



Advies nr. 2022/1 van 20 december 2022

**Advies op eigen initiatief aangaande de belangenconflicten
die voortvloeien uit het cumuleren van openbare mandaten en ambten**

Overeenkomstig artikel 4, § 2, van de wet van 6 januari 2014 houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie en houdende de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen, neemt de Federale Deontologische Commissie het initiatief tot het formuleren van een algemeen advies over de belangenconflicten die voortvloeien uit het cumuleren van openbare mandaten en ambten.

1. Achtergronden

De Federale Deontologische Commissie heeft dit onderwerp kunnen behandelen in twee door haar verleende adviezen, namelijk een algemeen advies van mei 2017 op vraag van de Kamer van volksvertegenwoordigers over de rechtspositie van haar voorzitter (advies nr. 2017/1 van 3 mei 2017), en een individueel advies van november 2018 op verzoek van een lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Die twee adviezen zijn nog steeds actueel.

Het eerste dossier werd geopend als gevolg van door de pers uitgebrachte informatie dat de toenmalige voorzitter van de Kamer ook een bezoldigde adviesfunctie uitoefende voor een telecombedrijf, wat de Kamer ertoe had gebracht aan de Commissie een verzoek tot het verlenen van een principeadvies te richten.

Zonder een onderscheid te maken tussen de voorzitter en de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers die zich blootstellen aan een occasioneel belangenconflict wegens het uitoefenen van een nevenfunctie, heeft de Commissie geoordeeld dat die mandatarissen, overeenkomstig artikel 5.2 van de Deontologische code van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers, er melding van moesten maken voordat zij interveniëren naar aanleiding van een kwestie die te maken heeft met dat mogelijke belangenconflict.

De Commissie heeft, concreter, drie aanbevelingen ten aanzien van de volksvertegenwoordigers gedaan:

- a. Breid de transparantieverplichting uit tot alle nevenactiviteiten en belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd, alsook tot alle financiële en andere voordelen die daaraan verbonden zijn;
- b. Voorzie in een regeling van voorafgaand verlov inzake nevenfuncties; deze kunnen alleen worden toegestaan in uitzonderlijke, wettelijk strikt omschreven omstandigheden;
- c. Zorg ervoor dat dit alles publiek raadpleegbaar is, met dien verstande dat de privacybelangen van derden moeten worden geëerbiedigd.

Op datum van goedkeuring van dit advies lijkt geen van deze aanbevelingen te zijn uitgevoerd.

Het tweede dossier werd bij de Federale Deontologische Commissie aanhangig gemaakt door een lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers dat een mandaat van bestuurster bij een ziekenhuis uitoefende en binnen de Commissie voor de Volksgezondheid had deelgenomen aan de bespreking van een wetsontwerp dat strekte tot het oprichten van netwerken tussen de ziekenhuizen en bijgevolg tot het wijzigen van de status van de ziekenhuizen. Zij bevroeg de Deontologische Commissie over het feit dat zij geen melding had gemaakt van haar hoedanigheid van bestuurster van een ziekenhuis alvorens tijdens die bespreking in de Commissie voor de Volksgezondheid het woord te nemen.

In haar advies heeft de Commissie geoordeeld dat de bestuurder van een instelling de plicht heeft de belangen van die instelling te verdedigen; daarbij speelt het geen rol of die instelling al dan niet een commercieel oogmerk heeft en of de bestuurder daar al dan niet voor wordt vergoed. Logischerwijze mag er dus worden van uitgegaan dat de standpunten van de bestuurder over de nieuwe status van de ziekenhuizen worden beïnvloed door dat belang. Het persoonlijk belang “kan” dus een invloed hebben op de standpunten die hij/zij via zijn stemgedrag tot uiting brengt. De Commissie heeft dan ook aanbevolen - zelfs met terugwerking - melding te maken van de hoedanigheid van bestuurder van een ziekenhuis.

Voorts heeft de Commissie er zich in dat laatste advies toe verbonden een algemeen advies op eigen initiatief te formuleren teneinde de draagwijdte te preciseren van artikel 5 van de Deontologische code voor de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Die verbintenis heeft concreet gestalte gekregen door de beslissing van de Commissie een advies op eigen initiatief uit te brengen inzake de belangenconflicten die voortvloeien uit het cumuleren van openbare mandaten en ambten. De concrete aanleiding was een zaak die zoveel reacties heeft uitgelokt dat ze de Europese Commissie er in 2021 toe gebracht heeft in te grijpen.

In die zaak ging het om de gelijktijdige uitoefening van openbare ambten, onder meer bij de Gegevensbeschermingsautoriteit, de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid en het platform eHealth, waardoor de titularis van die ambten tegelijk controleur en gecontroleerde was.

Deze tekst bevat het bedoelde advies op eigen initiatief.

2. Algemene overwegingen

a. Cumulatie van openbare ambten en mandaten

Ook al konden de eerste twee adviezen over de belangenconflicten van toepassing zijn op de gelijktijdige uitoefening van zowel openbare ambten als publieke en private mandaten, toch heeft de Commissie beslist zich in dit advies te beperken tot het cumuleren van openbare ambten en mandaten.

