uitzondering van de persoonlijke archieven) mee op te nemen in het toepassingsgebied. Ten eerste beschouwde de Coördinerende Archiefdienst kabinetsarchieven door hun rol in de beleidsvoorbereiding en -uitvoering als bestuursarchieven. Alle documenten die een kabinet produceert, komen immers voort uit de bevoegdheid van de minister en zijn

⁸⁶ Wetsvoorstel van 14 december 2017 tot wijziging van de Archiefwet van 24 juni 1955.

⁸⁷ VELLE, persoonlijke communicatie, 6 december 2018.

⁸⁸ Decreet van 9 juli 2010 betreffende de bestuurlijk-administratieve archiefwerking.

⁸⁹ Besluit van de Vlaamse Regering van 21 maart 2014 tot regeling van het archiefbeheer. Dit besluit werd gewijzigd op 2 oktober 2015.

bijgevolg te beschouwen als bestuursdocumenten. Ten tweede trok de Archiefdienst parallellen met het Vlaamse Openbaarheidsdecreet, dat van toepassing is op alle Vlaamse bestuursinstanties, inclusief de regering en haar kabinetten.⁹⁰ Omdat openbaarheid van bestuur en archiefbeheer sterk op elkaar aansluiten, was het voor de Coördinerende Archiefdienst logisch om het toepassingsgebied van beide decreten zo veel mogelijk gelijk te trekken. Door verzet van de politiek-ambtelijke werkgroep, die bestond uit enkele kabinetssmedewerkers en experts uit de administratie, werden de kabinetssarchieven uiteindelijk niet opgenomen in het Archiefdecreet. Omdat het Archiefdecreet geen bepalingen voorzag waarmee de archiefdienst van de Vlaamse Overheid private archieven mag aanvaarden voor bewaring, werd de bestaande regeling verdergezet waarbij de ministers met hun persoonlijke archieven, inclusief hun kabinetssarchief, terecht konden bij de verschillende privaatrechtelijke archieven. Deze regeling had en heeft echter geen wettelijke basis.⁹¹

Sinds 1 januari 2019 zijn onder andere het Archiefdecreet en het Openbaarheidsdecreet vervangen door het Bestuursdecreet.⁹² Dit decreet is een bundeling en consolidatie van verschillende bestaande decreten en moet een allesomvattend kader vormen voor de werking van de Vlaamse Overheid. In het decreet worden de Vlaamse Regering en haar kabinetten expliciet vermeld als deel van de Vlaamse Overheid. Tenzij anders aangegeven, vallen de kabinetten dus onder alle bepalingen van het decreet, waaronder opnieuw de openbaarheid van bestuur. Het onderdeel over het bewaren en overdragen van archief (hier systematisch aangeduid als bestuursdocumenten) is echter grotendeels overgenomen van het Archiefdecreet en is enkel van toepassing op de Vlaamse administratie, de Vlaamse administratieve rechtscolleges, de Vlaamse adviesorganen en de Vlaamse openbare instellingen die niet behoren tot de Vlaamse administratie.⁹³ De archieven van de regeringsleden en hun kabinetten vallen dus opnieuw buiten het toepassingsgebied van de Vlaamse archiefwetgeving. Het Bestuursdecreet heeft aan het huidige wettelijk statuut van de Vlaamse kabinetssarchieven niets veranderd.

2.3. Kabinetssarchieven in het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben eveneens wettelijke bepalingen rond het overbrengen en bewaren van overheidsarchieven, in de vorm van respectievelijk het Waalse Archiefdecreet⁹⁴ en de Brusselse Archiefordonnantie.⁹⁵ Het grote verschil met de federale en Vlaamse archiefwetten is dat kabinetssarchieven hier wel binnen het toepassingsgebied vallen. Zowel in het Waalse Gewest als in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest moeten kabinetssarchieven op het einde van de legislatuur verplicht worden overgedragen aan de gewestelijke archiefdiensten en vallen ze onder de wettelijk opgelegde bepalingen rond selectie. Het is niet duidelijk in hoeverre de kabinetssarchieven van het Waalse en Brusselse Gewest vallen onder de regels van de openbaarheid van bestuur. De Brusselse Ordonnantie betreffende de openbaarheid van bestuur vermeld net als de federale wet onder haar toepassingsgebied enkel de “administratieve overheden”, waarbij niet wordt duidelijk gemaakt in hoeverre de Brusselse gewestelijke regering hieronder valt.⁹⁶ Het Waalse *Decret relatif à la publicité* spreekt eveneens van “administratieve overheden”, maar vermeld in haar toepassingsgebied ook de

⁹⁰ Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur; Een concrete lijst van de bestuursinstanties die vallen onder het Openbaarheidsdecreet wordt gegeven op de website van de Vlaamse Overheid (<https://overheid.vlaanderen.be/toepassingsgebied-openbaarheid-van-bestuur>).

De Vlaamse Regering en haar kabinetten worden hier expliciet vermeld als bestuursorganisatie.

⁹¹ B. SEVERI, persoonlijke communicatie, Diest, 19 november 2018.

⁹² Vlaams bestuursdecreet van 7 december 2018.

⁹³ Vlaams bestuursdecreet van 7 december 2018.

⁹⁴ Décret de 6 décembre 2001 relatif aux archives publiques.

⁹⁵ Ordonnantie van 19 maart 2009 betreffende de archieven van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁹⁶ Ordonnantie van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur, art. 2.

studies die zijn opgesteld door de gewestelijke regering en haar leden.⁹⁷ De nadere omschrijving van deze “studies” lijkt te suggereren dat het hier gaat om studies en nota’s die zijn opgesteld door de ministeriële kabinetten. Over de overige archieven van de regeringsleden en hun kabinetten blijft de Waalse ordonnantie stil.

Het probleem in beide gewesten is dat hoewel er een wettelijk kader is, dat kader in de praktijk niet verder is uitgewerkt. Zo wordt er in beide archiefwetten wel verwezen naar uitvoeringsbesluiten om de praktische uitvoering van de selectie te regelen, maar daar is nog steeds niets van in huis gekomen. Rond het overbrengen, bewaren en ontsluiten van kabinetsarchieven is er in de praktijk nog niets van beleid opgesteld. Het gevolg hiervan is dat veel Waalse en Brusselse regeringsleden het ondanks de wettelijke verplichting nalaten om hun kabinetsarchieven over te brengen naar de gewestelijke archiefdiensten. Er is zelfs een geval bekend van een Waalse minister die zijn kabinetsarchief heeft overgedragen aan het Rijksarchief in plaats van de Waalse gewestelijke archiefdienst.⁹⁸

2.4. Ministeriële kabinetsarchieven in het buitenland

Net als in België hebben Nederland, Frankrijk en Duitsland wetten ingevoerd die de vorming, overbrengen, bewaring en selectie van overheidsarchieven regelen. Terwijl in België de archieven van de beleidsvorming grotendeels binnen de private sfeer wordt gehouden, is dat in de buurlanden niet het geval. In alle drie de landen worden de archieven van de beleidsvorming opgenomen in de publieke archieven. Er is echter wel onduidelijkheid over de politieke adviseurs en medewerkers van de regeringsleden en het statuut van de archieven die zij voortbrengen.

a. Nederland

Nederland heeft geen formele kabinetten en het is niet duidelijk in welke mate de politieke adviseurs tot de overheid en het Rijksbestuur worden gerekend. Er zijn momenteel geen wetteksten te vinden die de relatie van de adviseurs ten opzichte van de regering verduidelijken. Het behoud en beheer van de Nederlandse publieke archieven wordt geregeld via de Archiefwet van 1995.⁹⁹ De wet is van toepassing op alle overheidsorganen, die worden gedefinieerd als:

- 1° Een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
- 2° Een ander persoon of college met enig openbaar gezag bekleed.

Artikel 23, lid 1. van de Archiefwet beklemtoont nogmaals dat de regeringsleden zorg moeten dragen voor hun archief voor zover deze nog niet zijn overgedragen aan een rijksarchiefbewaarplaats.¹⁰⁰ De archieven van de ministers zijn duidelijk openbare bestuursarchieven, maar nergens wordt aangegeven of het archiefmateriaal dat de politieke adviseurs voortbrengen hier ook toe behoren. De archieven van de beleidsambtenaren behoren tot de archieven van de administratie en vallen wel onder de bepalingen van de Archiefwet.

⁹⁷ Décret de 30 mars 1995 relatif à la publicité de l’Administration, art. 3.

⁹⁸ L. A. BERNARDO Y GARCIA, persoonlijke communicatie, Brussel, 31 oktober 2018.

⁹⁹ Wet van 28 april 1995, houdende vervanging van de Archiefwet 1962 (Stb. 313) en in verband daarmee wijziging van enige andere wetten.

¹⁰⁰ Wet van 28 april 1995, art. 23, lid. 1.

b. Frankrijk

Hoewel Frankrijk een systeem heeft dat gelijkaardig is aan de Belgische kabinetten, lijkt het erop dat de Franse kabinetsarchieven een publiek statuut hebben. Voor de Franse openbare archieven is de zogenaamde *Code du patrimoine* van toepassing.¹⁰¹ Dit is een codificatie van alle wetten betreffende het cultureel erfgoed, nationaal patrimonium en culturele diensten van de overheid, waarin ook de Franse *Loi sur les archives* van 3 januari 1979 is opgenomen.¹⁰² De *Code patrimoine* regelt de overbrenging, bewaring en selectie van publieke archieven. Net als bij de Belgische Archiefwet hebben alle archieven die niet onder haar expliciete toepassingsgebied vallen het statuut van privaat archief.¹⁰³ Artikel L. 211-4 definieert publieke archieven als volgt:

“Les archives publiques sont :

- 1° Les documents qui procèdent de l’activité de l’Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des autres personnes morales de droit public. Les actes et documents des assemblées parlementaires sont régis par l’ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ;
- 2° Les documents qui procèdent de la gestion d’un service public ou de l’exercice d’une mission de service public par des personnes de droit privé ;
- 3° Les minutes et répertoires des officiers public ou ministériels et les registres de conventions notariées de pacte civil de solidarité.”¹⁰⁴

Hoewel de ministeriële kabinetten niet expliciet worden genoemd, lijken ze wel onder het toepassingsgebied te vallen. Punt 1° stelt immers dat alle documenten die worden voortgebracht door activiteiten of handelingen van de Staat, de lokale autoriteiten, de openbare instellingen en de overige publiekrechtelijke personen het statuut van publiek archief krijgen. De *Code du Patrimoine* geeft geen expliciete definitie van wat er nu begrepen wordt onder “Staat”, maar het lijkt verantwoord om ervan uit te gaan dat de Franse regering en haar kabinetten hiervan deel uitmaken en bijgevolg onder het toepassingsgebied van deze wet vallen.¹⁰⁵

c. Duitsland

In Duitsland is de situatie vergelijkbaar met die in Nederland. Aangezien de federale beleidsvorming wordt uitgevoerd door openbare administraties en instellingen, vallen alle archieven omtrent dit thema onder de federale Bundesarchivgesetz.¹⁰⁶ Het toepassingsgebied van de BArchG omvat onder meer alle documenten van de ‘openbare autoriteiten van de federatie’.¹⁰⁷ De federale administratie valt hier vanzelfsprekend onder, maar wederom is het niet duidelijk of de persoonlijke medewerkers van de minister hier ook toe behoren. Net als in Nederland is er niet meteen een wettelijk kader terug te vinden dat de wettelijke positie van deze medewerkers verduidelijkt.

¹⁰¹ *Code du patrimoine*, 20 februari 2004.

¹⁰² Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives.

¹⁰³ *Code du patrimoine*, 20 februari 2004, L. 211-5.

¹⁰⁴ *Code du patrimoine*, 20 februari 2004, L. 211-4.

¹⁰⁵ Het Vlaamse Bestuursdecreet stelt bijvoorbeeld wel expliciet dat de Vlaamse Regering en haar kabinetten deel uitmaken van de Vlaamse Overheid.

¹⁰⁶ Gesetz über die Nutzung und Sicherung von Archivgut des Bundes (Bundesarchivgesetz – BArchG) vom 10. März 2017 (BGBl. I S 410), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. Dezember 2018 (BGBl. I S 2257) geändert worden ist.

¹⁰⁷ “Unterlagen der öffentlichen Stellen des Bundes”, BArchG, §3, art. 2.

2.5. Overzicht en praktische gevolgen

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de wettelijke situatie van kabinetarchieven op federaal niveau en in elk van de drie gewesten. Het geeft aan of kabinetarchieven expliciet zijn opgenomen in het toepassingsgebied van de relevante archiefwetgeving en of kabinetten vallen onder de openbaarheid van bestuur.

Tabel 4: Overzicht van de wettelijke status van ministeriële kabinetarchieven in België.

Niveau	Archiefwetgeving?	Openbaarheid van bestuur?	Wettelijk statuut
Federaal	Nee	Niet duidelijk*	Privaat archief
Vlaams Gewest	Nee	Ja	Privaat archief
Waals Gewest	Ja	Deels	Publiek archief
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Ja	Niet duidelijk*	Publiek archief

*Afhankelijk van de invulling van “administratieve overheden”.

Het is aan de federale en Vlaamse wetgevende instanties om te bepalen wat het wettelijk statuut is van de kabinetarchieven. Er moet wel rekening worden gehouden met de praktische gevolgen van deze beslissing. Door het private statuut van de kabinetarchieven staan ze volledig ter beschikking van het regeringslid in kwestie, met alle bekende gevolgen van dien. Het is immers dankzij dit privaat statuut dat de kabinetarchieven zo makkelijk verstoord kunnen worden en onderdelen verliezen. Een publiek statuut zou in theorie het Rijksarchief en de archiefdiensten van de Vlaamse Overheid de bevoegdheid geven om bepalingen op te leggen aan de kabinetten omtrent hun archief. Binnen een dergelijk scenario zou er sprake kunnen zijn van een verplichte overdracht en een informatiebeheersplan zoals reeds bestaat bij de overheidsadministratie. Het belangrijkste is dat dankzij een publiek statuut de kans op een ongecontroleerde vernietiging of opsplitsing van het kabinetarchief veel kleiner wordt. De casus van het Waals Gewest toont echter aan dat een publiek statuut nutteloos is zolang de publieke archiefinstellingen niet de juiste middelen hebben om hierrond een consistent beleid op te bouwen.

Eén van de problemen bij een publiek statuut voor kabinetarchieven is dat de volledige verantwoordelijkheid voor de bewaring en ontsluiting terecht komt bij het Rijksarchief en de archiefdiensten van de Vlaamse Overheid. Zonder een adequate toename in werkmiddelen voor deze diensten is de invoering van een publiek statuut voor kabinetarchieven niet realistisch. Het is juist dankzij het private statuut van kabinetarchieven dat de privaatrechtelijke archiefinstellingen mee ‘de last’ van het bewaren en ontsluiten kunnen dragen. Langs de andere kant betekent deze verdeling van de kabinetarchieven ook een verdeling en versnippering van de expertise om met dit soort archieven om te gaan.

3. Documentvorming en archiefbeheer bij kabinetten

De voorgaande hoofdstukken brachten de structuur en werking van de kabinetten en het wettelijk kader van de kabinetarchieven in kaart. Dit hoofdstuk bouwt daarop verder en onderzoekt de documentvorming en archiefbeheer bij de kabinetten. De nadruk ligt op het achterhalen van algemene structuren die gebruikt kunnen worden om een archiefmodel voor kabinetarchieven op te stellen. De eerste paragraaf bestudeert de werkprocessen van een kabinet en de documenten die daaruit voortkomen. De tweede paragraaf focust op de attitude van de kabinetten ten opzichte van hun eigen archief en de aandacht die ze al dan niet besteden aan archiefbeheer. De laatste paragraaf gaat na of er ‘standaarddocumenten’ zijn die vrijwel altijd in een kabinetarchief te vinden zijn. Dit onderdeel geeft op basis hiervan een lijst van de belangrijkste reeksen en documenten uit een kabinetarchief.

