

**Advies nr. 2023/3 van 15 mei 2023****Advies op eigen initiatief aangaande mobiliteit tussen publieke en private sector, met het oog op het vermijden van belangenconflicten - “draaideuren”¹**

1. De Federale Deontologische Commissie (verder afgekort als “de Commissie”) neemt op grond van 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 het initiatief om een algemeen advies te formuleren aangaande de belangenconflicten die zich kunnen voordoen bij de overstap van een publieke naar een private functie (of omgekeerd).
2. Op het einde van haar eerste ambtstermijn in 2022 heeft de Commissie een stappenplan opgesteld met suggesties voor onderwerpen die de nieuwe Commissie zou kunnen analyseren in adviezen die ze op eigen initiatief uitbrengt. De kwestie van de “draaideuren” was een van de suggesties. De nieuwe Commissie heeft op 16 januari 2023 twee van haar leden belast met het opstellen van een advies over draaideurconstructies. Een ontwerp van advies werd in eerste lezing besproken op de zitting van 13 maart, in tweede lezing op 17 april en de eindversie werd goedgekeurd op 15 mei 2023.
3. In dit advies wordt voortgebouwd op eerdere adviezen van de Commissie i.v.m. belangenconflicten, met deze bijzonderheid dat het nu niet gaat over het gelijktijdig optreden in twee hoedanigheden, maar om elkaar in de tijd opvolgende functies.
4. Het advies gaat over alle (hoge) betrekkingen in de federale uitvoerende macht in de brede zin (federale overheidsdiensten, openbare instellingen, overheidsbedrijven, regerings-commissarissen ...) met inbegrip van bewindslieden (ministers, staatssecretarissen) en hun inhoudelijke medewerkers, en ongeacht hun rechtspositie.
5. Het in het advies gebruikte begrip “openbaar mandataris” moet worden opgevat in de zin van artikel 2, § 1, van voornoemde wet van 6 januari 2014, dat wil zeggen dat het verwijst naar alle personen waarvoor de Commissie bevoegd is, met uitzondering van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat bedoeld in artikel 2, § 1, 1°. Hoewel het advies dus geen betrekking heeft op parlementsleden, betekent dit niet dat het onderwerp voor hen niet van belang is.

¹ Volgens het Bureau voor ambtelijke ethiek en deontologie (FOD BOSA) is er sprake van een draaideur “wanneer een rijksambtenaar ontslag neemt bij de overheid (soms na een lange voorbereiding waarbij hij staatsmiddelen aanwendt) om vervolgens voor de Staat (vaak als enige klant) of zelfs voor zijn oorspronkelijk departement, diensten te leveren als consultant of als particuliere firma.” (“Beheer van belangenconflicten in het Belgisch federaal administratief en openbaar ambt”, Bureau voor Ambtelijke ethiek en deontologie, 2009, p. 61). Zonder dat opzet is er sprake van overstap naar een vervolgfunctie (post-office employment). Dit advies behandelt ook de overstap van de private sector naar de publieke sector, maar niet de overstap van een overheid naar een andere overheid.

I. INLEIDING

A. Situering: mobiliteit tussen publieke en private sector

6. Mobiliteit tussen publieke en private sector is normaal en zelfs wenselijk.

Maar net zoals er binnen de private sector regelingen over deloyale concurrentie, schending van bedrijfsgeheim enz. bestaan, kan de overgang van een publieke functie naar de private sector en omgekeerd aanleiding geven tot botsende belangen. In de private sector streeft men immers een particulier belang na, de publieke sector is op het algemeen belang gericht: men is geen verantwoording verschuldigd aan zijn aandeelhouders, maar aan alle burgers. Het is daarom van groot belang dat een mogelijk belangenconflict wordt onderkend, en dat de nodige maatregelen worden genomen om het te voorkomen.

7. Als in de schoot van een overheid publieke gelden en macht gebruikt worden om een privaat belang voor te trekken, gaat dat in tegen haar fundamentele opdracht en schaadt ze het vertrouwen dat de burger in haar moet kunnen stellen. Ook zonder feitelijk misbruik kan een indruk of zelfs verdenking van onethisch handelen al schadelijk zijn. Bovendien ondermijnt systematische overgang tussen consultancyfirma's en overheden de ontwikkeling van een bestuurlijke cultuur en dreigt er een soort gelijkschakeling van denken tussen overheid en die adviesbureaus; daarbij is het algemeen belang niet noodzakelijk de dominante invalshoek.²
8. Onderschatting of verwaarlozing van de kwestie heeft, in verschillende landen en ook bij ons, al geleid tot ongewenste toestanden en reuring in de publieke opinie (of toch de media).³
9. Met dit advies wil de Commissie bijdragen tot het voorkomen en/of oplossen van dergelijke conflicten en daartoe bijdragen tot het vertrouwen in de overheid.

² Vgl Le Monde, 6/4/2022: "Pierre Lascoumes: "Les allers-retours entre haute fonction publique et cabinets de conseil ont installé un cadre intellectuel commun au sein de ces élites ».

³ Bijv. www.vrt.be/vrtnws/nl/2019/10/29/tientallen-kabinetsmedewerkster-stapten-over-naar-prive; Knack, 28/3/2018: "Ex-directeur FAVV Pierre Naassens geeft nu tips aan slachthuizen"; Knack, 25/01/2019: "Draaideuren tussen politiek en grote bedrijven leiden onvermijdelijk tot belangenvermenging"; De Standaard, 13/07/2019, "Alweer verzilvert cabinetard kennis in privésector".

B. Mogelijke belangenconflicten

10. Een mogelijk belangenconflict ontstaat telkens wanneer een eigen belang tot een houding of beslissing kan leiden die afwijkt van wat het algemeen belang vereist. Zo'n conflict is nu en dan onvermijdelijk, maar mag er niet toe leiden dat men ook werkelijk tegen het algemeen belang in gaat handelen. Terwijl deze situatie in een aantal gevallen strafbaar is, is het alleszins een schending van de ethiek en de integriteit.
11. Dat eigenbelang kan ook indirect zijn (Frans: "un lien d'intérêts"), nl. wanneer men zich laat leiden door het belang van een partner of nauw familielid of van een onderneming of institutie waarvoor men werkt of waarmee men een zakelijke relatie heeft, of een vennootschap waarin men aandelen of ander belang heeft – en mogelijk ook waarin de partner, zoon/dochter enz. een belang heeft.