In dat verband zijn twee verduidelijkingen aan de orde:

- De “openbare ambten en mandaten” moeten zo ruim mogelijk worden opgevat. Het betreft ambten en mandaten met een bevoegdheid om te beslissen of te beïnvloeden, binnen het Staatsapparaat of instanties en bedrijven waar het optreden van de overheid bepalend is;
- Dit advies betreft de gelijktijdige uitoefening van openbare ambten en/of mandaten. Die situatie mag niet worden verward met de zogenaamde draaideurconstructies, het verschijnsel waarbij de houders van een openbaar ambt of mandaat, na hun overstap naar de privésector, blijven werken aan de dossiers van de instantie die zij hebben verlaten.

b. Preventie

De door de Commissie geformuleerde aanbevelingen betreffen alleen het voorkomen van de belangenconflicten, dat wil zeggen de maatregelen die het mogelijk maken te verhinderen dat ze zich voordoen.

Zij vormen een aanvulling op verschillende regelgevingen die de gelijktijdige uitoefening van bepaalde openbare ambten en/of mandaten verbieden of beperken. Zo kan worden verwezen naar:

- artikel 26 van de wet van 22 februari 1998 tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België, dat luidt : "De gouverneur, de vicegouverneur en de andere leden van het Directiecomité mogen geen enkele functie uitoefenen in een handelsvennootschap of in een vennootschap met handelsvorm evenmin als in een openbare instelling met een bedrijf van industriële, commerciële of financiële aard.";
- artikel 6 van de ethische en deontologische code van de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (FPIM), dat onder meer bepaalt dat de bestuurders, de directeurs en alle andere medewerkers van de FPIM elke situatie die aanleiding kan geven tot een belangenconflict, of er de schijn van wekt, moeten melden aan het uitvoerend comité en/of aan de voorzitter van de raad van bestuur;
- de artikelen 2.1 en 4.1 van de gedragscode van bpost, die onder meer bepalen dat een bestuurder van bpost, wanneer er een belangenconflict opduikt, de hiërarchische meerdere daar zo snel mogelijk van op de hoogte moet brengen en zich afzijdig moet houden wanneer het dossier wordt behandeld of bij de betrokken besluitvorming.

Zij vormen ook een aanvulling op de regels inzake de kennisgeving van het bestaan van een cumulatie. In dat opzicht kan worden verwezen naar de lijst van de mandaten, ambten en beroepen die de overheidsmandatarissen (parlementsleden, regeringsleden en hun kabinetshoofden, provinciegouverneurs, burgemeesters en schepenen, bestuurders van intercommunales enzovoort) en de hoge ambtenaren van de overheidsdiensten en -instellingen jaarlijks aan het Rekenhof moeten meedelen.

c. Definitie van belangenconflict

Als gepaard gaand met een belangenconflict kan worden bestempeld de situatie waarin de onpartijdigheid en de onafhankelijkheid van wie een openbaar ambt of mandaat uitoefent dat wordt gekenmerkt door het nastreven van het algemeen belang in het gedrang zouden kunnen komen door uiteenlopende belangen, in het verleden of in de toekomst, al dan niet persoonlijk, die verband houden met de uitoefening van een ander openbaar ambt of mandaat dat, geografisch, materieel of tijdelijk, de onafhankelijke en onpartijdige uitoefening van voormeld ambt of mandaat verstoren, beïnvloeden of zouden kunnen beïnvloeden, of de schijn daarvan zouden kunnen wekken.

Belangenconflicten kunnen structureel zijn, wanneer zij vrijwel automatisch voortvloeien uit de gelijktijdige uitoefening van de betrokken openbare ambten en/of mandaten, ongeacht het gedrag van de overheidsmandataris en de betrokken vergoeding.

Zij kunnen ook door een combinatie van omstandigheden ontstaan, wanneer zij verband houden met actuele gebeurtenissen, met uitzonderlijke of bijzondere omstandigheden, met de persoonlijke situatie of met het gedrag van de houder van de openbare ambten of mandaten.

3. Aanbevelingen

- a. Aangezien de uitwisseling van verschillende ervaringen heel nuttig kan zijn voor de uitoefening van openbare ambten en mandaten wordt geenszins een algeheel verbod op de gelijktijdige uitoefening van openbare ambten en mandaten aanbevolen.
- b. Na kennis te hebben genomen van de Belgische regelgevingen die de gelijktijdige uitoefening van bepaalde openbare ambten en mandaten verbieden of beperken, of die ertoe strekken bepaalde cumulaties bekend te maken, zou het eerste preventieve instrument met het oog op transparantie en controle inhouden dat een specifiek kadaster met alle gecumuleerde openbare ambten en mandaten wordt opgesteld, op grond van de aangifte van de betrokkenen of van de mogelijke meldingen van anderen (“klokkenluiders”).
- c. De aangifte door de betrokkenen is verplicht.
- d. Beschikkend over voormeld kadaster, met dus de veronderstelde verplichte aangifte, zou een onafhankelijke instantie of commissie ermee worden belast om, op grond van de aangiften, na te gaan of er mogelijke *structurele* belangenconflicten voortvloeien uit de gelijktijdige uitoefening van bepaalde openbare ambten en mandaten en om, na een contradictoir debat, een ontslag of het aannemen een specifiek reglement zoals in punt 2, b), voor te stellen.
- e. De *occasionele* belangenconflicten zouden moeten worden aangegeven bij dezelfde onafhankelijke instantie of commissie, met een concreet voorstel om ze te voorkomen: het zich afzijdig houden bij bepaalde beslissingen, verzoeken om een onafhankelijk verslag of andere door de bevoegde instantie voorgestelde maatregelen, ook inzake de duur en de vergoeding van de betrokken openbare ambten en mandaten.