3.1. Documentvorming bij de kabinetten

Uit de analyse van hun organisatiestructuur is reeds gebleken dat kabinetten doorgaans een vrij vlakke structuur hebben met slechts een minimale hiërarchie en met een nadruk op flexibiliteit en snelheid. Dit heeft haar gevolgen voor de werkprocessen en documentvorming binnen een kabinet. Grosso modo kan worden gesteld dat er binnen een kabinet weinig formele procedures zijn. Raadgevers en medewerkers werken aan de dossiers binnen hun toegewezen beleidsdomein en rapporteren rechtstreeks aan de kabinetschef en/of de minister. De manier waarop dit gebeurt varieert zeer sterk tussen de kabinetten. In sommige kabinetten gebeurt dit allemaal zeer formeel en moeten medewerkers steeds eerst bij de kabinetschef langsgaan voordat het regeringslid wordt ingelicht. Bij andere kabinetten kunnen de medewerkers bij wijze van spreken elk moment bij het regeringslid binnenwandelen om hun dossiers te bespreken.¹⁰⁸ De mate dat hiërarchie en formele relaties meespelen in de werking van een kabinet hangt sterk af van het karakter en het gezag van een regeringslid en van zijn of haar kabinetschef. Hoe dan ook staan de kabinetten met hun werking in scherp contrast met de overheidsadministratie, waarbij in principe elke taak en procedure in detail is vastgelegd. Bij de kabinetten zorgen de flexibiliteit in de werking en de vlakheid van de organisatie er juist voor dat het zeer moeilijk is om procedures vast te leggen. Er moet worden opgemerkt dat er binnen een kabinet veel zaken niet worden neergeschreven of geregistreerd. Sommige zaken zijn het gewoon niet waard om vast te leggen, maar om politieke geheimen te beschermen worden veel beslissingen vaak enkel mondeling gemaakt.

De laatste twintig jaar is de werking van de kabinetten in grote mate gedigitaliseerd. De documentvorming en -opslag gebeurt nu uitsluitend digitaal, maar er zijn wel zijn altijd regeringsleden en kabinetsmedewerkers die de voorkeur geven aan papieren documenten en alles systematisch uitprinten. De mate waarin dit gebeurt verschilt van kabinet tot kabinet en zelfs van persoon tot persoon. Tot en met 2014 vormde het papieren archief nog het ‘officiële’ archief. Belangrijke digitale documenten werden uitgeprint, door het regeringslid ondertekend en bij het papieren archief bewaard.¹⁰⁹ Ondertussen is de overgang naar een volledig digitale werking en bewaring in veel kabinetten ingezet. Op het kabinet van Vlaams minister-president Geert Bourgeois (N-VA) worden bijvoorbeeld alle officiële documenten als digitaal document opgeslagen en bewaard. Het enige papieren archief dat hier nog wordt bewaard zijn de dossiers van de ministerraad.¹¹⁰ In de meeste gevallen wordt gebruik gemaakt van een *document management system* (DMS) als *SharePoint*, en worden de belangrijkste digitale stukken ondergebracht op een centraal klassemment op een gedeelde netwerkschijf. Veel materiaal blijft op de persoonlijke schijven van de medewerkers staan.

¹⁰⁸ KIRSCH, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2018.

¹⁰⁹ VREVEN, persoonlijke communicatie, 28 november 2018.

¹¹⁰ E. LAUS, persoonlijke communicatie, Brussel, 12 december 2018.

De dossiers van de ministerraad vormen doorgaans de kern van het kabinetsarchief. Deze dossiers bestaan uit de agenda en officiële bijlagen van de geplande ministerraad, en worden aangevuld met verschillende nota's van kabinetsmedewerkers over de opties die het regeringslid heeft en de standpunten die hij of zij kan/moet innemen. Het zijn deze kabinetsnota's die de enorme reeksen dossiers van de ministerraad interessant maken. Deze dossiers zijn soms het enige onderdeel van een kabinetsarchief dat blijvend wordt bewaard of overgedragen. Omdat sommige regeringsleden de dossiers verder aanvullen met hun eigen notities en aantekeningen, krijgt in veel gevallen de papieren versie hier de voorkeur.¹¹¹ De kabinetsnota's worden opgesteld door alle raadgevers en medewerkers die aan de slag zijn met de te bespreken dossiers. Ze vormen daarmee het eindresultaat en een samenvatting van het onderzoekswerk dat de kabinetsmedewerkers uitvoeren en de politieke overwegingen die ze maken bij het zoeken naar een oplossing. De dossiers zelf zijn doorgaans samengesteld per datum en per agendapunt en handelen in de meeste gevallen enkel over de bevoegdheden van het regeringslid in kwestie.¹¹²

Het tweede grote onderdeel van een kabinetsarchief zijn de dossiers rond de voorbereiding en het uitvoeren van het ministerieel beleid. Dit is een zeer heterogene groep waarvan het soms zeer onduidelijk is of ze wel één enkele reeks vormen.¹¹³ Opnieuw is er veel variatie tussen de verschillende kabinetten en tussen de kabinetsmedewerkers onderling hoe deze dossiers tot stand komen en in welke vorm ze worden bewaard. De aard van de dossiers en de bevoegdheden van het regeringslid spelen hier eveneens een rol. Terwijl sommige dossiers op een gestructureerde wijze bij elkaar worden gebracht, zijn er anderen waarvan de afzonderlijke documenten enkel virtueel samen een dossier vormen. De dossiers in de kabinetsarchieven van Vlaams minister Norbert De Batselier (1988-1992 en 1992-1995) bestonden bijvoorbeeld niet als dusdanig, maar waren opgedeeld in afzonderlijke omslagen die elke een stukje van het 'dossier' bevatten. Deze mapjes werden fysiek gescheiden van elkaar op het kabinet bewaard. Pas wanneer het archief bij Amsab-ISG werd ontsloten zijn deze omslagen samengebracht tot volledige dossiers.¹¹⁴

De dossiers en correspondentie met betrekking tot politiek dienstbetoon kwamen vroeger in grote hoeveelheden voor in de kabinetsarchieven, maar lijken de laatste jaren in belang te zijn afgenomen. Dit loopt parallel met de 'achteruitgang' van het dienstbetoon zelf. Zeker in de jaren 1970-1980 kwam het veelvuldig voor dat mensen een regeringslid (vaak van de eigen politieke kleur) contacteerden met de vraag om een gunst te verlenen rond de uitvoering van een dossier of het invullen van een vacature. Sinds de verplichte registratie van elke tussenkomst van een minister of zijn kabinet in een dossier van de administratie is deze vorm van politiek dienstbetoon sterk afgenomen.¹¹⁵ Tegenwoordig bestaan de reeksen rond dienstbetoon vaak uit niet meer dan de ingekomen stukken en een antwoord waarin wordt doorverwezen naar de administratie.

Even belangrijk als de dossiers van de ministerraad en de inhoudelijke dossiers is de correspondentie van de minister en het kabinet. De ingekomen en uitgaande stukken worden meestal als één geheel bewaard, met kopieën die worden toegevoegd aan de relevante dossiers. In de correspondentie komen verschillende functies en bevoegdheden van het kabinet naast en door elkaar aan bod. In de meeste gevallen worden ze wel apart geregistreerd en ontsloten via een indicator. Al sinds de jaren 1990 worden hier digitale indicatorsprogramma's voor gebruikt.¹¹⁶ Tegenwoordig gebeurt de meeste communicatie, inclusief de interne, via e-mail, sms of andere vormen van digitale

¹¹¹ De digitale versie is in de meeste gevallen niets meer dan de officiële agenda met de bijlagen.

¹¹² B. HELLINCK, *Inventaris van het archief van Norbert De Batselier*, Gent, 2012, 28.

¹¹³ IDEM, persoonlijke communicatie, Gent, 6 december 2018.

¹¹⁴ IDEM, *Inventaris van het archief van Norbert De Batselier*, 28-29; IDEM, persoonlijke communicatie, 6 december 2018.

¹¹⁵ VAN MELKEBEKE, persoonlijke communicatie, 20 november 2018.

¹¹⁶ VREVEN, persoonlijke communicatie, 28 november 2018.

berichten. De e-mails worden nog wel geregistreerd, maar sms'en gaan bijna altijd volledig verloren. Telefoongesprekken en mondelinge afspraken binnen en buiten het kabinet zijn belangrijke media voor communicatie en besluitvorming, maar de inhoud ervan wordt nooit vastgelegd. Het veelvuldige gebruik van e-mails en sms'en zorgt systematisch voor problemen bij de latere overdracht en bewaring van de kabinetsarchieven (zie infra.). Het e-mailverkeer is tegenwoordig zo belangrijk geworden dat de kern van de besluitvorming en de achterliggende belangen vaker te vinden zijn in de bijlagen van de e-mails dan in de dossiers zelf.¹¹⁷

Een laatste aspect van de werking van kabinetten zijn de diverse overlegmomenten tussen verschillende kabinetten. De interkabinettenwerkgroepen (IKW's) zijn een belangrijk orgaan om compromissen op voorhand af te toetsen. Op deze IKW's worden soms beslissingen genomen over zaken die officieel nog niet op de ministeriële agenda zijn gekomen. Deze 'non-papers' dienen vooral om na te gaan of er überhaupt een gedeelde grond gevonden kan worden over een bepaald thema.¹¹⁸ Er vinden regelmatig vergaderingen plaats tussen kabinetten van dezelfde politieke partij of familie. In andere vergaderingen wordt dan weer de administratie nader betrokken. De agenda's en bijlagen van deze vergaderingen kunnen in een kabinetsarchief bewaard zijn gebleven, maar kunnen evengoed actief zijn vernietigd. Op sommige vergaderingen worden er opzettelijk geen notities genomen. Tot slot zijn er ook vergaderingen en bijeenkomsten binnen het kabinet zelf. Op wekelijkse kabinetsvergaderingen of -lunches geeft de kabinetschef bijvoorbeeld een stand van zaken en probeert hij of zij de neuzen in dezelfde richting te krijgen en samenwerking te stimuleren.¹¹⁹ Verslagen van deze vergaderingen zijn een interessante bron voor het reconstrueren van de interne werking van het kabinet.

3.2. Archiefbeheer bij de kabinetten

In navolging van de documentvorming vertoont ook het archiefbeheer grote verschillen van kabinet tot kabinet. Wat in dit onderdeel over archiefvorming wordt geschreven zal dus niet voor alle kabinetten kunnen gelden. De mate dat er binnen een kabinet aan gedegen archiefbeheer wordt gedaan of dat er na de legislatuur voorzorgen worden genomen voor een goede overdracht en ontsluiting, hangt grotendeels af van de persoonlijke voorkeur, interesses en achtergrond van zoals het regeringslid als van de kabinetschef. In de meeste gevallen is het de kabinetschef die bepaalt welke delen van het archief worden overgedragen en die de medewerkers aanzet om hun dossiers op orde te brengen. De achtergrond van de kabinetschefs speelt in grote mate mee. Wanneer ze bijvoorbeeld een opleiding als filoloog of historicus hebben gehad, zijn ze sneller geneigd om het belang en de waarde van een kabinetsarchief in te zien en maatregelen te nemen voor de overdracht en bewaring ervan.

In de meeste kabinetten is er weinig interesse om aan archiefbeheer te doen. Het weinige archiefbeheer is vooral gericht op het toegankelijk maken en houden van de dossiers en de correspondentie. Er wordt nog wel een centraal klasment opgesteld op de gedeelde netwerkschijf of in het DMS, maar de indeling van dit klasment is doorgaans thematisch. Medewerkers worden aangezet om de belangrijke en officiële documenten op deze schijf te zetten, maar verder dan dat gaat het archiefbeheer meestal niet. Papierarchieven worden nog wel per reeks samen in een rek gezet, maar voor digitaal archief ontbreekt elke vorm van archiefbeheer. Zaken als versiebeheer, een correcte naamgeving voor bestanden, een uitgewerkte mappenstructuur, etc. worden maar weinig toegepast. In de meeste gevallen is er wel een verantwoordelijke aangeduid om het centraal klasment op de netwerkschijf te beheren, maar dit gaat doorgaans niet verder dan het controleren of de medewerkers hun verslagen en nota's op tijd in de juiste mappen plaatsen. Indien een kabinet zou overgaan op het gebruik van een *document management system* (DMS), dan zou er al meer aandacht kunnen uitgaan

¹¹⁷ HELLINCK, persoonlijke communicatie, 6 december 2018.

¹¹⁸ VAN MELKEBEKE, persoonlijke communicatie, 20 november 2018.

¹¹⁹ KIRSCH, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2018.

naar het beheer van digitale archiefdocumenten.¹²⁰ De verantwoordelijkheid voor het goede beheer van de dossiers wordt gelegd bij de medewerkers, maar wordt niet afgedwongen. Wel wordt er altijd aandacht besteed aan het correct registeren van inkomende en uitgaande post en correspondentie. De eerder vermelde indicatoren vormen een belangrijk en cruciaal middel om een deel van het archief ontsloten te houden. De meeste structuur die door de archiefvormers zelf uiteindelijk wordt aangebracht, is een opdeling volgens de verschillende medewerkers van het kabinet. Dossiers worden geklasseerd op naam van de persoon die ze heeft samengesteld of opgevolgd. Zeker bij digitale klasseringen is dit vaak het geval. Aangezien elke medewerker steeds een aantal vaste onderwerpen opvolgt, is deze indeling semi-thematisch. Het is in deze hoedanigheid dat de kabinetssarchieven doorgaans worden overgedragen.

Door het ontbreken van een duidelijk kader met betrekking tot het archiefbeheer, beschouwen veel medewerkers de dossiers waarop ze werken en de bijhorende correspondentie op termijn als hun persoonlijke eigendom waarover ze zelf volledig kunnen beschikken. Bijgevolg verdwijnen op het einde van de legislatuur deze onderdelen van het kabinetssarchief samen met de medewerkers zelf. Zij denken het in de volgende legislatuur te kunnen gebruiken, en soms komen deze ontvreemde dossiers terecht bij de studiedienst van de partij.¹²¹ Een aantal van deze medewerkers is gewoon bezorgd om het eigen archief en wil het op deze manier vrijwaren van vernietiging. Ze kunnen uiteindelijk geen afstand doen van hun eigen ‘minicollecties’ en bewaren deze voor langere tijd bij hun thuis. Wanneer ze deze deelarchieven niet langer zelf willen of kunnen bewaren, worden ze aan een archiefdienst aangeboden. Vandaag de dag duiken er op deze manier nog regelmatig collecties op die afkomstig zijn uit kabinetten van de jaren 1970 en 1980.¹²² Sommige kabinetsschefs dwingen hun medewerkers om ‘hun’ archieven mee over te dragen met de rest van het kabinetssarchief. Dit gebeurt maar in een minderheid van de gevallen en steunt sterk op het gezag dat de kabinetsschef heeft bij zijn medewerkers.

Ook de regeringsleden zien hun kabinetssarchief als hun persoonlijke eigendom, waardoor het vaak moeilijk is om een regeringslid zover te krijgen het kabinetssarchief over te dragen aan het einde van de legislatuur. Daarnaast bevatten kabinetssarchieven veel privacygevoelige informatie, en worden ze door de politicus en de kabinetssmedewerkers vaak gezien als een potentiële politieke bedreiging. Hierdoor zijn ze weinig geneigd om zomaar afstand te doen van hun archieven. Dat de nota *Richtlijnen voor secretariaten, cel algemene beleidscoördinatie, cellen algemeen beleid en beleidscellen* een aantal instructies voorziet voor de overdracht en bewaring van het kabinetssarchief na het aflopen van de legislatuur, en hierbij expliciet vermeldt dat kabinetssarchieven niet vernietigd mogen worden, lijkt hier weinig verandering in te brengen.¹²³ In het verleden is het al meermaals gebeurd dat kabinetssarchieven sterk werden uitgezuiverd of volledig vernietigd.¹²⁴ Zelfs ministers die belang hechten aan het goede beheer van hun archief zijn niet altijd gewillig om alles zomaar over te dragen. Dit is deels te wijten aan het feit dat de regeringsleden en kabinetssmedewerkers vaak niet op de hoogte zijn van het bestaan en de werking van de verschillende archiefinstellingen in Vlaanderen. Ze zijn dan ook slecht geïnformeerd over de garanties die deze instellingen kunnen geven rond de bewaring en bescherming van gevoelige informatie.

¹²⁰ LAUS, persoonlijke communicatie, 12 december 2018.

¹²¹ VAN MELKEBEKE, persoonlijke communicatie, 20 november 2018.

¹²² G. KWANTEN, persoonlijke communicatie, Leuven, 18 oktober 2018.