II. DE OVERSTAP VAN DE PUBLIEKE NAAR DE PRIVATE SECTOR ⁴

12. Artikel 4.21 van de Deontologische code voor de openbare mandatarissen luidt als volgt:
"Na afloop van hun mandaat ⁵ moeten de openbare mandatarissen de uit hun opdracht voortvloeiende verplichtingen in acht nemen, met name eerlijkheid en kiesheid inzake het aanvaarden van bepaalde ambten ⁶ of voordelen."
13. Dat wil in de eerste plaats zeggen dat deontologische verplichtingen kunnen voortlopen na het einde van de functie.

Een paar voorbeelden:

* Artikel 4.6 van voormelde Code bepaalt dat de openbare mandatarissen geen enkel financieel of materieel voordeel mogen vragen of aanvaarden, met inbegrip van elke gift die een meer dan symbolische waarde heeft. Men zal dus ook geen dergelijk geschenk of voordeel aannemen nadat men uit dienst is getreden. Meer zelfs: zo'n geschenk aanvaarden kort nadat men de functie verlaten heeft, zou bij ieder onafhankelijk waarnemer een vermoeden kunnen wekken dat dit een beloning is voor een bestuursdaad waarbij men een adviserende of onderhandelende rol gespeeld heeft.

* Evenmin mag men, nadat men de functie verlaten heeft, mededeling aan derden doen van private gegevens die men kent uit dossiers die men als openbaar mandataris behandeld heeft – een verbod dat ruimer is dan de strafrechtelijke bescherming van de privacy of dan het beroepsgeheim (artikel 4.15 van voormelde Code). In het algemeen blijft het, ook als men geen 'mandataris' meer is, ongeoorloofd vertrouwelijke stukken of gegevens bekend te maken die men tijdens zijn dienstperiode te zien gekregen heeft of er gebruik van te maken met een doel dat niet in overeenstemming is met het (publiekrechtelijke) doel waarvoor men die informatie verkregen heeft.

⁴ Post office employment.

⁵ "Mandaat" hier in de betekenis van ambt, functie .

⁶ Hier zijn duidelijk niet alleen de eigenlijke 'openbare' ambten (overheidsfuncties- cf. Van Dale) bedoeld, maar alle beroepsactiviteiten (als werknemer of zelfstandige of eventueel ook ambtenaar).

14. Daarnaast wordt uitdrukkelijk bedoeld dat een uitgetreden openbaar mandataris bij het zoeken en uitoefenen van een nieuwe beroepsactiviteit bepaalde beperkingen in acht moet nemen. Wat wil men vermijden? Dat hij/zij in het nieuwe beroep een oneigenlijk gebruik zou maken van (niet publieke, vertrouwelijke) kennis ⁷ of invloed (relaties, achterkamergesprekken...) die in de overheidsfunctie is verworven. Maar ook: dat het nieuwe contract een beloning “voor bewezen diensten” zou verbergen (nl. voor een begunstiging van de latere werkgever).

Een voorbeeld van dit laatste punt zou zijn: een medewerker van een overheidsinstelling die een controlerende functie heeft, onderhandelt met een onderneming die onder zijn bevoegdheid valt, over een overstap en over zijn (arbeids)overeenkomst, die dan zou gelden. Corruptie ligt hier op de loer, want echt controleren is moeilijk als men tegelijk met dezelfde (rechts)persoon aan het onderhandelen is over de eigen toekomstige arbeidsvoorwaarden.

15. Zelfs al zou er niets onregelmatigs gebeurd zijn, moet worden vermeden dat de indruk van een belangenconflict redelijkerwijze zou kunnen ontstaan. (“gewettigde argwaan” in een Omzendbrief van 21 juni 2010 ⁸). Het gaat er immers om het vertrouwen van de bevolking in haar overheid niet in het gedrang te brengen

Voorbeeld 1 : Zo zou het vragen oproepen indien een ambtenaar, die een hoge functie bij het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten heeft bekleed, kort nadien een positie zou aannemen bij een farmaceutische onderneming, waarbij hij/zij de aanvragen voor erkenning zou afwikkelen. Dit zou op zijn minst de indruk kunnen wekken dat onrechtmatige beïnvloeding een rol heeft gespeeld bij een gunstige beslissing.

Voorbeeld 2 :

(Citaat uit “Deontologisch kader voor federale ambtenaren”, Omzendbrief nr. 706)

“Volgende maand krijgt mijn loopbaan een nieuwe wending: ik start als jurist gespecialiseerd in publiek recht op een gerenommeerd advocatenkantoor dat regelmatig opdrachten uitvoert voor de (overheids)organisatie waar ik nu nog werk. Om misverstanden te voorkomen heb ik uiteraard mijn huidige werkgever hierover geïnformeerd. Met mijn nieuwe werkgever kwam ik overeen om de eerstkomende twee jaar geen opdrachten uit te voeren voor deze overheidsdienst.”

⁷ Bijv. ook computerbestanden.

⁸ Omzendbrief : overheidsopdrachten - Deontologie. - Belangenvermenging. - Verklaringen op erewoord (B.S. 21/06/2010).