¹²³ *Richtlijnen voor secretariaten, cel algemene beleidscoördinatie, cellen algemeen beleid en beleidscellen*, 22.

¹²⁴ G. KWANTEN, ‘kabinetssarchieven: aflevering 2’, *KADOC Nieuwsbrief*, 2 (1989-1990) 3, 8.

3.3. Typische onderdelen van een kabinetsarchief

Kan er sprake zijn van een ‘typisch kabinetsarchief’? Door de grote variatie in organisatie en werking tussen de kabinetten is het moeilijk om een allesomvattend model op te stellen. In feite zijn er evenveel types kabinetsarchieven als dat er kabinetten zijn.¹²⁵ Desalniettemin zijn er, parallel met de algemene functies van een kabinet, een aantal reeks- en documenttypes die vrijwel altijd aanwezig zijn in een kabinetsarchief. Dit onderdeel wil een beknopt overzicht geven van de belangrijkste documenten die doorgaans in een kabinetsarchief voorkomen. De opsomming is niet exhaustief en zal in de praktijk nooit de volledige inhoud van een archief dekken. Zij kan wel de basis vormen voor een meer uitgewerkt model in de volgende fase van het project.

De vraag kan gesteld worden of er een basisstructuur bestaat waaraan kabinetsarchieven zich houden. Omdat archiefbeheer bij de kabinetten zo’n lage prioriteit heeft, wordt er door de kabinetten zelf weinig aandacht besteed aan het aanbrengen van een logische ordeningsstructuur voor het eigen archief. Hoogstens zitten de grote reeksen bijeen, zoals de dossiers van de ministerraad, maar in de meeste gevallen beschikt iedere kabinetsmedewerker over zijn eigen documenten. Dat dossiers soms zelfs niet eens als dusdanig bestaan is reeds in dit rapport aan bod gekomen. Door de reeksen en documenten van het archief echter te koppelen aan één van de functies van het kabinet, kan men wel degelijk tot een representatieve ordening van het archief komen.

Een goede leidraad om een eerste overzicht te krijgen van de belangrijkste reeksen zijn de brochures en richtlijnen die een aantal archiefinstellingen hebben samengesteld voor de kabinetten. Zij geven een eerste indicatie van welke archiefdocumenten belangrijk en interessant genoeg zijn om te bewaren, en welke documenten al bij voorbaat kunnen worden afgevoerd. De meest uitgewerkte lijst is afkomstig van het Rijksarchief, die in een aantal inventarissen op basis van de typologie van Alain Eraly vijf categorieën van archiefdocumenten van elkaar onderscheidt.¹²⁶ De archiefdocumenten zijn volgens dit schema als volgt onder te verdelen:¹²⁷

- a) Stukken betreffende de interne werking en organisatie van het kabinet;
- b) Briefwisseling en communicatie tussen de minister en zijn kabinet;
- c) Nota’s gericht aan en afkomstig van de minister of leden van zijn kabinet;
- d) Stukken betreffende de politieke strategieën en handelingen die de minister en zijn kabinet uitvoeren om zijn herverkiezing te bewerkstelligen of aan de macht te blijven;
- e) Stukken betreffende de uitvoering van zijn ministeriële bevoegdheden en ministeriële strategieën.

¹²⁵ VELLE, persoonlijke communicatie, 6 december 2018.

¹²⁶ L.A. BERNARDO Y GARCIA, *Archieven van de beleidscellen en de secretariaten van de federale regering. Overdracht aan het Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën. Praktische richtlijnen voor het regeringslid en de medewerker verantwoordelijk voor de overdracht/Ter attentie van de medewerkers van het regeringslid. Richtlijnen voor de selectie, de beschrijving en de verpakking van hun archieven*, brochure samengesteld door het Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën, Brussel, s.d.; ERALY, *Le pouvoir enchaîné*, 17. Zie supra.

¹²⁷ L.A. BERNARDO Y GARCIA, *Inventaire des archives de cabinet des ministres des Affaires économiques : Jules Delruelle Albert De Smaele, Léon-Eli-Troclet, Albert Devière, Henri Liebaert, Jean Duvieusart, Gaston Eyskens, Albert Coppé (1944-1952 [1935-1962])* (Inventarissen Algemeen Rijksarchief; 409), Brussel, 2008, 36; IDEM, *Inventaire des archives des cabinets des ministres du Ravitaillement (Léon Delsinne, Edgar Lalmand, Georges Moens de Fernig) et secrétariat général du département (Georges Mathieu) (1940-1950 (principalement 1944-1948))* (Inventarissen van het Algemeen Rijksarchief; 604), Brussel, 2016, 26-27.

In deze vijf categorieën zijn de drie hoofdgroepen van kabinetsfuncties (beleidsgerelateerde functies, privaat-politieke functies en kabinetsondersteunende functies) terug te vinden. In haar brochure voor de kabinetten hanteert het Rijksarchief zelfs expliciet deze indeling:¹²⁸

- a) Documenten in verband met de interne werking van de beleidscellen en het secretariaat;
- b) Documenten in verband met de bevoegdheden van het regeringslid;
- c) Documenten in verband met andere functies van het regeringslid en zijn partijpolitieke en persoonlijke activiteiten.

Richtlijnen en instructies van andere archiefinstellingen, zoals bijvoorbeeld het Liberaal Archief/Liberas, volgen dezelfde indeling. Een indeling van de veel voorkomende reeksen en documenten van een kabinetsarchief volgens deze lijnen lijkt alvast een goede basis te vormen voor een meer uitgebreide lijst in het werkinstrument.

Als we de meest voorkomende en belangrijkste reeksen en documenten onderbrengen in de voornoemde categorieën, krijgen we de onderstaande lijst. Deze lijst is volledig noch exhaustief, maar dekt wel de belangrijkste en meest relevante documenten en reeksen uit een kabinetsarchief. Er worden in dit stadium nog geen uitspraken gedaan over de waarde (of het gebrek daaraan) van een bepaald type document of reeks. Alle vermelde stukken en dossiers kunnen zowel op papier als in digitale vorm bestaan. Voorts is deze indeling niet absoluut en in de praktijk zijn er vaak overlappingen tussen reeksen en categorieën.

a) Documenten in verband met de interne werking van het kabinet:

- Organogrammen;
- Richtlijnen en dienstorders;
- Verslagen van dienstvergaderingen;
- Stukken in verband met de taakverdeling;
- Stukken betreffende het personeelsbeheer;
- Stukken betreffende het materieel en financieel beheer;
- Publicaties van de beleidscel of het kabinet.

b) Documenten in verband met de bevoegdheden van het regeringslid:

- Dossiers ter voorbereiding van de ministerraad;
- Dossiers in verband met de interministeriële comités en de samenwerking met andere regeringsleden;
- Dossiers en stukken betreffende de samenwerking en overleg met leden van buitenlandse regeringen, waaronder de Raad van de Europese Unie (Europese ministerraad)¹²⁹. Hierbij aansluitend ook alle stukken die de nationale ministeriële bevoegdheden overstijgen;
- Dossiers in verband met de bevoegdheden en beleidsdomeinen van het regeringslid;
- Dossiers die door de leden van het kabinet zijn voorbereid en waarbij overleg werd gepleegd met andere kabinetten en overheden;
- Dossiers die bevoegdheidsoverschrijdend zijn of aansluiten op het algemeen beleid van de regering;
- 'Schaduw dossiers' over de bevoegdheden van een collega-regeringslid;¹³⁰

¹²⁸ BERNARDO Y GARCIA, *Archieven en beleidscellen en de secretariaten van de federale regering... Ter attentie van de medewerkers van het regeringslid. Richtlijnen voor de selectie, de beschrijving en de verpakking van hun archieven*, 8-9.

¹²⁹ Niet te verwarren met de Europese Raad en de Raad van Europa.

¹³⁰ Dit kwam vooral vroeger voor, met name bij bevoegdheden waarrond sterke levensbeschouwelijke tegenstellingen bestonden. Het kabinet van een christendemocratische minister werd bijvoorbeeld aangesteld om

- Dossiers en stukken betreffende interkabinettenwerkgroepen (IKW's), stuurgroepen, informele werkgroepen, commissies, etc.;
- Dossiers en stukken betreffende het overleg, de contacten en de coördinatie tussen het kabinet en de administratie;
- Dossiers betreffende de voorbereiding en afhandeling van parlementaire vragen;
- Dossiers betreffende parlementaire commissies en de voorbereiding ervan;
- De neerslag van politieke onderhandelingen en bestuursakkoorden;
- Briefwisseling met burgers (\approx dienstbetoon), pressiegroepen en andere belanghebbenden, inclusief de indicateur of toegang tot deze reeksen;
- Correspondentie in het algemeen, samen met de indicateur of de toegang;
- De indicateur van inkomende en uitgaande stukken, en elk ander document dat toegang biedt tot informatie die bewaard moet blijven;
- Dossiers, stukken en foto's in verband met interviews, bezoeken, ontvangsten, plechtigheden, officiële reizen en toespraken waaraan het regeringslid heeft deelgenomen, zowel in België als het buitenland.

c) Documenten in verband met andere functies van het regeringslid en zijn partijpolitieke en persoonlijke activiteiten:

- Stukken betreffende de politieke partij (leiding, bestuursfuncties, militanten, lokale afdelingen, etc.);
- Stukken betreffende verkiezingscampagnes;
- Stukken betreffende de overige publieke en private mandaten van het regeringslid (gemeenteraad, parlement, etc.);
- Stukken betreffende het dienstbetoon en het sociaal secretariaat, onder andere met vragen tot bemiddeling en tussenkomst, verzoekschriften, klachten, etc..

Naast de bovenstaande lijst bevatten kabinetsarchieven veel materiaal dat weinig relevant is voor de werking van het kabinet en dat bijgevolg meteen vernietigd kan worden:

- Routinebriefwisseling en beleefdheidsantwoorden;
- Officieel overheidsdrukkerwerk dat elders beter en vollediger wordt bewaard (o.a. Belgische Staatsbladen, parlementaire documenten, etc.);
- Stukken die ter informatie aan het kabinet zijn overgemaakt (o.a. jaarverslagen en andere publicaties van overheidsdiensten, verenigingen, bedrijven en belangengroepen);¹³¹
- Documentatie voor zover deze niet is gebruikt bij het voorbereiden van een dossier.

Tot slot zijn er nog de lopende dossiers, die best worden overgedragen aan het volgende kabinet, en de afgesloten dossiers die terug moeten naar de administratie.

het beleid van een socialistische minister van Onderwijs nader op te volgen. KIRSCH, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2018.

¹³¹ Voor zover dat deze groepen niet betrokken zijn bij een bepaald beleidsdossier.

4. De waardering en ontsluiting van kabinetssarchieven door Vlaamse en federale archiefinstellingen

Dit onderdeel wil een overzicht geven van de huidige stand van zaken rond de verwerving en ontsluiting van de federale en Vlaamse kabinetssarchieven. Ze heeft als doel het in kaart brengen van de problemen en noden die de archiefinstellingen momenteel hierrond ervaren. De focus ligt op de partnerinstellingen waarmee Archiefbank Vlaanderen voor dit project heeft samengewerkt: ADVN, Amsab-ISG, KADOC-KULeuven, Liberaal Archief/Liberas en het Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën.

Het eerste deel van dit hoofdstuk geeft een algemeen overzicht van de situatie. De nadruk wordt vooral gelegd op de evolutie doorheen de tijd. De tweede paragraaf overloopt het verwervingsbeleid van elke instelling en de contacten die ze onderhouden met de kabinetten. Het derde gedeelte gaat in op de verwerking en ontsluiting van de kabinetssarchieven. Speciale aandacht gaat uit naar de mate dat de instellingen zelf al aan selectie hebben gedaan. Een apart onderdeel is toegewijd aan de verwerking van de digitale kabinetssarchieven. Een eindconclusie vat alle hoofdpunten nog eens samen en geeft aan wat de partnerinstellingen zoal verwachten van het werkinstrument.

4.1. Algemeen overzicht

Tot nu toe is het voor de archiefinstellingen altijd zeer moeilijk geweest om de regeringsleden te overtuigen om hun kabinetssarchieven over te dragen. Juist omdat federale en Vlaamse kabinetssarchieven officieel een privaatrechtelijk statuut hebben, kunnen regeringsleden al meer dan een halve eeuw lang volledig zelf beslissen wat er met ‘hun’ kabinetssarchief gebeurt. Zeker tot en met de jaren 1980 was het lot van kabinetssarchieven hierdoor altijd zeer onzeker. Als het regeringslid zelf niet alles al wilde bijhouden, dan kwam het geregeld voor dat kabinetssarchieven op het einde van de legislatuur intensief werden uitgezuiverd of integraal vernietigd. Politici wensten immers niet dat hun politieke tegenstanders, de pers, onderzoekers of de gewone burger toegang kregen tot wat zijn beschouwen als persoonlijke en vertrouwelijke dossiers. In de jaren 1960 was het bijvoorbeeld de gewoonte voor CVP-kabinetten om bij een regeringswissel hun volledige archief te verbranden in een welbepaalde oude locomotief in de buurt van Mechelen. In 1985 werd er zelfs een kabinetssarchief aangetroffen bij een papierslag van de jeugdbeweging.¹³² Wanneer de archieven niet opzettelijk werden vernietigd, dan speelde de desinteresse van de politicus doorgaans een kwalijke rol. In de meeste gevallen haalde het regeringslid de dossiers en bundels eruit die hem of haar interesseerden of politiek nog van pas konden komen, om ze nadien aan het persoonlijke archief toe te voegen. Af en toe was er wel een regeringslid dat zich bekommerde om het eigen kabinetssarchief, en het bijgevolg aan een archiefinstelling (in de meeste gevallen het Rijksarchief) overdroeg. Deze kabinetssarchieven werden echter steeds als deel van een persoonsarchief overgedragen.

De situatie begon te veranderen vanaf de jaren 1990. De archiefinstellingen werden zich stillaan bewust van het belang van kabinetssarchieven en bij de kabinetten zelf waren er enkele medewerkers die zich om hun archief bekommerden. De eerste overdrachten gebeurden nog op initiatief van de kabinetten zelf, maar al snel ontwikkelden de meeste archiefinstellingen een eigen verwervingsbeleid.¹³³ Ook de Vlaamse private archiefinstellingen werkten een verwervingsbeleid uit, dat op basis van de opgedane ervaring verder verfijnd kon worden. De situatie is vandaag de dag in zekere mate verbeterd ten opzichte van dertig jaar geleden, met zowel spontane overdrachten als actieve verwerving door de archiefinstellingen. Desalniettemin stoten de archiefinstellingen vaak nog op apathie bij de kabinetten en gebeuren overdrachten nooit systematisch.

¹³² Beide voorbeelden zijn afkomstig uit: KWANTEN, ‘Kabinetssarchieven: aflevering 2’, 8.

¹³³ HELLINCK, ‘Doorgaans, maar niet altijd...’, 8.

Tabel 5 geeft een overzicht van alle federale en Vlaamse ministeriële kabinetsarchieven die momenteel door de projectpartners worden bewaard. Hieronder vallen ook alle persoonsarchieven waarin onderdelen van kabinetsarchieven zijn opgenomen. Met name bij KADOC-KU Leuven wordt het meeste materiaal uit kabinetsarchieven onder deze vorm bewaard. Enkel de archieven van Jos Chabert, Daniël Coens, Gaston Geens en Brigitte Grouwels kunnen beschouwd worden als zuivere kabinetsarchieven. De tabel geeft verder enkele voorbeelden van bewaarde kabinetten, een algemene datering, een schatting van de omvang (in strekkende meters voor de papieren archieven, GB voor de digitale collecties) en een algemene indicatie van de graad van ontsluiting.

Tabel 5: Overzicht van de door de archiefinstellingen bewaarde kabinetssarchieven.