A. Bestaande regelingen

16. Hoewel er al sprake van was in het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de corruptie, gedaan te New York op 31/10/2003⁹, is er geen algemene wettelijke of reglementaire regeling voor mogelijke conflicten die kunnen rijzen wanneer een overheidsdienaar verstuipd naar een functie in de private sector.
17. De meest omvattende beperking voor overstappen naar de private sector is *ratione materiae* omschreven en heeft betrekking op overheidscontracten en de aanbesteding.¹⁰ Die beperking staat te lezen in artikel 51 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 houdende de plaatsing van overheidsopdrachten in de klassieke sectoren¹¹ in een hoofdstuk met als opschrift "*Belangenconflicten-Draaideurconstructie*". Voorafgaandelijk was er al een omzendbrief van 5 mei 2014.¹²

Op grond van die bepaling wordt "*als een belangenconflict beschouwd, elke situatie waarbij een fysieke persoon die gewerkt heeft voor een aanbestedende overheid als interne medewerker, al dan niet in hiërarchisch verband, als betrokken ambtenaar, openbare gezagsdrager of andere persoon die op welke wijze ook aan de aanbestedende overheid verbonden is, later tussenkomt in het kader van een overheidsopdracht geplaatst door deze aanbestedende overheid en een verband bestaat tussen de vroegere activiteiten die de voormelde persoon heeft uitgevoerd voor de aanbestedende overheid en de activiteiten in het kader van de opdracht.*" M.a.w : als iemand in een overheidsdienst zich met aanbestedingen heeft beziggehouden, dan mag hij, eenmaal overgestapt naar een onderneming die zich wil inschrijven, niet deelnemen aan de procedures en demarches daartoe.

De afkoelperiode belooft twee jaar te rekenen vanaf de beëindiging van de vroegere activiteiten. Het verdient nader onderzoek in welke mate dit (Europees opgelegde) toezicht ook werkelijk wordt uitgeoefend, want de bevoegdheid daartoe is verspreid over vele diensten, openbare instellingen, agentschappen en overheidsbedrijven.

AANBEVELING

De Commissie beveelt aan deze regeling uit te breiden tot de gehele overheidssector, in zoverre die aanbesteedt of overheidscontracten aangaat (m.n. overheidsbedrijven, openbare instellingen enz.).

⁹ Wet van 8 mei 2007 houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie, gedaan te New York op 31 oktober 2003 (B.S. 18/11/2008).

¹⁰ Het gaat om de omzetting van Europese richtlijnen (o.m. RL 2014/24, artt. 14 en 41).

Artikel 41: "*Wanneer een gegadigde of inschrijver of een met een gegadigde of inschrijver verbonden onderneming de aanbestedende dienst of diensten heeft geadviseerd... of anderszins betrokken is geweest bij de voorbereiding van de aanbestedingsprocedure, neemt de aanbestedende dienst passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de mededinging niet wordt vervalst door de deelneming van die gegadigde of inschrijver*".

Die omzetting is gebeurd door de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten (artikel 6 dat de belangenconflicten regelt, maar de draaideur daar niet uitdrukkelijk bij opneemt, machtigt wel de Koning "*andere situaties (te) benoemen als belangenconflict*".)

¹¹ Met 'klassieke sectoren' wordt de overheid in de eigenlijke zin bedoeld (staat, gewesten, gemeenschappen, gemeenten...).

¹² Omzendbrief - Overheidsopdrachten Belangenvermenging - Draaideurconstructie ('revolving doors') (B.S. 20/05/2014).

B. Functiegebonden regelingen ¹³

18. Artikel 4 van de wet van 6 augustus 1931 houdende vaststelling van de onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende de ministers, gewezen ministers en ministers van Staat, alsmede de leden en gewezen leden van de Wetgevende Kamers bepaalt voor gewezen ministers: *“Geen enkel gewezen minister mag, eender in welke hoedanigheid, aan het beheer van of aan het toezicht over een vennootschap die door zijn tussenkomst concessiehoudster van de Staat werd verklaard tijdens zijn ministerschap, verbonden worden, tenzij vijf jaar na uit zijn ambt te zijn getreden.”*
19. De gouverneur en de leden van de regentenraad van de Nationale Bank mogen gedurende één jaar na hun vertrek geen functie aannemen in een instelling die aan het toezicht van de Nationale Bank of van de Europese Central Bank onderworpen is. ¹⁴
20. Voor leden van de Kansspelcommissie (en hun familieleden) is een afkoelperiode van 5 jaar ingesteld voor de overgang naar een functie of een belang in gokondernemingen. ¹⁵
21. Het BIPT kent een regeling tegen overgang naar post- of telecommunicatiediensten gedurende één jaar.
22. Gewezen medewerkers van de douane mogen gedurende 3 jaar geen douanevertegenwoordiger worden. ¹⁶
23. Ook bij diverse regulatoren/ toezichthouders bestaan dergelijke restricties.

C. Afwezigheid van wettelijke regeling

24. Ook bij afwezigheid van wettelijke regeling is de Commissie van mening dat openbare mandatarissen of om het even wie voor een overheid of overheidsbedrijf werkt, zich bewust moeten zijn van de mogelijke belangenconflicten die met een overstap gepaard kunnen gaan.

Wanneer zij een nieuwe functie beogen, waarin die publieke ervaring een voordeel kan opleveren, of waarin mogelijk een schijn van strijdig belang gewekt zou worden, moeten zij daarover transparant zijn tegenover hun publieke werkgever, nog voordat zij de nieuwe functie bekleden. Er kunnen dan afspraken gemaakt worden over een professionele en integere omgang met dit gegeven; vanzelfsprekend zal de betrokkene daarover ook open kaart moeten spelen met zijn nieuwe werk- of opdrachtgever.

¹³ Wat volgt is geen exhaustieve opsomming. Buiten de bevoegdheidssfeer van de Commissie gelden ook voor politie, militairen en de inlichtingendiensten beperkingen bij overstap.

¹⁴ Zie artikel 26 wet van 22 februari 1998 tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank.

¹⁵ Artikel 11 van de wet van 17 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers.

¹⁶ Artikel 128 van de Algemene wet inzake douane en accijnzen van 18 juli 1977. De Commissie heeft niet nagegaan of die wet aangescherpt moeten worden in het licht van recente ontwikkelingen i.v.m. drugs in de havens, waar het risico van collusie met misdaadbendes via infiltratie in havenbedrijven reëel is.

25. Hoe hoger de functie die men verlaat (hoe meer beslissings- of onderhandelings-bevoegdheid men heeft of de uiteindelijke beslissers of onderhandelaars kan beïnvloeden), hoe meer aandacht er dient te zijn voor eventuele belangenconflicten tussen de oude (publieke) en de nieuwe (private) werkgever. Het is bijv. niet uit te leggen dat een recent afgetreden minister op “zijn” ministerie gaat onderhandelen voor eigen rekening of die van een onderneming, waar hij in dienst is getreden.