Instelling	Aantal bewaarde archieven	Voorbeelden	Datering	Omvang papier	Omvang digitaal	Graad van ontsluiting
ADVN	14 kabinetssarchieven	Bert Anciaux, Vic Anciaux, Hector De Bruyn, Johan Sauwens, Hugo Schiltz, Paul Van Grembergen	Ca. 1973-2009	1.300 strekkende meter	20 GB	Ca. 55% is ontsloten via plaatsingslijsten
Amsab-ISG	67 kabinetss- en persoonsarchieven	Willy Claes, Erik Derycke, Norbert De Batselier, Louis Tobback, Bruno Tobback, Johan Vande Lanotte, Luc Vandebossche, Freya Van Den Bossche, Frank Vandebroucke, Freddy Willockx	1952-1958, 1967-1974, 1976-1985, 1988-2004	1.107 strekkende meter	17 collecties	Opgenomen in AdLib met een summier beschrijving. Bij alle collecties is een selectie gebeurt. 11 collecties hebben een plaatsingslijst of inventaris
KADOC-KU Leuven	40-tal kabinetss- en persoonsarchieven	Jos Chabert, Daniël Coens, Gaston Geens, Brigitte Grouwels	Ca. 1930-heden	Ca. 4.500 strekkende meter	Enkele GB	Meeste bestanden zijn ontsloten via scopeArchiv. Grote verscheidenheid in ontsluitingsdiepte.
Liberaal Archief/Liberas	49 kabinetssarchieven	Herman De Croo, Alexander De Croo, Karel De Gucht, Patrick Dewael, Annemie Neyts, Karel Poma, Annemie Turtelboom, Dirk Van Mechelen, Guy Verhofstadt	1949-1950, 1973-heden	Ca. 2.800 strekkende meter	96,30 GB (7 archieven)	Niet geïnventariseerd, gedeeltelijk ontsloten via plaatsingslijsten
Algemeen Rijksarchief	20-tal kabinetssarchieven			Ca. 1000 strekkende meter		Een 20-tal zijn raadpleegbaar
Departement Brussel (ARA 2)	Meer dan 40 kabinetssarchieven	Jean-Luc Dehaene, Isabelle Durand, Catherine Fonck, Jean Gol, Philippe Maystadt, Didier Reynders		Ca. 3.500 strekkende meter		Niet ontsloten en niet raadpleegbaar (Isabelle Durand is wel ontsloten)
Rijksarchief Kortrijk	2 kabinetssarchieven	Stefaan De Clerck, Tony Van Parys	Eind jaren 1990	91 strekkende meter		Niet ontsloten, niet toegankelijk. Enkel een summier lijst van verhuisdozen
Rijksarchief Gent	1 kabinetssarchief	Stefaan De Clerck (Minister van Justitie)	2008-2011	25 strekkende meter		Overdrachtslijst

4.2. Contacten, overdracht en verwerving

Sinds het einde van de jaren 1980 en het begin van de jaren 1990 voeren de vijf partnerinstellingen elk een verwervingsbeleid. Dit beleid is wel steeds gericht op het verwerven van de kabinetsarchieven van de huidige legislatuur. De oudere kabinetsarchieven worden enkel op initiatief van de archiefvormer/bewaargever overgedragen.

Het ADVN begon al vrij snel na haar oprichting met het verwerven van kabinetsarchieven. Tijdens de jaren 1980-1990 gebeurde dit nog vooral op basis van persoonlijke contacten tussen de directeur van ADVN en het regeringslid in kwestie (voornamelijk Hugo Schiltz). Dit evolueerde op termijn naar een model waarbij rechtstreeks contact werd opgenomen met de kabinetssecretarissen, doorgaans via een tussenkomst door het partijsecretariaat. De focus werd aanvankelijk gelegd op de Volksunie, en verplaatste zich na het uiteenvallen van deze partij naar de Vlaamse Progressieven en Spirit. Sinds 2011 worden er veel contacten gelegd met N-VA. Vanaf het begin van de jaren 2000 werd de bewaring en ontsluiting van kabinetsarchieven minder prioritair geacht en werd overgeschakeld naar een meer passieve verwerving. Dit gaf in de praktijk weinig problemen door het kleine aantal regeringsleden dat in aanmerking kwam om bij ADVN bewaard te worden.¹³⁴ Met het oog op de verkiezingen van 2019 is ADVN weer begonnen met een actieve verwerving. In samenwerking met het partijsecretariaat van N-VA is er een project opgestart om de kabinetten te contacteren en in te lichten over het bestaan van de archiefdienst. Er is een lijst opgesteld met over te dragen dossiers en reeksen, samen met instructies voor de eerste selectie, verpakking en transport van het archief. De kabinetten kunnen zelf steeds feedback geven op de instructies en werken over het algemeen goed mee. De meeste papieren documenten worden probleemloos overgedragen, maar de overdracht van digitaal materiaal, en met name de e-mailbestanden, ligt daarentegen zeer moeilijk. De uittreding van N-VA uit de federale regering op 9 december 2018 gooide wat roet in het eten. De voorziene planning voor de verhuis en overdracht van de kabinetsarchieven van de partij moest volledig worden omgegooid. Uiteindelijk is men tot een oplossing gekomen waarbij de N-VA-kabinetten hun archieven tijdelijk op een centrale locatie in Brussel bewaren totdat ADVN ze kan ophalen.¹³⁵

Bij Amsab-ISG hebben kabinetsarchieven altijd al deel uitgemaakt van de archiefcollectie. Sinds haar oprichting heeft het instituut sterke contacten onderhouden met verschillende linkse politieke partijen. Bijgevolg wisten de kabinetten zelf wie ze moesten benaderen voor hun archief. De eerste overdrachten gebeurden dus spontaan en op initiatief van de kabinetten. Door de grote omvang van deze ongecontroleerde overdrachten werd begin jaren 1990 besloten om een meer systematisch beleid te voeren. Kabinetten blijven zich spontaan aanbieden maar worden tevens naar het einde van de legislatuur door Amsab-ISG benaderd. Eens er een overeenkomst is gesloten, voorziet Amsab-ISG het kabinet van enkele nota's waarin instructies staan voor de verpakking en overdracht van het archief. De ervaring leert dat kabinetten sneller geneigd zijn mee te werken als er een duidelijk kader van afspraken en richtlijnen bestaat waar beide partijen zich aan moeten houden.¹³⁶ Toch varieert de kwaliteit en omvang van de overdrachten en van de meegeleverde overdrachtslijsten nog steeds. Tegen de algemene trend in ondervindt Amsab-ISG weinig weerstand rond de overdracht van digitaal archief, met uitzondering van de e-mails. Het kabinet beslist uiteindelijk welke onderdelen van haar archief worden overgedragen, maar wanneer er duidelijke richtlijnen naar de archiefvormer worden gecommuniceerd, zijn de overgedragen archieven vollediger en beter gestructureerd.

¹³⁴ COBBAERT, persoonlijke communicatie, 30 oktober 2018.

¹³⁵ Het kabinetsarchief van Jan Jambon, gewezen minister van Binnenlandse Zaken, is door het grote aantal geclassificeerde documenten niet overgedragen en wordt momenteel bewaard bij de FOD Binnenlandse Zaken. Het kabinetsarchief van Steven Vandeput, gewezen minister van Defensie, is wel overgedragen, maar alle zwaarwichtige en geclassificeerde dossiers zijn door Defensie achtergehouden.

¹³⁶ M. VANDENBROUCKE, persoonlijke communicatie, Gent, 16 oktober 2018.

In tegenstelling tot de andere archiefinstellingen bewaart KADOC-KU Leuven maar weinig kabinetssarchieven. Van een systematische verwerving van kabinetssarchieven is dan ook niet echt sprake. Dit is voor een groot deel te wijten aan het gebrek aan goede contacten binnen de kabinetten. Er zijn weinig spontane overdrachten vanuit de kabinetten en de contacten die KADOC-KU Leuven legt met het regeringslid krijgen vaak geen gevolg. Daartegenover zijn politici zeer gewillig om op het einde van hun politieke loopbaan hun persoonlijk archief over te dragen, dat vaak nog delen van hun kabinetssarchief bevat. Als gevolg hiervan bewaart KADOC-KU Leuven weinig zuivere kabinetssarchieven.¹³⁷

Liberaal Archief/Liberas volgt de algemene tendens en voert een actief verwervingsbeleid. Het is nog niet voorgekomen dat kabinetten hun archieven spontaan hebben aangeboden, maar over het algemeen zijn de overdrachten altijd vlot verlopen. De situatie is sterk verbeterd ten opzichte van vroeger, toen het wel eens is voorgekomen dat een kabinetssarchief uit de papiercontainer moest worden gehaald. Doorgaans contacteert Liberaal Archief/Liberas naar het einde van de legislatuur zowel het regeringslid als de kabinetsschef. Hoewel er geen expliciete instructies worden doorgegeven betreffende de overdracht en de gewenste archiefdocumenten, verlopen de overdrachten over het algemeen vrij gestructureerd. Belangrijk is dat er altijd een schenkingscontract wordt ondertekend, dat het volledige eigendom overdraagt aan Liberaal Archief/Liberas. Tegelijk legt het contract duidelijke afspraken vast rond de raadpleegbaarheid van het archief, de raadpleging en ontlending door de schenker, toegang door bevoegde derden en publieke stukken die altijd raadpleegbaar zijn (speeches, etc.). Via dit contract kan Liberaal Archief/Liberas garanderen dat de vertrouwelijkheid van het archief niet geschaad wordt. Op vraag van Vlaams minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel Sven Gatz (Open Vld) heeft Liberaal Archief/Liberas wel een nota opgesteld met instructies rond de selectie en overdracht van papieren en digitaal archief. Met de bepalingen rond het papieren archief werd ingestemd, maar de digitale richtlijnen werden als te streng beschouwd.¹³⁸

Het Rijksarchief begon in 1987 met een systematische verwerving van kabinetssarchieven. Voordien werden kabinetssarchieven enkel op initiatief van het regeringslid overgedragen, wederom als deel van een persoonsarchief. Het kwam soms voor dat de archieven van opeenvolgende kabinetten van eenzelfde ministeriële bevoegdheid als één geheel werden verworven. Vanaf 1987 streefde het Rijksarchief ernaar om de archieven al te verwerven op het einde van de legislatuur. Door het ontbreken van een wettelijk kader voor kabinetssarchieven, vallen ze onder de private archieven die het Rijksarchief volgens de Archiefwet in bewaring mag nemen. Tegelijk zorgt dit private statuut ervoor dat de overdracht van het archief niet kan worden afgedwongen zoals bij een officiële overbrenging wel het geval is. De archivaris die verantwoordelijk is voor de verwerving van kabinetssarchieven probeert daarom het regeringslid te overtuigen en te sensibiliseren, onder meer door in te spelen op het publieke belang dat een kabinetssarchief dient en de nood van het regeringslid om zijn of haar eigen politieke erfenis veilig te stellen.¹³⁹ Om een chaotische overdracht zo veel mogelijk te vermijden, worden de contacten ruim op voorhand gelegd en worden er instructies doorgegeven voor de ordening, selectie en verpakking van het archief. Het Rijksarchief heeft hiervoor een brochure samengesteld, in een Frans- en Nederlandstalige versie, met instructies die gericht zijn aan de minister en aan de hoofdverantwoordelijke voor de overdracht.¹⁴⁰ De kabinetten kunnen kiezen om enkel te voldoen aan

¹³⁷ KWANTEN, persoonlijke communicatie, 18 oktober 2018.

¹³⁸ S. BAUDART, E. SMETS en V. VANDEPUTTE, persoonlijke communicatie, Gent, 16 oktober 2018.

¹³⁹ BERNARO Y GARCIA, persoonlijke communicatie, 31 oktober 2018.

¹⁴⁰ IDEM, *Archieven van de beleidscellen en de secretariaten van de federale regering. Overdracht aan het Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën. Praktische richtlijnen voor het regeringslid en de medewerker verantwoordelijk voor de overdracht/Ter attentie van de medewerkers van het regeringslid. Richtlijnen voor de selectie, de beschrijving en de verpakking van hun archieven*, brochure samengesteld door het Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën, Brussel, s.d..

de minimumvereisten, of om alle instructies volledig op te volgen. Via een schenkingscontract worden zaken als de raadplegingstermijn, toegang door derden, etc. geregeld.

Uit de bovenstaande beschrijvingen kan duidelijk worden opgemaakt dat communicatie en sensibilisering cruciale elementen zijn van een goed verwervingsbeleid. Veel van de problemen ontstaan uit onwetendheid van het regeringslid en zijn of haar kabinet, die bijvoorbeeld niets afweten van het bestaan van bepaalde archiefdiensten. Weerstand tegen een overdracht ontstaat wanneer het regeringslid niet op de hoogte is van de garanties die een archiefdienst kan geven voor het beschermen van persoonlijke en vertrouwelijke informatie. Via een goede communicatie kunnen deze euvels verholpen worden. Er blijven natuurlijk regeringsleden en kabinetsmedewerkers die gewoon niet willen meewerken, maar ook hier kan een blijvend contact met voldoende overleg mogelijk voor oplossingen zorgen. Duidelijke instructies aan de kabinetten zelf zorgen ervoor dat de overdrachten vlotter en meer gestructureerd verlopen, waardoor de kwaliteit van het overgedragen archief verbeterd wordt. Dit allemaal verloopt des te makkelijker naarmate er een sterkere vertrouwensband is opgebouwd. Problematisch is het inherent tijdelijke karakter van kabinetten, waardoor het moeilijk is om duurzame contacten op te bouwen. Dit vraagt immers tijd, terwijl er bij elke regeringswissel steeds nagenoeg opnieuw moet worden begonnen. Niet alleen de deelnemende partijen wisselen, maar ook bij de kabinetsmedewerkers zelf is er een groot verloop. Het komt erop aan de medewerkers te vinden die er een meer 'stabiele' loopbaan binnen de kabinetten op na houden en met wie een duurzame vertrouwensband kan worden opgebouwd. In veel gevallen is dit de kabinetschef. Pogingen om de kabinetten te benaderen via het partijbureau leveren doorgaans weinig resultaten op omdat kabinetten zichzelf zien als autonome entiteiten waar de eigen partij weinig vat op heeft.

4.3. Ontsluiting en selectie

De archiefinstellingen bewaren reeds een groot aantal kabinetsarchieven, maar hoe is het gesteld met de ontsluiting ervan? Het Rijksarchief voert enkel een systematische ontsluiting uit van de oudere kabinetsarchieven. De archieven worden pas ontsloten wanneer ze toegankelijk zijn en dus beschikbaar zijn voor onderzoek. De ontsluiting van recente kabinetsarchieven is daarentegen geen prioriteit.¹⁴¹ Bij de private archiefinstellingen is er helemaal geen sprake van een systematisch ontsluitingsbeleid. Het ADVN heeft in haar beginjaren wel een aantal kabinetsarchieven ontsloten, maar is hiermee in 2005 gestopt. De grote omvang van de archieven en het gebrek aan interesse vanuit het onderzoeksveld maakten dat de prioriteiten elders werden gelegd.¹⁴² Ook Amsab-ISG, KADOC-KU Leuven en Liberaal Archief/Liberas spenderen weinig aandacht aan de ontsluiting van kabinetsarchieven. De grote omvang, de interne complexiteit, het gebrek aan interesse van de onderzoekers en het gebrek aan duidelijkheid rond het wettelijk statuut van de archieven een rol bij deze beslissing. De archiefinstellingen leggen vooral de nadruk op het verwerven en bewaren van de kabinetsarchieven om ze zo veilig te stellen. Ontsluiting komt pas op de tweede plaats. Het gevolg hiervan is dat de meerderheid van de bewaarde kabinetsarchieven enkel is ontsloten via, soms summiere, plaatsings- en overdrachtslijsten. Bij Amsab-ISG zijn enkele kabinetsarchieven in detail ontsloten door Bart Hellinck, maar zijn inventaris van het archief van Norbert De Batselier is eerder een uitzondering op de regel.¹⁴³

Aangezien er nog maar weinig aandacht is uitgegaan naar de ontsluiting, is er van selectie nauwelijks sprake. Hoewel het een manier is om het grote volume van de kabinetsarchieven terug te dringen, is het in de praktijk een zeer moeilijke opgave. Er wordt zo veel mogelijk geprobeerd om de

¹⁴¹ BERNARDO Y GARCIA, persoonlijke communicatie, 31 oktober 2018; VELLE, persoonlijke communicatie, 6 december 2018.

¹⁴² COBBAERT, persoonlijke communicatie, 30 oktober 2018.

¹⁴³ HELLINCK, *Inventaris van het archief van Norbert De Batselier*, Gent, 2012.

kabinetten zelf een eerste schifting te laten uitvoeren. Hierbij wordt vooral gekeken naar het materiaal waarvan absoluut zeker is dat het niet thuishoort in een kabinetssarchief, zoals bijvoorbeeld parlementaire verslagen, algemene omzendbrieven, documentatie en dubbele exemplaren van publicaties. Een meer diepgaande selectie op basis van de inhoudelijke analyse en vergelijking van de archiefbescheiden is niet alleen zeer arbeidsintensief, maar tast in veel gevallen ook de integriteit en originele toestand van het archief aan. In de praktijk spelen de archiefinstellingen het op veilig en wordt er meer bijgehouden dan weggegooid. In de plaats van een diepgaande selectie achten ze het beter om in te zetten op een goede ordening en beschrijving van de kabinetssarchieven. Het komt grotendeels neer op een pragmatische afweging tussen de tijd en arbeid die in de verwerking van een kabinetssarchief wordt geïnvesteerd tegenover de fysieke plaatswinst die via selectie kan worden gerealiseerd.

Over steekproeven zijn de meningen verdeeld, maar de meeste instellingen zijn eerder afwijzend. Steekproeven kunnen een middel zijn om zeer grote reeksen, zoals bijvoorbeeld de briefwisseling betreffende het dienstbetoon, in omvang te reduceren, maar hiermee wordt wel een deel van de structuur en context van deze reeksen vernietigd. Als er al steekproeven zouden worden toegepast, dan moet het gebruik zeer goed worden gedocumenteerd en verantwoord.

4.4. Verwerken van digitale kabinetssarchieven

Hoewel de digitalisering zich stelselmatig doorzet bij de kabinetten, zijn er tot nu toe maar weinig (volledige) digitale kabinetssarchieven overgedragen. In feite beschikt alleen Amsab-ISG over substantiële hoeveelheden digitaal kabinetssarchief. Dit kan grotendeels worden toegeschreven aan de goede contacten die Amsab-ISG onderhield met de socialistische kabinetten.¹⁴⁴ De andere archiefinstellingen bewaren veel minder digitaal kabinetssarchief en ondervinden veel weerstand bij de kabinetten als ze ernaar vragen. Met name de overdracht van e-mails en andere vormen van digitale communicatie stuit op veel verzet. Kabinetssmedewerkers hebben de neiging om hun privé- en werkgerelateerde e-mails door elkaar te bewaren, en zijn bang dat bij een overdracht van het digitale archief ook al hun persoonlijke e-mails moeten worden meegegeven. Het Rijksarchief probeert dit te verhelpen door in haar brochure te beklemtonen dat ze alleen het materiaal willen hebben dat rechtstreeks betrekking heeft op de werking en activiteiten van het kabinet. Het digitale archief wordt doorgaans als vertrouwelijker beschouwd dan het papieren archief.

Zelfs als het kabinet gewillig is afstand te doen van haar digitaal archief, zijn er nog veel praktische problemen. Er is bijvoorbeeld de vraag in hoeverre de persoonlijke schijven van de afzonderlijke medewerkers van belang zijn voor het archief. Indien de kabinetsssecretaris een goed digitaal klassement onderhield, zouden enkel de centrale server en de stukken van de kabinetsschef van belang moeten zijn. Er moet ook rekening worden gehouden met de relatie tussen het papieren en het digitaal archief, meer bepaald de mate dat het papieren archief een rechtstreekse neerslag is van het digitale gedeelte. De groei van het digitale archief heeft er paradoxaal voor gezorgd dat het papieren archief in veel kabinetten juist in omvang is toegenomen, bijvoorbeeld omdat alle digitale documenten meermaals worden uitgeprint. Net zoals de selectie is het uitgebreid nakijken en vergelijken van het papieren en digitale archief zeer arbeids- en tijdsintensief. Het is dus maar de vraag of het in de praktijk wel doenbaar is om alles eigenhandig volledig uit te zuiveren. In de meeste gevallen wordt enkel het papieren of enkel het digitale archief overgedragen waardoor een directe vergelijking niet mogelijk is.

Het is van belang dat de digitale kabinetssarchieven een goede naamgeving en mappenstructuur krijgen, bij voorkeur nog voor de overdracht. Dit vereist in de praktijk een proactief ingrijpen waarbij de archiefdiensten de kabinetten instrueren in het beheer van hun digitaal archief. Het is onwaarschijnlijk dat de kabinetten dit zomaar zullen toelaten. De instructienota die Liberaal Archief/Liberas maakte voor minister Sven Gatz ging bijvoorbeeld uitgebreid in op het beheer van het digitale archief. Hoewel de

¹⁴⁴ VANDENBROUCKE, persoonlijke communicatie, 16 oktober 2018.

gegeven richtlijnen voor de mappenstructuur en de naamgeving van bestanden vrij normaal waren voor de sector, werden ze door het kabinet toch afgedaan als ‘te streng’. Om de overdracht van digitale kabinetsarchieven in goede banen te kunnen leiden, is het des te belangrijker dat er een goede communicatie plaatsvindt tussen de archiefinstellingen en de kabinetten en dat er een vertrouwensband wordt opgebouwd.

4.5. Conclusies

Op basis van de bovenstaande vaststellingen kunnen we enkele belangrijke conclusies trekken over de stand van zaken van de ontsluiting van kabinetsarchieven. Het belangrijkste is dat de archiefinstellingen de klemtoon leggen op het verwerven en bewaren van de kabinetsarchieven, maar dat er nauwelijks aandacht wordt besteed aan de ontsluiting ervan. Door de grote omvang, wanorde en complexiteit van kabinetsarchieven is het een grote investering van tijd en middelen om zo’n archief te ontsluiten. Het ontbreken van een duidelijk referentiekader vergroot alleen maar de werklast. Daarbij komt nog dat veel kabinetsarchieven voor een lange termijn gesloten moeten blijven, wat niet echt aanzet om ze meteen te ontsluiten. Omdat er vanuit de onderzoekswereld nauwelijks interesse is in kabinetsarchieven, wordt de prioriteit elders gelegd. Het is met andere woorden veel werk voor iets waar weinig vraag naar is. Een betere valorisatie van de kabinetsarchieven kan mogelijk de interesse aanwakkeren. Dit alles heeft als gevolg dat de archiefinstellingen zitten met grote hoeveelheden archief waar ze vooralsnog niets mee kunnen aanvangen, maar die wel waardevolle depotruimte innemen. Moest er een goed theoretisch en praktisch werkkader zijn, dan behoort ontsluiting wel tot de opties.

Het belang van goede contacten tussen de kabinetten en de archiefinstellingen kan niet genoeg worden beklemtoond. Uit ervaring blijkt dat als er goede contacten worden onderhouden en er duidelijke afspraken worden gemaakt, de kabinetten veel gewilliger zijn om mee te werken en hun archieven in een betere staat worden overgedragen. Dit kan de werklast van de archiefinstelling in grote mate verminderen. In een ideale situatie is de overdrachtslijst dermate volledig dat een verdere inventarisatie niet nodig is. Een goede vertrouwensrelatie kan ervoor zorgen dat ook de meer vertrouwelijke stukken en reeksen worden overgedragen. De uitdaging bestaat er echter uit om deze goede contacten op een duurzame basis te onderhouden, over regeringswissels heen. Het constante personeelsverloop bij de kabinetten maakt het alvast moeilijk om als instelling een blijvende aanwezigheid op te bouwen.

De nood aan een goede communicatie komt extra naar voren binnen de context van het digitale archief. Momenteel is er nog te veel wantrouwen bij de kabinetten om hun digitale bestanden, en dan vooral hun digitale communicatie, zonder weerstand over te dragen. Richtlijnen vanuit de archiefinstellingen voor de ordening en naamgeving van het digitaal archief worden als ‘te streng’ ervaren. De ervaring van Amsab-ISG op dit vlak toont aan dat goede contacten en een vertrouwensband bevorderlijk zijn voor de vlotte overdracht van het digitale archief.

Alle archiefinstellingen beschouwen selectie als een belangrijk hulpmiddel bij het reduceren van het volume van de kabinetsarchieven, maar zien er ook het gevaar van in. Selectie moet op een weloverwogen manier gebeuren. Uiteindelijk zijn de archiefinstellingen vooral voorzichtig en houden ze liever te veel bij dan dat ze per ongeluk iets zouden vernietigen. De grote omvang van veel reeksen kan verholpen worden via een goede ordening en beschrijving van het archief. Een methode waarbij de ‘makkelijke reeksen’ er meteen kunnen worden uitgehaald en de rest via een weloverwogen ordening wordt ontsloten, is voor iedereen de meest aangewezen optie. Een gedetailleerde en strikte selectielijst wordt ervaren als onpraktisch. Er is vooral nood aan een werkinstrument dat in eerste instantie een duidelijke omkadering geeft over de aard en structuur van kabinetsarchieven. Op basis hiervan kunnen bepaalde functies worden onderscheiden die hun neerslag kennen in specifieke reeks- en documenttypes. Een dergelijk model moet enerzijds een duidelijk kader geven waarbinnen de archiefinstellingen kunnen werken, maar tegelijk flexibel genoeg zijn om de diversiteit van de kabinetten te kunnen weerspiegelen.

5. Waarderingsmethodes in België en buitenland

Eerder in dit rapport is reeds gewezen op het belang van kabinetssarchieven voor het historisch en politicologisch onderzoek. Deze archieven vormen niet alleen een bron voor de reconstructie van de beleidsvorming en -uitwerking, maar afhankelijk van het beleidsdomein kunnen ze ook informatie verschaffen over economische, sociale en maatschappelijk-culturele onderwerpen. Tegelijk mag hun belang niet overschat worden. Een kabinetssarchief bevat immers veel ‘ballast’ en vaak zijn er voldoende alternatieve bronnen voorhanden om bepaalde onderzoeken uit te voeren.¹⁴⁵ De waarde van een kabinetssarchief varieert sterk van geval tot geval. Dit maakt het moeilijk om de investering in de volledige ontsluiting van een kabinetssarchief te verantwoorden. Het is nodig om binnen een kabinetssarchief hoofd- en bijzaak van elkaar te onderscheiden zodat alleen de reeksen en documenten die echt van belang zijn ontsloten hoeven te worden. Tegelijk moet men deze vraag durven stellen op het niveau van de kabinetssarchieven zelf. Is elk kabinetssarchief even belangrijk of kunnen hier gradaties in onderscheiden worden?

5.1. Definitie, de vereisten en het doel van waarden

Al enkele jaren lang is waarden een *hot topic* binnen de Vlaamse erfgoedsector. Onder impuls van de Vlaamse Overheid brengen verschillende cultuur- en erfgoedinstellingen de waarde van hun eigen collecties in kaart. Het gevolg van al deze projecten is dat er momenteel al veel kennis en expertise de ronde doet over de verschillende waarderingsmethodes. De vraag is in welke mate deze methodes kunnen worden gebruikt voor kabinetssarchieven.

FARO definieert waarden als “het proces van onderzoeken, begrijpen en vastleggen van verschillende erfgoedwaarden op een rationele en gestructureerde wijze.”¹⁴⁶ Het is een collectief en participatief project dat zo veel mogelijk gebeurt in samenspraak met de belanghebbenden. Het doel van waarden is om op een rationele, gestructureerde en transparante manier een waardeoordeel te vellen over een erfgoedobject- of collectie. Op basis van dit waardeoordeel kan een gepast collectiebeheersplan worden uitgewerkt waarmee de krachtlijnen van de collectie op maximale wijze kunnen worden uitgespeeld.

Ook voor archiefinstellingen kan waarden haar nut bewijzen. Allereerst speelt waardering een rol spelen bij het verwerven van een archief. Een archiefinstelling kan nagaan of een archief dankzij haar inhoud of context interessant/belangrijk genoeg is om te bewaren en of het aansluit bij het collectieprofiel van de instelling. Ten tweede vormt waarden een handig hulpmiddel bij het beheer van de reeds bewaarde archieven. Door de waarde van elk bewaard archief vast te leggen, kunnen er makkelijker prioriteiten worden gesteld naar de ontsluiting en valorisatie toe. Dit is des te meer van belang bij kabinetssarchieven, waarbij de vereiste investering van tijd en werkrachten ervoor zorgt dat er gegronde keuzes gemaakt moeten worden. De waardering op reeks- en documentniveau legt de basis voor een verantwoord selectiebeleid. Waarden onder deze vorm komt archivarissen misschien het meest vertrouwd over. Herman Coppens definieert waarden niet voor niets als: “Kritisch onderzoek teneinde de (administratieve, permanente of intrinsieke) waarde van archiefbescheiden vast te stellen, meestal met het oog op hun selectie”.¹⁴⁷ Tot slot vormt waardering een goede basis voor de valorisatie van archieven of afzonderlijke archiefstukken. Via een waardeoordeel kan duidelijker naar de onderzoeksweld toe worden gecommuniceerd wat er allemaal met kabinetssarchieven kan worden

¹⁴⁵ VELLE, persoonlijke communicatie, 6 december 2018.

¹⁴⁶ ‘Erfgoed waarden’, FARO, 2018 (<https://faro.be/erfgoed-waarden>). Geraadpleegd op 15 oktober 2018.

¹⁴⁷ H. COPPENS, *Archiefterminologie (AT2): Nederlandse versie van de Terminologie archivistique en usage aux Archives de l'État en Belgique (1994), aangevuld met lijsten van redactionele vormen, ontwikkelingsstadia en uiterlijke vormen uit Archiefterminologie (1990) en met verwijzing naar Archiefterminologie voor Vlaanderen en Nederland (2003)* (Miscellanea archivistica. Manuale; 49), Brussel, 2004, 37.

gedaan. De beperkte ontsluiting van kabinetarchieven is immers deels te wijten aan het gebrek aan interesse dat onderzoekers voor deze archieven aan de dag leggen. Als er vanuit de onderzoekswereld meer vraag is naar ontsloten kabinetarchieven, ontstaat er een breder draagvlak en meer incentive om de overige kabinetarchieven te ontsluiten. Voor veel archivariissen zullen de bovenstaande handelingen reeds bekend voorkomen. Het waarderen van archieven en archiefstukken met het oog op verwerving en selectie maken al zeer lang deel uit van het takenpakket van de archivaris. In dat opzicht loopt de archiefsector al enkele decennia voor op de rest van het erfgoedveld. Wel is er nog voldoende ruimte om de waardering zoals ze tot nu toe binnen de archiefsector heeft plaatsgevonden in een meer gestructureerd en gesystemiseerd kader te gieten.

Binnen het kader van dit project zullen we een onderscheid maken tussen macro- en microwaardering, zijnde het waarderen op archiefniveau en het waarderen op reeks- en documentniveau. Macrowaardering brengt de inhoudelijke klemtonen en accenten van een archief in zijn geheel in kaart, en stelt de vraag naar het belang van de context en de archiefvormer. Op basis van macrowaardering kan besloten worden een archief wel of niet te verwerven en welke prioriteit het krijgt voor ontsluiting en valorisatie. Microwaardering onderzoekt de waarde van afzonderlijke reeksen en documenttypes binnen de context van het archief. Op basis van microwaardering kan besloten worden om over te gaan tot selectie van bepaalde reeksen. Microwaardering is met andere woorden het vooronderzoek en de voorbereiding voor het selectiebeleid. Het helpt eveneens bij het verder op punt stellen van de waarde van het archief voor bepaalde soorten onderzoek. Macro- en microwaardering liggen sterk in elkaars verlengde, ondersteunen elkaar en maken gebruik van grotendeels dezelfde of vergelijkbare criteria. Omdat ze verschillen in onder meer de voorbereidende stappen en de uitwerking, zal dit rapport het onderscheid tussen macro- en microwaardering handhaven.

5.2. Methodes voor macrowaardering

Macrowaardering onderzoekt de waarde van het archief in zijn geheel. Er bestaan hiervoor binnen de erfgoedsector verschillende methodes. De meeste van deze methodes zijn echter opgesteld met het oog op gebruik binnen een museale context. Om ook geschikt te zijn voor gebruik bij archieven, zouden deze methodes moeten voldoen aan de volgende criteria:

- a) De methode moet geschikt zijn om vlot op collectieniveau te werken;
- b) De methode moet in zijn criteria om rekening te houden met de archiefvormer en de bredere context van het archief;
- c) De methode moet criteria hanteren die relevant zijn voor gebruik binnen een archiefcontext. Deze criteria houden onder meer rekening met het structuurbeginsel en de interne samenhang van een archief.