D. Wanneer is een vervolgfunctie problematisch?

26. Het probleem ontstaat zodra men een functie zou aanvaarden waarin de verworven kennis of relaties binnen de overheidsdienst een bovenmatig voordeel voor de betrokkene zelf of een werk- of opdrachtgever kan inhouden.

Het is daarbij niet van belang of de nieuwe beroepsbezigheid in dienstverband, dan wel als zelfstandige wordt uitgeoefend (“consultant”), of in de vorm van een management-vennootschap en soortgelijke constructies.

Ook het lidmaatschap van een raad van bestuur – laat staan voorzitterschap – of een commissariaat kan een beloning zijn voor bewezen diensten en/of een uitkijkpost om kennis en relaties uit zijn vorige functie te laten gelden.

27. Het gaat dan telkens over werk-of opdrachtgevers (bedrijven/instellingen/personen) waarmee men in zijn vorige functie onderhandeld heeft of die een voor hun onderneming gunstige regeling hebben verkregen (die op zichzelf volledig legaal kan zijn, maar dat misschien niet meer is indien er een beloning tegenover staat, die uiteraard niet bekendgemaakt wordt).
28. Ook als de vervolgfunctie onbezoldigd zou zijn, blijft een belangenconflict mogelijk, en moet dat vermeden worden. Immers, wie onbezoldigd een (rechts)persoon vertegenwoordigt, moet de belangen van die (rechts)persoon behartigen. Bijgevolg moet hij vermijden dat te doen in een aangelegenheid waarin hij eerder voor de overheid is opgetreden

E. Wat telt is niet alleen de functie zelf, maar de gepresteerde diensten

29. De uittredende overheidsmedewerker zou specifiek niet voor zijn nieuwe werk-of opdrachtgever (noch in eigen naam) op mogen treden in een aangelegenheid waaraan hij in dienst van de overheid heeft gewerkt, indien hij een reële invloed op het overheidshandelen heeft kunnen uitoefenen (denk aan advies of beslissing over subsidies, voordelen voor een bepaalde bedrijfssector, erkenning, toelating van een product op de markt, vergunningen, een besluit of wettekst die de nieuwe werk- of opdrachtgever goed uitkomt...).
30. Ook zou hij in het raam van zijn nieuwe beroepsbezigheid geen gesprekken of onderhandelingen mogen voeren met personen (ambtenaren) met wie hij nauw heeft samengewerkt tijdens zijn periode in overheidsdienst, althans wanneer deze personen een reële invloed op de te nemen beslissing kunnen uitoefenen (en zeker als hij gezag over hen had). En *a fortiori* zou hij geen leidinggevende taak mogen aannemen in een onderneming, waarover hij in zijn publieke functie beslist of geadviseerd heeft of met dewelke hij beleidsvoorbereidend contact heeft gehad.

31. Dit geldt in het bijzonder voor wie als lobbyist gaat werken.

Lobbying is immers per definitie georganiseerde beïnvloeding, zodat moeilijk is in te zien waarom iemand bij zijn vorige werkgever zou gaan lobbyen als het niet zijn bedoeling was daar beslissingen te beïnvloeden, waarbij al snel zijn relaties en kennis van pas komen.

Er worden nog wel andere bedrijfstakken genoemd die specifiek gevoelig zijn – maar de Commissie acht zich niet geroepen dit terrein te betreden. Zij denkt eerder dat het risico toeneemt naarmate de (onder meer geldelijke) belangen groter zijn en de beroepsbezigheid in de buurt van de besluitvorming, inspectie of controle wordt uitgeoefend.

32. Ook wie van de publieke sector naar de advocatuur overstapt kan occasioneel op een belangenconflict stoten of dit kan zelfs structureel zijn wanneer hij raadsman zou worden van een sectororganisatie of een cliënt uit een sector, indien hij daarover in zijn publieke functie zou hebben geadviseerd, onderhandeld of beslist dan wel zou hebben geholpen te beslissen (met name over rechtsregels die op die sector van toepassing moeten zijn).¹⁷

F. Non-profitsector

33. Ofschoon de vervolgfunctie meestal tot de economische (profit-)sector zal behoren, is de non-profitsector als werkkring niet *a priori* immuun voor belangenconflicten: men denke bijv. aan ontwikkelingssamenwerking waarin de rol van winstvrije organisaties (ngo's, universiteiten...) belangrijk is. Ook daar is een overstap van de overheid, of het bevoegde ministeriële kabinet naar de private non-profitsector mogelijk en moeten belangenconflicten vermeden worden: de uitgetreden medewerker mag niet voor zijn nieuwe werkgever optreden bij overleg of onderhandeling met de overheidsdienst of het kabinet waarin hij eerder heeft gewerkt.

Vergelijkbare situaties kan men vinden in het wetenschapsbeleid, de Nationale Loterij enz. die aan tal van non-profitorganisaties subsidies verlenen: heeft men aan die subsidietoekenning of aan de reglementering daarvan meegewerkt (op een relevante manier), dan is het niet verantwoord om daarna bij diezelfde instelling te gaan lobbyen of onderhandelen.

¹⁷ Zoals verder geëxpliciteerd wordt is over deontologische regels die (ex-) advocaten aangaan overleg met de balie nodig.

G. Restricties kunnen niet eeuwigdurend zijn

34. Het draaideurverbod kan niet eeuwigdurend zijn. Dat zou de betrokkene te zeer in de uitbouw van zijn loopbaan hinderen, wat in strijd is met de vrijheid van beroepskeuze. Ook neemt met de tijd de relevantie af van insiderkennis en relaties: die zijn aan sleet onderhevig.

AANBEVELING

De wachttijd of afkoelperiode – periode waarvoor het verbod of een vermoeden van een belangenconflict of gewettigde argwaan¹⁸ behoort te gelden – moet lang genoeg zijn maar dus niet onredelijk lang. De termijn behoort ook in verhouding te staan tot het belang van de functie (waaruit men is weggegaan) en het niveau waarop de nieuwe werkzaamheden worden uitgevoerd.

Langer en breder voor een gewezen minister: diens invloed reikt waarschijnlijk verder dan het eigen departement (en dat geldt zeker voor een eerste minister).

Langer voor een toezichthouder, controleur of inspecteur ten aanzien van de personen/diensten waarop diens toezicht-, inspectie-of controlebevoegdheid betrekking had.

35. Ook het al of niet uitkeren van een ontslag-of uittredingsvergoeding/wachtgeld mag meegewogen worden.
36. Als richtsnoer zal een periode van twee of drie jaar aangewezen zijn; voor een minister eerder een regeerperiode.

Dat wil zeggen dat voor een gewezen overheidsdienaar gedurende die periode een vermoeden van een belangenconflict of gewettigde argwaan wordt ingesteld. Meestal is niet het beroep verboden, maar contacten of handelingen op een niveau dat tot relevante beïnvloeding kan leiden bij de voormalige publiekrechtelijke werkgever; soms is het gebonden zijn aan de onderneming namens dewelke men intervenieert, eerder dan het beroep zelf.

Voor een minister moet evenwel iedere lobbying binnen de federale overheid worden uitgesloten.

37. Tijdens de afkoelperiode dooft die gewettigde argwaan uit maar na afloop ervan blijft het vermijden van belangenconflicten altijd nodig (en raakt dat in veel gevallen zelfs de strafwet).

¹⁸ Omzendbrief : overheidsopdrachten - Deontologie. - Belangenvermenging. - Verklaringen op erewoord (B.S. 21/06/2010).

H. In de schoot van de publiekrechtelijke werkgever zelf

38. Omgekeerd is het voor medewerkers van een overheidsdienst, -instelling enz niet toegestaan een ex-collega enige voorkeurbehandeling te geven wanneer die zich in een nieuwe hoedanigheid meldt om een aangelegenheid te bespreken.¹⁹ Het past daarover transparant te zijn en de kwestie ook bij zijn leidinggevende aan te brengen. Eventueel moet men zich laten vervangen indien het bezoek of de interventie van de ex-collega aangevoeld wordt als een ongewenste vorm van beïnvloeding of vermindering van de objectiviteit.

I. De deontologie voorbij

39. Een louter deontologische beperking is als zodanig niet afdwingbaar ten aanzien van een gewezen of openbaar mandataris.

Het is dus wenselijk dat op alle diensten regels bestaan om (opgezette) “draaideurconstructies”, maar ook occasionele belangenconflicten te voorkomen en zo nodig te sanctioneren.

40. In vele (alle?) federale overheidsdiensten, publiekrechtelijke instellingen van allerlei aard, bestaan daarover nu al regels of praktijken; ook kunnen ze in het statuut van het personeel of in (arbeids)contracten zijn opgenomen. Waar ze nog niet bestaan, moet nagegaan worden of dit zo kan blijven.

Het ontbreekt evenwel aan overzichtelijke informatie daaromtrent, zowel over het bestaan als over de toepassing en handhaving in de praktijk en over de opgelegde sancties.

41. AANBEVELING

De Commissie beveelt aan meer informatie te centraliseren over de bestaande draaideurpreventie- en verbodsmaatregelen en deze openbaar te maken via jaarverslagen of anderszins. Transparantie is immers een belangrijke stap naar preventie van belangenvermenging. Ook is het maar mogelijk om de wenselijkheid van nieuw beleid (of nieuwe implementatie ervan) te beoordelen als men weet wat het beleid in de praktijk is.

42. Ook informatie en bewustmaking van het personeel over de mogelijkheid van belangenconflict na uittreding is wenselijk. Daarbij moet o.m. het voortbestaan van discretie-of geheimhoudingsplicht worden beklemtoond, en het verbod om computerbestanden of andere informatiedragers mee te nemen.²⁰

¹⁹ Het is “niet toegestaan om aan voormalige collega's voordelen toe te kennen die gelinkt zijn aan de job die zij voorheen uitoefenden” (Deontologisch kader voor federale ambtenaren, Omzendbrief nr. 706, B.S. 5 juli 2022). Zie ook artt. 3.2 en 3.4 van de Deontologische code voor openbare mandatarissen: “3.2: De openbare mandatarissen handelen enkel in het algemeen belang en in het belang van de bevolking, die altijd voorrang hebben op elk privaat belang. [...] 3.4 (Zij) laten zich leiden door objectieve beweegredenen.”.

²⁰ Onder mogelijk voorbehoud ten aanzien van de bescherming van ‘klokkenluiders’/melders van misstanden.

43. In *exitgesprekken* moet het aspect ‘mogelijke belangenconflicten bij carrièrewissel’ aangekaart worden. Dergelijke gesprekken moeten standaard gevoerd worden, wanneer hooggeplaatste medewerkers of personen met een controle-of inspectiefunctie weggaan.

Aanbevolen wordt ook de ondertekening van de toepasselijke wetteksten ²¹ en andere bepalingen voor kennisname: daardoor wordt het belang van integriteit bevestigd en het adagium “eenieder wordt geacht de wet te kennen” uitgelicht. In dezelfde geest kunnen “verklaringen op erewoord” – zoals die inzake aanbestedingen worden gevraagd – helpen als middel om de aandacht van de medewerkers op de gevoeligheid voor belangenconflicten te vestigen.

44. Voor medewerkers die tijdelijk de overheidsdienst mogen verlaten via een verlofsysteem (“voor een persoonlijke aangelegenheid”) moet eveneens aandacht zijn. Minstens moet aangifte worden gedaan van de beroepsactiviteit die men tijdens de periode van afwezigheid wil uitoefenen of (bij terugkeer) heeft uitgeoefend.

Waar er reden toe is en waar het mogelijk is moet het tuchtrecht worden ingeschakeld. Vooral wie bij de belangenconflicten of schijn daarvan aan de overheidszijde betrokken is en het niet gemeld heeft moet daar wellicht disciplinair op worden aangesproken.

45. **AANBEVELING**

De Commissie adviseert om voldoende aandacht te hebben voor de preventie van belangenconflicten die bij mobiliteit kunnen ontstaan en om alle mogelijk betrokken medewerkers daar, bij hun in- en uitdiensttreding op te wijzen en deze informatie nu en dan voor alle medewerkers te bevestigen.