Om de lopende en toekomstige waarderingstrajecten binnen Vlaanderen op een onderbouwde manier te laten uitvoeren, heeft FARO in 2017 een set basisnormen uitgebracht.¹⁴⁸ Deze basisnormen behandelen de essentie van een waarderingstraject, los van de gebruikte methodes en modellen. Met deze basisnormen is reeds rekening gehouden bij het opstellen van het projectdossier. Er zal hier dan ook niet dieper op de normen worden ingegaan.

Nagenoeg alle bestaande waarderingmethodes gaan terug op het Australische *Significance 2.0*.¹⁴⁹ De eerste versie van deze handleiding werd geïntroduceerd in 2001 om de principes van het

¹⁴⁸ FARO, *Kwaliteitsvol waarderingstraject. Basisnormen*, Brussel, 2017.

¹⁴⁹ R. RUSSEL en K. WINKWORTH, *Significance 2.0. A guide to asserting significance in collections*, Collections Council of Australia, 2009.

Burra-Charter in de praktijk om te zetten.¹⁵⁰ In 2009 verscheen een herwerkte en uitgebreide versie in de vorm van *Significance 2.0*. Deze versie heeft de intentie om bruikbaar te zijn voor alle spelers in de erfgoedsector, waaronder archieven, galerijen, bibliotheken en musea. Als handleiding voor waarderingstrajecten levert het de theoretische basis waar alle andere waarderingmethodes op voortbouwen.

Waarderen gebeurt in *Significance 2.0* door middel van een gestructureerde lijst van vastgelegde criteria waaraan een object, reeks of collectie wordt afgetoetst. Bij elk criterium kan er ‘hoog’ of ‘laag’ worden gescoord, evenwel zonder dat er expliciete cijferscores worden toegekend. Op basis van de ingevulde criteria wordt er voor het gewaardeerde object, reeks of collectie een *statement of significance* geschreven waarin een overzicht wordt gegeven van de belangrijkste punten en waardeoordelen. Dit *statement* kan beknopt of juist zeer uitgebreid zijn. *Significance 2.0* geeft stappenplannen voor het uitvoeren van een waarderingstraject en het opstellen van een *statement of significance*. Hierbij wordt er ook aandacht besteed aan het werken op reeks- of collectieniveau en hoe zaken binnen een nationale of internationale context gekaderd kunnen worden.

Significance 2.0 deelt haar criteria op in twee categorieën. De primaire criteria zijn de daadwerkelijke waardeoordelen die over het object geveld worden. De comparatieve criteria zijn op zich geen waardeoordelen, maar kunnen het eindoordeel wel beïnvloeden. Aan de hand van een rooster of tabel wordt voor elk te waarderen object, reeks of collectie de volledige lijst van criteria systematisch afgegaan en ingevuld.

Tabel 6: Criteria gebruikt door *Significance 2.0*.

Categorie	Criterium
Primaire criteria	Historische waarde
	Artistieke en esthetische waarde
	Wetenschappelijke en onderzoekswaarde
	Sociale en spirituele waarde
Comparatieve criteria	Herkomst
	Zeldzaamheid en uniciteit
	Conditie en compleetheid
	Interpretatieve capaciteit

Is *Significance 2.0* en het door haar gebruikte waarderingmodel bruikbaar voor het waarderen van archieven, en dan specifiek kabinetssarchieven? Het achterliggende principe, in de vorm van een systematische en gestructureerde lijst van criteria, kan makkelijk toegepast worden binnen een archiefcontext. Het komt er in feite op neer om de juiste criteria te gebruiken. *Significance 2.0* en haar criteria exact overnemen en toepassen is echter minder aangewezen. Het eerste probleem is dat *Significance 2.0* toch vooral een theoretisch kader is en weinig instructies geeft om het in de praktijk toe te passen. Daarbij beweren de auteurs dat het model toepasbaar is op archieven, maar uit de gebruikte criteria blijkt dat de museale insteek overheerst. Veel van de criteria zijn minder of gewoonweg niet bruikbaar of relevant binnen een archiefcontext, en al zeker niet voor kabinetssarchieven. De kans is

¹⁵⁰ Volledig: *Australia ICOMOS Charter for places of Cultural Significance, The Burra Charter*. Dit charter vormt sinds 1979 de basis voor het Australische erfgoedbeheer. Het is sindsdien meermaals gereviseerd, met de recentste versie uit daterend uit 2013.

bijvoorbeeld zeer klein dat een kabinetsarchief artistieke of spirituele waarde vertoont.¹⁵¹ Daartegenover ontbreken er criteria waarmee de archiefvormer en de context van het archief mee in de waardering kunnen worden opgenomen. Dit is deels vervat in het criterium ‘Herkomst’, maar dit is zelf geen primair criterium.

Significance 2.0 is natuurlijk niet het enige bestaande waarderingsmodel, en de laatste jaren zijn er verschillende nieuwe methodes ontwikkeld. Deze modellen grijpen altijd terug naar de theoretische basis die door *Significance 2.0* is gelegd. Al deze modellen delen dus hetzelfde theoretische raamwerk en dezelfde algemene principes. De verschillen zijn eerder te vinden in de concrete implementatie van het model en de formulering van de criteria. Sommige van deze modellen zijn ontworpen voor algemeen gebruik binnen de erfgoedsector, terwijl anderen meer zijn toegespitst op één soort erfgoed of zelfs op één enkele erfgoedinstelling. Een voorbeeld van zo’n gespecialiseerde methode is het *Stappenplan religieus erfgoed* van het CRKC (Centrum voor Religieuze Kunst en Cultuur).¹⁵² Documentatie en handleidingen van de verschillende waarderingsmethodes zijn te vinden in de *Toolbox Erfgoed Waarderen* van FARO.¹⁵³

Een waarderingsmodel dat in België veel wordt gebruikt is het Nederlandse *Op de museale weegschaal*, samengesteld door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed met het doel om de theorie van *Significance 2.0* om te zetten in een praktische handleiding.¹⁵⁴ Het stappenplan voor het opstellen van een waarderingstraject is veel uitgebreider dan bij *Significance 2.0*. De nadruk wordt sterk gelegd op het creëren van een passend referentiekader voor de erfgoedinstelling en op het selecteren van de juiste criteria. *Op de museale weegschaal* hanteert een andere indeling voor haar criteria dan *Significance 2.0*. Er is nog steeds sprake van comparatieve criteria (onder de noemer ‘Kenmerken’), maar de primaire criteria zijn verder opgesplitst in drie groepen.

Tabel 7: Criteria gebruikt door *Op de museale weegschaal*.

Categorie	Criterium
Kenmerken	Toestand
	Ensemble
	Herkomst
	Zeldzaamheid en uniciteit
Cultuurhistorische waarde	Historische waarde
	Artistieke waarde
	Informatieve waarde
Sociaal-maatschappelijke waarde	Maatschappelijke waarde
	Belevingswaarde
Gebruikswaarde	Museale waarde
	Economische waarde
	Ontwikkelingspotentieel

¹⁵¹ Andere soorten archieven kunnen dan weer wel deze waardes hebben, maar dat valt buiten het bestek van dit project.

¹⁵² <http://www.stappenplanreligieuserfgoed.be/>.

¹⁵³ ‘Toolbox Erfgoed Waarderen’, FARO, 2018 (<https://faro.be/waarderingstools>). Geraadpleegd op 10 december 2018.

¹⁵⁴ Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, *Op de museale weegschaal. Collectiewaardering in zes stappen*, Amersfoort, 2013.

Wederom is het algemene principe van *Op de museale weegschaal* bruikbaar voor de waardering van kabinetssarchieven, maar zijn de gebruikte criteria veel minder geschikt. Voor de waardering van archieven in het algemeen schieten deze criteria eveneens op een aantal plaatsen te kort. Hetzelfde kan gezegd worden van de waarderingsmethodes die niet in detail zijn besproken. Juist omdat ze allemaal opgesteld zijn vanuit een museale context is het moeilijk om ze rechtstreeks toe te passen op archieven in het algemeen en op kabinetssarchieven in het bijzonder.

Een waarderingsproject dat wel vanuit een archivalische context werkt is het project *Naar een blauwdruk voor een architectuurcollectie Vlaanderen* van het Architectuurarchief Vlaanderen.¹⁵⁵ Als deel van dit project ontwikkelde Architectuurarchief Vlaanderen een tool voor de waardering van architectuurarchieven, gebaseerd op *Significance 2.0*, *Op de museale weegschaal* en de kwaliteitsnormen voor waarden van FARO. Opnieuw wordt er gewerkt volgens het principe van een gestructureerde lijst, maar de criteria zijn specifiek afgestemd op het waarden van architectuurarchieven. Ze zijn daarbij opgedeeld in vier secties:

- a) Kenmerken van het archief
- b) Betekenis van de archiefvormer
- c) Betekenis van het archief
- d) Gebruikswaarde van het archief

Een model met een vergelijkbare structuur kan makkelijk worden opgesteld voor kabinetssarchieven. Cruciaal is dat de archiefvormer apart wordt onderworpen aan een waardering. Een interessante archiefvormer kan immers al reden genoeg zijn om een archief te verwerven en/of te ontsluiten. Een waardering van een kabinetssarchief kijkt dan niet alleen naar de waarde van het archief zelf, maar ook naar de waarde en het belang van de context en van de archiefvormer in kwestie, in dit geval de minister en zijn kabinet.

Het theoretisch raamwerk en de algemene principes van *Significance 2.0* en haar afgeleide methodes zijn dus bruikbaar voor de macrowaardering van kabinetssarchieven, maar de criteria zullen meer moeten worden afgestemd op de aard van het onderwerp en de klemtonen die de archiefinstellingen willen leggen. Dat de criteria van een gegeven waarderingsmethode moeten worden aangepast aan de specifieke context waarin ze gebruikt zullen worden is een aspect waar deze methoden zelf op wijzen. Om deze waarderingsmethodes op (kabinetss)archieven te kunnen passen, is een meer intensieve ingreep nodig waarbij de indeling van de criteria wordt omgegooid om bijvoorbeeld de waardering van de archiefvormer beter te accommoderen. Er dient tevens te worden nagedacht over hoe dit model in de praktijk zal worden geïmplementeerd en welke plaats het kan innemen in de bestaande procedures.

De aanbeveling is om op basis van bestaande methodes een eigen lijst van criteria uit te werken die geschikt zijn voor de waardering van kabinetssarchieven. Deze criteria houden ook rekening met de waarde van de archiefvormer en kunnen door de archiefdiensten zelf makkelijk aangepast worden om bepaalde klemtonen te (ver)leggen. Het model van het Architectuurarchief Vlaanderen kan als voorbeeld dienen voor de algemene structuur van de waarderingsmethode. De methode zelf moet een balans vinden tussen precisie en gebruiksgemak. Het is immers de bedoeling dat dit model wordt geïmplementeerd in de dagelijkse werking van de archiefinstellingen, zonder dat het een bijkomende last vormt. De criteria moeten vooral gericht zijn op de waarde die een gegeven kabinetssarchief bezit voor toekomstig

¹⁵⁵ Architectuurarchief Vlaanderen is ontstaan uit de fusie van het Architectuurarchief van de Provincie Antwerpen en het Vlaams Architectuurinstituut. Meer informatie over het project is te vinden op: <https://www.architectuurarchiefvlaanderen.be/nl/project/project-naar-een-blauwdruk-voor-een-architectuurcollectie-vlaanderen>.

wetenschappelijk onderzoek in de breedst mogelijke optiek. Het gaat dus niet alleen om de puur politieke waarde, maar ook over sociale, maatschappelijke, economische en culturele thema's die in de archieven kunnen voorkomen.

5.3. Methodes voor microwaardering

Microwaardering is in grote mate verbonden aan het opstellen van een selectielijst. Bij het samenstellen van deze lijst brengt de archivaris het archief in kwestie in kaart en gaat hij per document of reeks na wat de waarde ervan is. Op basis van dit waardeoordeel kan worden besloten om een bepaald document te bewaren, te vernietigen of bij te houden voor een vastgelegde bewaartermijn. Microwaardering maakt dus al langer deel uit van het instrumentarium van de archiefinstellingen, waardoor er grotendeels kan worden teruggevallen op de bestaande theorieën en methodes binnen de archivatie voor het opstellen van een selectielijst.¹⁵⁶

Zowel het Rijksarchief als de Coördinerende Archiefdienst van de Vlaamse Overheid hebben uitgebreide procedures opgesteld voor de samenstelling van selectielijsten voor overheidsorganen.¹⁵⁷ Bij de Vlaamse Overheid gaan ze zelfs verder en worden er volledige informatiebeheersplannen opgesteld. Bij beide procedures worden eerst de structuur, organisatie, werking, procedures en documentstromen van de archiefvormer in kaart gebracht. Op basis hiervan worden extensieve lijsten aangelegd van alle documenten die bij een gegeven overheidsorgaan worden geproduceerd. In samenspraak met de betrokken diensten wordt voor elk document vastgelegd wat de waarde ervan is (bijvoorbeeld op juridisch vlak) en wat de eindbestemming van het document is nadat het niet meer nodig is voor de administratie.¹⁵⁸ Het gaat dan om permanente bewaring, tijdelijke bewaring volgens een vastgelegde bewaringstermijn of rechtstreekse vernietiging. De aldus bekomen selectielijsten worden vervolgens in gebruik genomen door de betrokken administratie. Selectie binnen de privaatrechtelijke archiefinstellingen verloopt minder volgens vastgelegde procedures, maar volgt wel hetzelfde principe: op basis van een vooronderzoek naar de archiefvormer en zijn archief wordt een uitspraak gedaan over de waarde van afzonderlijke reeksen en documenten. Op basis van dit waardeoordeel wordt dan de bestemming gekozen.

Het Rijksarchief heeft een aantal criteria ontwikkeld waarmee ze aftoetst of archiefreeksen bewaard of vernietigd moeten worden:¹⁵⁹

¹⁵⁶ Een goed overzicht van de ontwikkeling van de theorie rond selectie wordt gegeven in: P. DROSSENS, 'Geschifte geschiedenis. Visies op archiefwaardering in de Westerse wereld', in: P. DROSSENS, C. DE HART, I. HEIDEBRINK en F. FOSCARINI (red.), *Selectie II. Theorie, praktijk, nieuwe trends en ontwikkelingen* (Jaarboek Stichting Archiefpublicaties; 18), 's-Gravenhage, 2018, 17-35. Dit artikel is herwerkte versie van een hoofdstuk uit: P. DROSSENS, *Archief gewogen. Een onderzoek naar de theorie en praktijk van waardering en selectie*, Brussel, 2011.

¹⁵⁷ Beide procedures worden onder meer toegelicht in respectievelijk: K. DEVOLDER en F. STRUBBE, 'De selectie van federale archieven in België', in: P. DROSSENS, C. DE HART, I. HEIDEBRINK en F. FOSCARINI (red.), *Selectie II. Theorie, praktijk, nieuwe trends en ontwikkelingen* (Jaarboek Stichting Archiefpublicaties; 18), 's-Gravenhage, 2018, 103-119; Q. OEYEN en K. VANHEE, 'Naar een onderbouwd en werkbaar waarderingsbeleid voor de Vlaamse Overheid', in: P. DROSSENS, C. DE HART, I. HEIDEBRINK en F. FOSCARINI (red.), *Selectie II. Theorie, praktijk, nieuwe trends en ontwikkelingen* (Jaarboek Stichting Archiefpublicaties; 18), 's-Gravenhage, 2018, 204-216.

¹⁵⁸ Bij het Rijksarchief gebeurt dit door een archivaris-consulent. Bij de Vlaamse Overheid wordt dit gedaan selectiecommissies. De samenstelling en werking van deze commissies is wettelijk vastgelegd in: Besluit van de Vlaamse Regering van 21 maart 2014 tot regeling van het archiefbeheer.

¹⁵⁹ DROSSENS, *Archief gewogen*, 268-270; DEVOLDER en STRUBBE, 'De selectie van federale archieven in België', 108-110.