46. **AANBEVELING :**

Voor de gevoeligste functies (regeringsleden, kabinetschefs en inhoudelijke medewerkers beleidscellen, hoogste leidinggevende ambtenaren), met audit, inspectie of controle belaste diensten of medewerkers in de eigenlijke bestuursdiensten, maar ook in de publiekrechtelijke instellingen, overheidsbedrijven, autonome overheidsdiensten, toezichthoudende instanties, is de Commissie van mening dat het nodig is de regels voor het voorkomen van belangenconflicten bij uit- en intreding wettelijk vast te leggen, waardoor ze meteen publiek zouden zijn. Bij die regels horen ook sancties en moet ook rekening worden gehouden met indirecte belangen (zie I,B).

47. **AANBEVELING**

Ook vindt de Commissie het wenselijk om in die wetgeving, zoals in heel wat andere landen, een preventieve controle in te stellen voor uittredende (hoge) functionarissen, onder wie zeker bewindspersonen en hun inhoudelijke (kabinets)medewerkers, alsook topfunctionarissen en personen die op hoog niveau een controle- of inspectiefunctie (in een dienst of bij een toezichthoudende instantie – regulators enz- uitoefenen. De keuze is (voor sommige functies) tussen een absoluut verbod en een regeling waarbij een voorafgaand fiat dient te worden gevraagd om een bepaalde vervolgfunctie te gaan uitoefenen (welk fiat ook voorwaarden kan stellen).

²¹ Dit is inzake aanbestedingen al opgelegd door de voormelde omzendbrief van 21 juni 2010.

Om te vermijden dat een te breed en onrealistisch preventief verbodskader in het leven wordt geroepen, is het aangewezen de functies waarvoor die regels gelden, nauwkeurig te omgrenzen. Anderzijds moet ook beklemtoond worden dat voor iedereen reële belangenvermenging verboden is.

48. AANBEVELING

Er dient een onafhankelijke instantie te worden aangewezen of in het leven geroepen ²² en van voldoende mensen en middelen voorzien te worden, waaraan de uittredende functionarissen advies dienen te vragen over een voorgenomen beroepsbezigheid. Dat advies is bindend wanneer het de bezigheid verbiedt of aan voorwaarden onderwerpt. ²³ Voor uittredende overheidspersonen, die niet onder de preventieve controle vallen kan een vrijwillige, niet-bindende adviseringsrol worden toebedeeld aan deze instantie of aan integriteitsambtenaren.

49. AANBEVELING

De Commissie beveelt ook aan de bepalingen in het Strafwetboek (en het voorgenomen nieuwe wetboek) over belangenenneming in dit licht te bekijken: is het voldoende breed qua toepassingsgebied, dekt het alle relevante overheidsinstanties en -functies, is de delictsomschrijving adequaat ? ²⁴

J. Internationale instanties en buitenlandse voorbeelden wijzen de weg

50. De Commissie stelt vast dat al heel wat – zij het zeer verspreide – inspanningen zijn gedaan om draaideurconstructies maar ook ongezochte belangenconflicten bij overstap van overheidsdienst naar private functies te voorkomen. Maar ze zijn onvolledig en we weten eigenlijk niet hoe ze gehandhaafd worden. Verdere stappen moeten worden gezet.
51. Ter ondersteuning van deze aanpak, herinnert de Commissie aan het advies van de GRECO over België uit 2019 ²⁵ : *“Het GET ²⁶ acht deze regel [nl. het aangehaalde artikel 4.21 van de Deontologische code voor openbare mandatarissen] ontoereikend en wijst erop dat er nauwelijks regels gelden voor ministers en geen regels voor leden van beleidscellen/ kabinetten. In de gesprekken tijdens het bezoek ter plaatse kreeg het GET talrijke voorbeelden van draaideurpolitiek te horen, betreffende zowel voormalige ministers als voormalige leden van hun strategische organen: zo is een voormalig minister van Justitie toegetreden tot een telecommunicatiebedrijf, hebben een voormalige chef en een lid van de strategische cel van een minister van Financiën een advocatenkantoor opgericht dat gespecialiseerd is in het adviseren van multinationals die gebruik hebben gemaakt van de "excess profit rulings" die door de Europese Unie zijn veroordeeld. Een voormalig hoofd van de strategische cel van de minister van Defensie en Ambtenarenzaken is lobbyist geworden voor de vliegtuigfabrikant Lockheed Martin, die precies verbonden was met die minister. De hoogste adviseur voor*

²² In ons land zijn de bevoegdheden al erg versnipperd. Kiezen voor een nieuwe dan wel een al bestaande instantie is een politieke keuze, die ook in dat licht gezien moet worden.

²³ Zoals voor alle bestuurshandelingen zal een beroep tot vernietiging bij de Raad van State openstaan.

²⁴ Het kan nuttig zijn ons art 245 Strafwetboek te vergelijken met de tekst van de Franse Code Pénal art 432-12: *« Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement ... ».*

²⁵ Group of states against corruption/Groupe d'Etats contre la corruption, in de schoot van de Raad van Europa. Evaluatieverslag over België, GrecoEval5Rep(2019)3, nr. 88.

²⁶ Evaluatieteam van GRECO.

geneesmiddelen van de minister van Volksgezondheid vertrok om een hoge functie te bekleden bij een farmaceutisch bedrijf waarmee ze een belangrijk dossier had onderhandeld.”