Criteria ter bewaring:

1. Wettelijke en administratieve verplichtingen;
2. Criteria betreffende de relatieve informatiewaarde:
 - a. Mate van volledigheid van de informatie;
 - b. Mate van uniciteit van de informatie;
 - c. Bewaarniveau;
 - d. Zeldzaamheid van de informatie;
 - e. Complementariteit van de informatie in verschillende reeksen;
 - f. Synthetisch karakter van de informatie;
 - g. Informatie die de toegang vormt tot andere informatie;
3. Criteria betreffende de aard van de gegevens:
 - a. Informatie over de organisatie en de werking van de archiefvormer;
 - b. Informatie over de rechten van de burger;
 - c. Informatie over belangrijke en bijzondere gebeurtenissen of periodes.¹⁶⁰

Criteria ter vernietiging:

1. Documenten die dubbels of kopieën zijn waarvan de originelen (elders) in goede, geordende en toegankelijke staat bewaard worden;
2. De informatie in de documenten is grotendeels of volledig aanwezig in synthesesdocumenten of in documenten die elders (beter) worden bewaard;
3. De informatie in de documenten is fragmentarisch of onvolledig;
4. De informatie in de documenten is ook in gedrukte of uitgegeven vorm beschikbaar;
5. De informatie in de documenten heeft een zeer beperkte of louter persoonlijk draagwijdte.

De hierboven vermelde procedures van het Rijksarchief en de Vlaamse Coördinerende Archiefdienst gaan steeds uit van een strak geordende organisatiestructuur waarbij het ontstaan en doel van elk document in principe is vastgelegd. Kabinetten wijken hier met hun flexibele werking, variabele organisatiestructuur en onderlinge bevoegdheidsverschillen sterk van af. Het is niet vanzelfsprekend om voor kabinetten een selectielijst te ontwikkelen die even gedetailleerd is als de overheidsselectielijsten en tegelijk van toepassing kan zijn op alle mogelijke kabinetten. Door de onderlinge verschillen zou er zelfs per legislatuur en per kabinet een eigen selectielijst moeten worden uitgewerkt. Desalniettemin zijn de waarderingscriteria van het Rijksarchief algemeen genoeg om binnen het kader van dit project toch enig nut te kunnen bewijzen. Daarenboven is het, ondanks de variatie in de werking en samenstelling van de kabinetten, toch mogelijk om een overzichtslijst te maken met de belangrijkste documenten en reeksen van een kabinetssarchief. Dit rapport heeft er al op gewezen dat kabinetten vrijwel altijd dezelfde of vergelijkbare functies hebben en dat er wel degelijk reeksen en documenten bestaan die ‘typisch’ zijn voor een kabinetssarchief. Het is dus mogelijk om voor kabinetssarchieven in plaats van een selectielijst een waarderingslijst op te stellen. Deze legt meer de nadruk op het waarderingsluik dan op de selectie, en hoeft niet zo gedetailleerd en exhaustief te zijn als de selectielijsten van overheidsorganen. Deze lijst zal open moeten zijn en voldoende ruimte laten voor afwijkingen.

Voor deze waarderingslijst zijn nog een aantal zaken van belang:

¹⁶⁰ In Nederland is dit criterium door het Nationaal Archief verder uitgewerkt tot de zogenaamde ‘hotspot-monitor’. Voor meer informatie over de hotspot-monitor, zie: A. KOLLE en F. LIMBURG, ‘Van trendanalyse naar hotspot-monitor’, in: P. DROSSENS, C. DE HART, I. HEIDEBRINK en F. FOSCARINI (red.), *Selectie II. Theorie, praktijk, nieuwe trends en ontwikkelingen* (Jaarboek Stichting Archiefpublicaties; 18), ’s-Gravenhage, 2018, 133-149; C. JEURGENS en A. KOLLE, *Belangen in balans. Handreiking voor waardering en selectie van archiefbescheiden in de digitale tijd*, Den Haag, 2015.

- a) De waardering moet aandacht besteden aan zowel het belang van de archiefdocumenten voor het kabinet als organisatie als aan de inhoud van de dossiers zelf;
- b) De waardering moet gericht zijn op de lange termijn. Veel kabinetsarchieven blijven na de overdracht nog een 30-tal jaren gesloten. Onderzoeksthema's en -onderwerpen die nu relevant zijn, zijn dat in de toekomst mogelijk niet meer. Het is daarom beter om niet zozeer te werken vanuit specifieke onderzoeksthema's, maar eerder de nadruk te leggen op onderzoeksmethodes;¹⁶¹
- c) Bij de waardering moeten zo veel mogelijk perspectieven en invalshoeken aan bod komen. Het is daarom van belang dat de criteria voor de waardering niet door één enkele persoon worden opgesteld.¹⁶²
- d) De criteria moeten niet alleen kijken naar het belang van de archiefdocumenten voor het onderzoek, maar ook naar de mate dat ze een inzicht kunnen geven in het functioneren van een kabinet. De waardering moet erop gericht zijn om de eigenheid van de organisatie van een kabinet te bewaren.

Het eindresultaat is een lijst die volgens een functionele indeling een overzicht geeft van de belangrijkste reeksen en documenttypes die in een kabinetsarchief doorgaans voorkomen. Over elk document wordt een waardeoordeel uitgesproken en op basis hiervan wordt besloten om het permanent te bewaren of te vernietigen. Deze waarderingslijst geeft geen verplichtingen, maar aanbevelingen. Het zal immers altijd mogelijk zijn dat een kabinetsarchief afwijkt van de hier opgelegde norm. De waarderingslijst moet met dergelijke scenario's kunnen omgaan. De waarderingscriteria en hun invulling zullen worden opgesteld in samenspraak met de projectpartners en de klankbordgroep.

Het hierboven beschreven model voor microselectie kan in principe makkelijk worden toegepast op digitale kabinetsarchieven. De digitalisering van de kabinetten heeft er voornamelijk voor gezorgd dat papieren documenten steeds meer digitaal worden aangemaakt. Omdat de functie en inhoud van de digitale documenten in grote mate overeenkomt met hun papieren tegenhangers, is het mogelijk om één en dezelfde waarderingslijst te gebruiken voor beide types archieven. Digitale kabinetsarchieven zijn, net als digitale archieven in het algemeen, veel fragieler dan papieren archieven. Om een volledige bewaring te kunnen garanderen, zouden er in principe vanaf het ontstaan van een digitaal kabinetsdocument archiveringsmaatregelen genomen moeten worden. Hetzelfde geldt voor waarderen en selectie. Dankzij een vroege waardering kunnen er op vlak van selectie en bewaring tijdig prioriteiten worden gesteld en de nodige acties ondernomen worden.¹⁶³ Sommige kabinetten werken reeds met een *document management system* (DMS) als SharePoint, maar de meesten maken enkel gebruik van een centrale mappenstructuur op een gedeelde netwerkschijf. Zeker bij de laatstgenoemde gevallen blijft de hoeveelheid metadata die aan elk document vasthangt eerder beperkt.¹⁶⁴ Indien ook deze kabinetten de overstap zouden maken naar een volwaardige DMS, dan zal er door de toegenomen hoeveelheid metadata meer proactief moeten worden ingegrepen in het digitale archiefbeheer.

Naar de toekomst toe zal het steeds belangrijker worden dat de kabinetten voor hun dynamisch archiefbeheer samenwerken met en ondersteund worden door de Vlaamse en federale archiefinstellingen, onder meer om de groeiende hoeveelheid digitale documenten onder controle te houden en zo veel mogelijk metadata veilig te stellen. In dit scenario zou de waardering en selectie van digitale kabinetsarchieven indien mogelijk worden uitgevoerd door de kabinetten zelf, desnoods door middel van een DMS. Om de kabinetten zover te krijgen hier volop aan mee te werken, is relatiebeheer

¹⁶¹ DROSSENS, 'Geschifte geschiedenis', 118.

¹⁶² Het collectieve karakter van waarderen wordt ook in de FARO-normen sterk beklemtoond.

¹⁶³ DROSSENS, *Archief gewogen*, 277-278.

¹⁶⁴ Onder meer metadata rond de werkprocessen en audit trails komen slechts in beperkte mate voor.

door de archiefinstellingen des te belangrijker.¹⁶⁵ Hoogstwaarschijnlijk zal de huidige situatie worden voortgezet waarbij de kabinetsarchieven enkel *post factum* worden overgedragen, soms pas jaren na datum. Dit is echter zeer gevaarlijk voor het digitale archief. Ten slotte moeten de archiefinstellingen de vraag stellen naar de haalbaarheid (*feasibility*) van het bewaren en ontsluiten van digitale archieven. Digitale documenten moeten worden omgezet naar bewaar- en leesbare bestandsformaten, metadata moeten worden veiliggesteld, servers moeten worden onderhouden, etc. De vraag of het bewaren van digitale kabinetsarchieven binnen de technische en financiële capaciteiten van een bewaarinstelling ligt, speelt een grote rol in de waardering.

5.4. Waardering en participatie

In de basisnormen voor een kwalitatief waarderingstraject beklemtoond FARO de nood aan participatie. Hoe meer belanghebbenden en leden van de erfgoedgemeenschap in een waarderingsproject betrokken kunnen worden, hoe beter. Ook de verschillende museale waarderingsmethodes leggen de nadruk op het participatieve karakter van waarden. Om representatief te kunnen zijn, moet waarden gebeuren in samenspraak met de erfgoedgemeenschap. In het geval van de kabinetsarchieven bestaat deze ‘erfgoedgemeenschap’ uit de archiefvormers en de potentiële gebruikers van de ontsloten kabinetsarchieven. In de praktijk komt dit neer op de kabinetten zelf en de academische onderzoeksweld. De input van de onderzoekers is belangrijk om de onderzoekswaarde van bepaalde archieven en documenten vast te leggen. Zij kunnen hierbij inzichten leveren waarover de archivaris niet beschikt. Hetzelfde geldt voor de kabinetten zelf. De kabinetsmedewerkers kennen hun eigen archief het beste en zijn het beste geplaatst om kennis en contextinformatie aan te leveren waarover de archivaris zelf niet altijd beschikt. Het is dus wel degelijk interessant om de ‘erfgoedgemeenschap’ in zekere mate te betrekken bij het waarden van de kabinetsarchieven. Tegelijkertijd moet er rekening mee worden gehouden dat het waarden en selecteren van een archief een eerder technische aangelegenheid blijft die sterk steunt op achtergrond- en vakkennis, en dat kabinetsarchieven veel gevoelige informatie bevat die pas na verloop van tijd kan worden vrijgegeven.

Het participatieve element zal binnen dit project worden vervuld door de klankbordgroep, die samen met het projectteam de voorwaarden en criteria zullen vastleggen waarmee kabinetsarchieven op macro- en microniveau gewaardeerd kunnen worden. Eveneens kan bij dit proces de input van de projectpartners gevraagd worden. Deze informatie wordt vervolgens opgenomen in het werkinstrument, dat ter beschikking zal worden gesteld van de archiefinstellingen. De selectie zelf, op basis van de onderbouwde criteria, kan in de praktijk zowel door de archiefinstellingen als de kabinetten zelf worden uitgevoerd. Het is deels de taak van de archiefinstellingen om de kabinetten hiervoor te engageren.

¹⁶⁵ M. SCHAAP en E. FERBEEK, ‘De stad op waarde. Actieve en participatieve verwerving van particulier digitaal archief door het Stadsarchief Amsterdam’, in: P. DROSSENS, C. DE HART, I. HEIDBRINK en F. FOSCARINI (red.), *Selectie II. Theorie, praktijk, nieuwe trends en ontwikkelingen* (Jaarboek Stichting Archiefpublicaties; 18), 's-Gravenhage, 2018, 123.

6. Algemene conclusie

Om het onderzoeksrapport af te sluiten worden hier een aantal algemene conclusies en werkpunten gegeven die naar de volgende fase van het project moeten worden meegenomen. Het is immers de bedoeling dat dit rapport de basis en omkadering vormt voor het beoogde werkinstrument.

Allereerst moet de heterogeniteit van de kabinetten nogmaals worden beklemtoond. Omdat geen twee kabinetten volledig aan elkaar gelijk zijn, zal het opstellen van een algemeen model voor de ontsluiting en selectie van een kabinetssarchief moeilijk worden. Het samenstellen van een gedetailleerde selectielijst zoals gewoon is bij overheidsadministraties zal voor kabinetssarchieven moeilijker zijn. Tegelijkertijd zijn er wel een aantal vaste elementen die altijd aanwezig zijn bij de kabinetten, zij het in variërende mate. Kabinetten vervullen steeds dezelfde universele functies, hoewel de klemtoon wel eens durft te verschuiven. In combinatie met het bestaan van reeksen en documenten die typisch zijn voor een kabinetssarchief, is het mogelijk om een duidelijk kader te creëren dat voldoende houvast biedt aan de archiefinstellingen om de bewaring, selectie en ontsluiting van kabinetssarchieven in goede banen te leiden.

Momenteel zijn de federale en Vlaamse kabinetten wettelijk gezien private archieven. In beide gevallen maakt de archiefwetgeving geen enkele vermelding van kabinetssarchieven en worden de kabinetten niet opgenomen onder de definitie van overheidsinstellingen. In het geval van het Vlaamse Archiefdecreet was het wel degelijk de bedoeling om kabinetssarchieven op te nemen in het toepassingsgebied van de wet, maar door politiek verzet is dit niet kunnen gebeuren. Er zijn dan ook sterke argumenten waarom de kabinetten het statuut van overheidsarchief zouden moeten krijgen. Er hangen hier echter significante praktische gevolgen aan vast voor de werking van bijvoorbeeld het Rijksarchief, en zolang er geen bijkomende middelen worden toegekend is het niet opportuun om de huidige situatie te veranderen. De huidige regeling waarbij de kabinetten hun archief aan de privaatrechtelijke archiefinstellingen kunnen overdragen, is niet perfect maar is vooralsnog de meest werkbare oplossing.

De archiefinstellingen die als partners deelnemen aan dit project hebben tot nu toe weinig prioriteit gegeven aan het ontsluiten van kabinetssarchieven. Door de vele praktische obstakels en het ontbreken van een duidelijk kader is het voor de archiefinstellingen een te grote investering van tijd en middelen om de reeds bewaarde kabinetssarchieven systematisch te ontsluiten. De instellingen zijn wel actief bezig met de verwerving en bewaring van de archieven, hoofdzakelijk vanuit het idee dat de kabinetssarchieven zo op z'n minst behoed worden voor vernietiging. Moest er een praktische omkadering zijn voor de ontsluiting van kabinetssarchieven, in combinatie met een tool waarmee ze correct naar waarde geschat kunnen worden, dan zouden de archiefinstellingen sneller overwegen om deze archieven actief te gaan ontsluiten. Zo'n ontsluiting zou dan vooral focussen op het aanbrengen van een goede orde zodat de archieven alvast toegankelijk zijn voor externe gebruikers. Een doorgedreven selectie is te arbeidsintensief en bijgevolg minder aangewezen. Uit gesprekken met de archiefinstellingen is tevens gebleken dat goede contacten en een regelmatige communicatie tussen de instellingen en de kabinetten bevorderlijk is voor de mate waarin de kabinetssarchieven worden overgedragen op het einde van de legislatuur, en de staat waarin dat gebeurt.

Een belangrijke vraag die gesteld dient te worden is wat het belang van kabinetssarchieven nu eigenlijk is. Deze archieven bevatten belangrijke informatie voor historisch en politicologisch onderzoek, maar tegelijk mag hun belang niet worden overschat. Kabinetssarchieven bevatten veel 'ballast' en een deel van de informatie kan ook via andere kanalen (zoals de media of het internet) gevonden worden. De mate dat een archiefinstelling wil investeren in de ontsluiting van een kabinetssarchief hangt rechtstreeks af van de wetenschappelijke waarde van dat archief. Waarderen is een geschikte methode om de waarde van een kabinetssarchief op een systematische wijze vast te leggen, en kan worden gebruikt om uitspraken te doen over afzonderlijke reeksen en documenttypes. Voor de

waardering op microniveau kan gebruikt worden gemaakt van de gekende methodes voor selectie van archiefstukken. Omdat er inhoudelijk en functioneel weinig verschillen zijn tussen papieren en digitale kabinetsdocumenten, kan in principe dezelfde waarderingslijst worden gebruikt. Wel noopt het fragiele karakter van digitale documenten ertoe dat er tijdig wordt ingegrepen om de bewaring op lange termijn te garanderen. Voor het waarderen op archiefniveau, het macroniveau, moet men een beroep doen op waarderingsmethodes uit de bredere erfgoedsector. Het basisprincipe van deze methodes, namelijk het opvolgen van een gestructureerde lijst van vragen en criteria, is binnen het kader van dit project zeker bruikbaar. De bestaande waarderingsmethodes zijn minder geschikt voor gebruik bij archieven omdat ze in de eerste plaats gecreëerd zijn voor een museale toepassing. Het is mogelijk om zelf een lijst van criteria uit te werken waarmee kabinetsarchieven correct naar waarde geschat kunnen worden.