52. Het GET onderstreept het groot belang van het beheer van de activiteiten na afloop van het mandaat van de leden van de uitvoerende macht, zoals de Europese Ombudsman in een thematisch artikel in het GRECO-jaarverslag van 2016 in herinnering heeft gebracht.²⁷

53. *“Gezien het ontbreken van bindende regels voor alle personen met hoge functies beveelt de GRECO aan om i) een verplichting in te voeren om een geschikt orgaan gedurende een bepaalde periode op de hoogte te stellen van elke nieuwe beroepsactiviteit die door een persoon met een hoge functie in de uitvoerende macht wordt uitgeoefend; ii) en, na analyse, deze activiteit te controleren of, in voorkomend geval, te verbieden om elk vermoeden van een belangenconflict uit te sluiten wanneer ze zich voordoet op een gebied dat onder een vergunnings- of toezichtstelsel valt van de entiteit die deze persoon verlaat.”*²⁸

54. Een soortgelijke regeling bestaat voor aftredende Europese commissarissen.

Het Europees parlement heeft er begin dit jaar op aangedrongen ze ook voor andere hoge functionarissen in te voeren.²⁹

55. Steeds meer Europese landen hebben al in dezelfde zin gehandeld, hetzij alleen voor ministers, hetzij voor een min of meer uitgebreide categorie van hoge ambtenaren en overheidsbestuurders. De Franse wetgeving gaat daarin wellicht het verst voor ministers en een aanzienlijk aantal hoge en lokale ambtenaren met een bindend adviesrecht (*“Avis pré-engagement”*) voor de *Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique* (hierna afgekort als *“HATVP”*) en in bepaalde gevallen strafrechtelijke sancties bij overtreding van een draaieurverbod door een brede definitie van ‘belangenenneming’ in het Strafwetboek; de HATVP houdt bij haar negatieve of conditionele adviezen ook vaak rekening met deze strafbepaling.

56. Ook het *“Verslag over de Rechtsstaat in de EU 2022”*³⁰ bevat een duidelijke aanbeveling hieromtrent (onder meer) voor ons land:

“Een ander gebied dat in veel lidstaten onder openbaar toezicht staat, betreft de regulering en de handhaving van de voorschriften inzake “draaieurconstructies” tussen publieke en private functies. [...] In verschillende lidstaten vertonen de regels inzake draaieurconstructies lacunes of tekortkomingen.”

Bij de specifieke aanbevelingen voor België: *“Het integriteitskader te versterken, onder meer door ...regels inzake draaieurpraktijken voor regerings- en kabinetsleden.”*

²⁷ <https://rm.coe.int/dix-septieme-rapport-general-d-activites-2016-du-groupe-d-etats-contre/168071c887>

²⁸ Group of states against corruption/Groupe d’Etats contre la corruption, in de schoot van de Raad van Europa. Evaluatieverslag over België, GrecoEval5Rep(2019)3, nr. 89.

²⁹ Resolutie van het Europees Parlement van 19 januari 2023 over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie – fraudebestrijding – jaarverslag 2021 (2022/2152).

³⁰ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_nl

III. DE OVERSTAP VAN EEN PRIVAAT BEROEP NAAR EEN PUBLIEKE FUNCTIE

A. Algemeen

57. Uitzonderlijk zou de openbaar mandataris informatie of kennis van bij zijn vorige private werkgever (of in de uitoefening van een zelfstandig beroep) kunnen misbruiken. Dat kan een schending uitmaken van een wettelijk beschermd recht (beroeps- of fabrieksgeheim, discretieplicht, concurrentieverbod...) van de werkgever of klant. Dan rijst er eerder een wettelijke of contractuele aansprakelijkheid dan een puur deontologisch probleem, maar wanneer dat niet het geval is, gelden de deontologische beginselen en gedragsregels, hetzij van de Deontologische code voor openbare mandatarissen (o.m. integriteitsplicht van artikel 4.1 en 2, de transparantieplicht van artikel 4.10, de mededelingsplicht van artikel 4.11 ten aanzien van feiten en verplichtingen die op de uitoefening van hun mandaat kunnen inwerken) – hetzij soortgelijke bepalingen in andere deontologische kaders en voorschriften. Het ligt niet op de weg van de overheid om mee te werken aan (voordeel te trekken van) een contractuele of ethische fout van een medewerker.
58. Meestal zal het belangenconflict in de andere richting werken: de publieke ambtsbekleider of medewerker behoudt contacten met zijn vorige werk- of opdrachtgever en behartigt eerder diens belangen dan het algemeen belang of die indruk (*gewettigde argwaan*) zou toch kunnen ontstaan. Dit zal vooral gelden in veeleisende of zeer technische functies, waarvoor het rekruteringsveld beperkt is zodat men al snel bij een medewerker in de gevoelige sector terecht komt.
59. In de rekruteringsfase is het belangrijk daar aandacht voor te hebben en de kandidaten hierover te ondervragen en met hen de consequenties op deontologisch gebied te overlopen en er afspraken over te maken. Dit geldt zeker ook voor toekomstige medewerkers van de beleidscellen van regeringsleden, rekening houdend met de tijdelijkheid van hun functie, de vrije aanstelling en de geringe afstand die hen vaak van het beslissingsproces scheidt. De verplichting tot transparantie zou wettelijk of reglementair vastgelegd of in de overeenkomst of de functieomschrijving opgenomen behoren te worden.

Er zijn niet zoveel wettelijke of reglementaire beperkingen bij werving van medewerkers met een recent verleden in de private sector.³¹ In artikel 4 van het koninklijk besluit tot bepaling van de bijzondere aanwervingsvoorwaarden van het statutaire en het contractuele personeel van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot regeling van de dienst met het oog op het voorkomen van belangenconflicten worden wel onverenigbaarheden ingesteld (met functies in ondernemingen die onder de controlebevoegdheid van het agentschap vallen) en wordt daar, voorafgaandelijk aan de aanwerving, een (beperkt) onderzoek en vooral ondervraging naar gedaan. Het gaat eerder om cumulatieve verboden (tegelijk uitoefenen van beide functies), niet om draaideurverboden. Er is wel voorzien in een verbod op het aanhouden van een belang - aandelen bijv. – in een private firma.

³¹ De Commissie heeft geen volledig onderzoek gedaan naar alle eventueel bestaande regelingen.

60. Eenmaal in dienst getreden, moet ieder strijdig belang steeds gemeld worden en moet vermeden worden dat de betrokkene een rol speelt in onderhandelingen of beslissingen waarin zijn vroegere werkgever of zakenrelatie een rol speelt (als gegadigde voor een overheidsbestelling of als belanghebbende bij wet-of regelgeving).³² Is er echt geen alternatief voor het optreden van deze medewerker, dan dient de omstandigheid in ieder geval vermeld en gemotiveerd te worden.