Op basis van de bovenstaande vaststellingen zal in de volgende fase van het project een werkinstrument voor het waarderen en ontsluiten van kabinetsarchieven worden ontwikkeld. Dit instrument zal de volgende onderdelen omvatten:

- a) Contextuele informatie over de structuur en werking van kabinetten, samen met informatie over de structuur en onderdelen van een kabinetsarchief. Deze informatie kan grotendeels uit dit rapport worden overgenomen;
- b) Een tool voor het waarderen van kabinetten op macroniveau;
- c) Modelschema's op basis van de functies van een kabinet;
- d) Een overzichtslijst van de belangrijkste types documenten en reeksen, en de waardeoordelen die er aan gekoppeld kunnen worden.

Het instrument moet voor zowel papieren als digitale archieven gebruikt kunnen worden. De samenstelling van dit werkinstrument is voorzien voor de periode van januari tot en met juni 2019. Het instrument zal vervolgens in de praktijk moeten worden uitgetest en verder op punt worden gesteld. Het einde van het project is voorzien voor eind september 2019.

Bibliografie

Wetteksten en andere normatieve documenten

a) Federale wetten en omzendbrieven

De Belgische Grondwet.

Archiefwet van 24 juni 1955, gewijzigd bij wet van 6 mei 2009.

Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Koninklijk besluit van 4 mei 1999 betreffende de samenstelling en de werking van de Federale Ministeriële kabinetten en betreffende het personeel van de Minister aangewezen om van het Kabinet van een lid van een Regering of van een College van een Gemeenschap of Gewest deel uit te maken.

Naar een modernisering van de Openbare Besturen. Verslag van de werkgroepen Organisatiestructuur en Personeelsbeleid, Brussel, 16 februari 2000 (Copernicusnota).

Koninklijk besluit van 7 november 2000 houdende oprichting en samenstelling van de organen die gemeenschappelijk zijn aan iedere federale overheidsdienst.

Koninklijk besluit van 19 juli 2001 betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten en betreffende de personeelsleden van de federale overheidsdiensten aangewezen om deel uit te maken van een kabinet van een lid van een Regering of van een College van een Gemeenschap of een Gewest.

Koninklijk besluit van 18 augustus 2010 tot uitvoering van de artikelen 5 en 6 van de Archiefwet van 24 juni 1955.

Koninklijk besluit van 18 augustus 2010 tot uitvoering van de artikelen 1, 5 en 6bis van de Archiefwet van 24 juni 1955.

Richtlijnen voor secretariaten, cel algemene beleidscoördinatie, cellen algemeen beleid en beleidscellen, Kanselarij van de Eerste Minister, 23 oktober 2014.

Wetsvoorstel van 14 december 2017 tot wijziging van de Archiefwet van 24 juni 1955.

b) Vlaamse wetten en omzendbrieven

Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003.

Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 tot de organisatie van de Vlaamse administratie.

Omzendbrief VR 2007/40. *Deontologische code voor de personeelsleden van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering*, 21 december 2007. (<http://vademecum.vandenbroele.be/entity.aspx?id=106>).

Besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering.

Charter politiek-ambtelijke samenwerking, Brussel, 9 december 2009.

Decreet van 9 juli 2010 betreffende de bestuurlijk-administratieve archiefwerking.

Besluit van de Vlaamse Regering van 21 maart 2014 tot regeling van het archiefbeheer.

Omzendbrief VR 2015/22. *Organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering*, 12 juni 2015. (<http://vademecum.vandenbroele.be/entity.aspx?id=105>).

Omzendbrief VR 2018/5. *Gedragcode voor bestuurlijke uitgaven*, 20 juli 2018. (<http://vademecum.vandenbroele.be/entity.aspx?id=107>).

Vlaams Bestuursdecreet van 7 december 2018.

c) Wetten van het Waalse Gewest

Décret de 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration.

Décret de 6 décembre 2001 relatif aux archives publiques.

d) Wetten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Ordonnantie van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Ordonnantie van 19 maart 2009 betreffende de archieven van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

e) Buitenlandse wetteksten

Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives.

Wet van 28 april 1995, houdende vervanging van de Archiefwet 1962 (Stb. 313) en in verband daarmee wijziging van enige andere wetten.

Code du patrimoine, 20 februari 2004.

Gesetz über die Nutzung und Sicherung von Archivgut des Bundes (Bundesarchivgesetz – BArchG) vom 10. März 2017 (BGBl. I S 410), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. Dezember 2018 (BGBl. I S 2257) geändert worden ist.

Inventarissen

BERNARDO Y GARCIA, L.A., *Inventaire des archives de cabinet des ministres des Affaires économiques : Jules Delruelle Albert De Smaele, Léon-Eli-Trochet, Albert Devière, Henri Liebaert, Jean Duvieusart, Gaston Eyskens, Albert Coppé (1944-1952 [1935-1962])* (Inventarissen Algemeen Rijksarchief; 409), Brussel, 2008.

BERNARDO Y GARCIA, L.A., *Inventaire des archives des cabinets des ministres du Ravitaillement (Léon Delsinne, Edgar Lalmand, Georges Moens de Fernig) et secrétariat général du département (Georges Mathieu) (1940-1950 (principalement 1944-1948))* (Inventarissen van het Algemeen Rijksarchief, 604), Brussel, 2016.

HELLINCK, B., *Inventaris van het archief van Norbert De Batselier*, Gent, 2012.

Mondelinge bronnen

BAUDART, Sébastien, SMETS, Erwin en VANDEPUTTE, Veerle persoonlijke communicatie, Gent, 16 oktober 2018

BERNARDO Y GARCIA, Luis Angel, persoonlijke communicatie, Brussel, 31 oktober 2018.

COBBAERT, Tom, persoonlijke communicatie, Antwerpen, 30 oktober 2018

HELLINCK, Bart, persoonlijke communicatie, Gent, 6 december 2018.

KIRSCH, Eric, persoonlijke communicatie, Antwerpen, 24 oktober 2018.

KWANTEN, Godfried, persoonlijke communicatie, Leuven, 18 oktober 2018.

LAUS, Eva, persoonlijke communicatie, Brussel, 12 december 2018.

SEVERI, Bart, persoonlijke communicatie, Diest, 19 november 2018.

VAN MELKEBEKE, Dirk, persoonlijke communicatie, Herzele, 20 november 2018.

VANDENBROUCKE, Martijn, persoonlijke communicatie, Gent, 16 oktober 2018.

VELLE, Karel, persoonlijke communicatie, Brussel, 6 december 2018.

VREVEN, Benny, persoonlijke communicatie, Alken, 28 november 2018.

Literatuur

BERNARDO Y GARCIA, L.A., *Archieven van de beleidscellen en de secretariaten van de federale regering. Overdracht aan het Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën. Praktische richtlijnen voor het regeringslid en de medewerker verantwoordelijk voor de overdracht/Ter attentie van de medewerkers van het regeringslid. Richtlijnen voor de selectie, de beschrijving en de verpakking van hun archieven*, brochure samengesteld door het Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën, Brussel, s.d..

BOUDREZ, P. *De rol van ministeriële kabinetten met betrekking tot de politieke ruimte in de politiek-ambtelijke verhoudingen: een vergelijkend perspectief tussen België en Nederland*, onuitgegeven licentiaatsverhandeling, KU Leuven, 2003.

CAALS, T, De SWERT, C., SUETENS, M. en WALGRAVE, S., 'Ministeriële kabinetten en participatie. Carrièrepatronen van Belgische kabinetsmedewerkers (1970-1999)', *Burger, bestuur en beleid*, 3 (2006), 118-130.

COPPENS, H., *Archiefterminologie (AT2): Nederlandse versie van de Terminologie archivistique en usage aux Archives de l'État en Belgique (1994), aangevuld met lijsten van redactionele vormen, ontwikkelingsstadia en uiterlijke vormen uit Archiefterminologie (1990) en met verwijzing naar Archiefterminologie voor Vlaanderen en Nederland (2003)* (Miscellanea archivistica. Manuale; 49), Brussel, 2004.

DE JAEGERE, J., 'Beleidscellen op federaal niveau: evaluatie van de Copernicushervorming', *Jura Falconis*, 46 (2009-2010) 4, 575-608.

DEVOLDER, K. en STRUBBE, F., 'De selectie van federale archieven in België', in: P. DROSSENS, C. DE HART, I. HEIDEBRINK en F. FOSCARINI (red.), *Selectie II. Theorie, praktijk, nieuwe trends en ontwikkelingen* (Jaarboek Stichting Archiefpublicaties; 18), 's-Gravenhage, 2018, 103-119.

DEWACHTER, W., *Besluitvorming in politiek België*, Leuven, 1995.

DIERICKX, G. en MAJERSDORF, P., *De politieke cultuur van ambtenaren en politici in België*, Brugge, 1994.

DROSSENS, P., *Archiefgewogen. Een onderzoek naar de theorie en praktijk van waardering en selectie* (Miscellanea Archivistica. Studia; 197), Brussel, 2011.

DROSSENS, P., 'Geschifte geschiedenis. Visies op archiefwaardering in de Westerse wereld', in: P. DROSSENS, C. DE HART, I. HEIDEBRINK en F. FOSCARINI (red.), *Selectie II. Theorie, praktijk, nieuwe trends en ontwikkelingen* (Jaarboek Stichting Archiefpublicaties; 18), 's-Gravenhage, 2018, 17-35.

DROSSENS, P., DE HART, C., HEIDEBRINK, I. en FOSCARINI, F. (red.), *Selectie II. Theorie, praktijk, nieuwe trends en ontwikkelingen* (Jaarboek Stichting Archiefpublicaties; 18), 's-Gravenhage, 2018.

ERALY, A., *Le pouvoir enchaîné. Être ministre en Belgique*, Brussel, 2002.

FARO, *Kwaliteitsvol waarderingstraject. Basisnormen*, Brussel, 2017.

JEURGENS, C. en KOLLE, A., *Belangen in balans. Handreiking voor waardering en selectie van archiefbescheiden in de digitale tijd*, Den Haag, 2015.

HELLINCK, B., 'Doorgaans, maar niet altijd... Ervaringen met kabinetten en kabinetssarchieven', *Bibliotheek- en archiefgids*, 76 (2000) 3, 7-13.

KOLLE, A. en LIMBURG, F., 'Van trendanalyse naar hotspot-monitor', in: P. DROSSENS, C. DE HART, I. HEIDEBRINK en F. FOSCARINI (red.), *Selectie II. Theorie, praktijk, nieuwe trends en ontwikkelingen* (Jaarboek Stichting Archiefpublicaties; 18), 's-Gravenhage, 2018, 133-149.

KWANTEN, G., 'Kabinetssarchieven: aflevering 2', *KADOC Nieuwsbrief*, 2 (1989-1990) 3, 8.

PELGRIMS, C., *Ministeriële kabinetssleden en hun loopbaan. Tussen mythe en realiteit* (Instituut van de Overheid, Overheidsmanagement; 13), Leuven, 2001.

PELGRIMS, C., 'Het ministerieel kabinet als rotatiepunt en meerwaarde in de loopbaan van de kabinetssleden', *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, 58 (2003) 6, 384-405.

PELGRIMS, C. en DEREU, S., 'Ministeriële kabinetten in de Copernicushervorming. De terugkeer van iets dat nooit weg was', *Burger, bestuur en beleid*, 3 (2006), 25-33.

POPPE, J., *De werking van een kabinet*, ongepubliceerde nota, Antwerpen, 2018.

OEYEN, Q. en VANHEE, K., 'Naar een onderbouwd en werkbaar waarderingsbeleid voor de Vlaamse Overheid', in: P. DROSSENS, C. DE HART, I. HEIDBRINK en F. FOSCARINI (red.), *Selectie II. Theorie, praktijk, nieuwe trends en ontwikkelingen* (Jaarboek Stichting Archiefpublicaties; 18), 's-Gravenhage, 2018, 204-216.

Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, *Op de museale weegschaal. Collectiewaardering in zes stappen*, Amersfoort, 2013.

ROMMEL, J., *Kritische evaluatie van de rol en functie van ministeriële kabinetten*, onuitgegeven licentiaatsverhandeling, Universiteit Gent, 2003.

RUSSEL, R. en WINKWORTH, K., *Significance 2.0. A guide to asserting significance in collections*, Collections Council of Australia, 2009.

SCHAAP, M. en FERBEEK, E., 'De stad op waarde. Actieve en participatieve verwerving van particulier digitaal archief door het Stadsarchief Amsterdam', in: P. DROSSENS, C. DE HART, I. HEIDBRINK en F. FOSCARINI (red.), *Selectie II. Theorie, praktijk, nieuwe trends en ontwikkelingen* (Jaarboek Stichting Archiefpublicaties; 18), 's-Gravenhage, 2018, 120-132.

SUETENS, M. en WALGRAVE, S., 'Leven en werk van de kabinetssleden. Wie zijn de mannen achter de minister en wat doen ze?', *Res Publica*, 41 (1999) 4, 499-528.

VAN HASSEL, H., *Het ministerieel kabinet: peilen naar een sociologische duiding*, onuitgegeven doctoraatsverhandeling, Katholieke Universiteit Leuven, 1974.

VAN HASSEL, H., 'Het kabinetssyndroom in historisch perspectief', *Gemeentekrediet van België*, 42 (1988) 166, 11-36.

VAN HASSEL, H., 'Kabinetten', in: M. DEWEERDT, C. DE RIDDER en R. DILLEMANS (red.), *Wegwijs Politiek*, Leuven, 1994, 400-410.

VANDAMME, M., *Profielstudie van de medewerkers op de Vlaamse ministeriële kabinetten van de regering Leterme I, 2004-2006*, onuitgegeven masterproef, Universiteit Gent, 2007.

VANDEWEERD, T., *Ministeriële kabinetten op Vlaams beleidsniveau: onderzoek vanuit ministerieel oogpunt*, onuitgegeven masterproef, KU Leuven, 2005.

VANDEZANDE, J., *Ministeriële kabinetten. De ontwikkeling en het profiel tijdens de periode 1918-1969*, onuitgegeven licentiaatsverhandeling, Katholieke Universiteit Leuven, 1999.

VERHAEGHE, S., *De evolutie inzake omvang, samenstelling en functie van de ministeriële kabinetten toegespitst op de periode 1970 tot heden*, onuitgegeven licentiaatsverhandeling, Katholieke Universiteit Leuven, 1989.

Websites

‘Charter Politiek-Ambtelijke Samenwerking’, *Vlaanderen* (<https://www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-overheid/organisatie-van-de-vlaamse-overheid/charter-politiek-ambtelijke-samenwerking>).

Geraadpleegd op 13 december 2018.

‘Erfgoed waarden’, *FARO*, 2018 (<https://faro.be/erfgoed-waarden>). Geraadpleegd op 15 oktober 2018.

‘Toolbox Erfgoed Waarden’, *FARO*, 2018 (<https://faro.be/waarderingstools>). Geraadpleegd op 10 december 2018.

Lijst van tabellen en figuren

Figuur 1: Samenstelling van de kabinetten van de federale regering.....	13
Tabel 1: Aantal tewerkgestelde medewerkers in nationale kabinetten, 1946-1987.....	8
Tabel 2: Federale kabinetsterminologie.....	14
Tabel 3: Kabinetsfuncties volgens C. Pelgrims.....	18
Tabel 4: Overzicht van de wettelijke status van ministeriële kabinetsarchieven in België.....	30
Tabel 5: Overzicht van de door de archiefinstellingen bewaarde kabinetsarchieven.....	40
Tabel 6: Criteria gebruikt door <i>Significance 2.0</i>	48
Tabel 7: Criteria gebruikt door <i>Op de museale weegschaal</i>	49