Bij het Federaal Agentschap Voor de Veiligheid van de Voedselketen is elk personeelslid verplicht *“spontaan en onmiddellijk om het even welke gebeurtenis, belang, omstandigheid of situatie, aan zijn hiërarchische meerdere aan te geven, waardoor, gelet op zijn functies, zijn professionele onafhankelijkheid en objectiviteit in gevaar zouden kunnen worden gebracht en een belangenconflict zou kunnen ontstaan.”*³³ Het gaat ook om belangen enz. van samenwonen-den of bloedverwanten in de eerste graad. Dat lijkt toch in te houden dat een recente functie in een private onderneming die gevoelig is voor de betreffende functies moet worden aangegeven. Het is moeilijk aan te nemen dat een overgang, onmiddellijk na het verlaten van de private functie, wel aanvaard zou worden. Toch zou een uitdrukkelijke beperking logischer lijken.

61. AANBEVELING

De Commissie geeft ter overweging of het naar aanleiding van de benoeming van een minister niet wenselijk zou zijn dat de Kamer van volksvertegenwoordigers deze over eventuele belangenconflicten zou ondervragen. De verplichte vermogens- en belangenverklaringen zouden daarbij een belangrijke rol kunnen spelen en behoren derhalve publiek te worden}. Het is ook de vraag of de reikwijdte van de huidige wetgeving over de aan te geven belangen en de beperkte publiciteit daarvan voldoende garanties biedt. Belangenconflicten kunnen ook betrekking hebben op functies uit het (niet te verre) verleden, waarvoor de aangifteplicht niet geldt. Derhalve kunnen de vragen ook daarop betrekking hebben.

62. De Commissie raadt een zo groot mogelijke transparantieplicht aan inzake (recente) vroegere werkzaamheden en inzake belangen (aandelen, leningen). Hoe ver men deze doortrekt ten aanzien van familieleden en partners (al of niet met een wettelijke band) is niet onbelangrijk vanuit het standpunt van het voorkomen van belangenconflicten; anderzijds is het privacygevoelig.

Maar de Commissie wijst erop dat het weglaten van een preventieve maatregel uit redenen van privacygevoeligheid niet tot straffeloosheid mag leiden bij een reële overtreding. Ook in dat geval wordt aangeraden de bestaande en voorgenomen strafbepalingen over belangenenneming en corruptie zo nodig aan te vullen.

³² Zie artikel 4.4 van de Deontologische Code voor openbare mandatarissen: *“De openbare mandataris dient bij zijn tussenkomsten waarbij hij een belangenconflict heeft, dit steeds vooraf mee te delen en zich nadien eventueel van verder handelen te onthouden”*.

³³ Artikel 2 van het koninklijk besluit van 8 maart 2004 dat de aanwervingsvoorwaarden vastlegt van het statutaire en het contractuele personeel van het Federaal Agentschap Voor de Veiligheid van de Voedselketen.

B. Overstap vanuit de advocatuur

63. Net zoals een advocaat bij de uitoefening van dat beroep geen strijdige belangen mag verdedigen (een van de belangrijkste regels van de deontologie van advocaten) moet ook rekening worden gehouden met een mogelijk (meestal occasioneel) strijdig belang bij de overgang naar een publieke functie.

Bijv: een gewezen advocaat mag, als minister van Justitie, geen gratieverzoek inwilligen dat uitgaat van een gewezen cliënt (al zeker niet in de zaak waarin hij deze verdedigd heeft). Evenmin mag een kabinetsadviseur, gewezen advocaat van een verzoeker, daarin een advies geven. Een minister (of diens medewerker) moet zich ook onthouden van politiek op te treden in een aangelegenheid waarin hij tegen de staat (c.q. publieke instelling waarvoor hij werkt) heeft gepleit, of – als dat onmogelijk is – op zijn minst transparant zijn over het botsende belang.

64. Het is dan niet de advocatuur als zodanig die een belangenconflict meebrengt, maar de relatie met een cliënt die men verdedigd of geadviseerd heeft in een aangelegenheid, waarvoor men in de openbare bediening bevoegd is geworden.

Indien de publieke functie waarvoor de advocaat solliciteert of waarin hij aangenomen is, belangrijke bevoegdheden heeft ten aanzien van een bedrijfstak waarvan hij raadsman is geweest, kan zelfs een structureel belangenconflict ³⁴ ontstaan.

Zelfs rijst de vraag of een gewezen advocaat in openbare dienst überhaupt een gewezen cliënt mag ontvangen, met hem besprekingen mag voeren of een hem aangaand dossier mag behandelen – zelfs als dit géén betrekking heeft op een materie waarin hij de cliënt eerder bijgestaan heeft.

65. Tenslotte: de advocatuur wordt dezer dagen meestal in kantoorverband uitgeoefend; in principe strekt de onthoudingsplicht zich uit tot kantoorgenoten (namens de overheid geen professioneel contact hebben met een gewezen kantoorgenoot.)

66. AANBEVELING

Over de concrete uitwerking van deze deontologische regels (en ook wat in nr. 32 is gesteld) – zoals de duur van de onthoudingsplicht – lijkt overleg met de balies noodzakelijk. Ook zijn mogelijk rond het voortduren van het beroepsgeheim preciseringen nodig.

³⁴ Voor het onderscheid occasioneel vs. structureel conflict: zie advies 2022/1 van de Commissie.

C. Overstap van de private sector naar een ministerieel kabinet

67. Inzake medewerkers van beleidsorganen (“kabinetsmedewerkers”) is de Commissie van mening dat zelfs bij ontstentenis van wettelijke regeling de regeringsleden of kabinetschefs hiervoor bijzondere aandacht moeten hebben en dat zij erover moeten waken dat deze medewerkers die uit de private sector komen van de niet betrokken worden bij dossiers die een gewezen werk- of opdrachtgever aangaan wanneer dit een mogelijk belangenconflict zou inhouden.

Een ethische code, waarin dit wordt beklemtoond is wenselijk. Indien, zoals de regering heeft te kennen gegeven ³⁵, alle medewerkers van de beleidscellen onder de bevoegdheid van de Commissie worden gebracht, wordt op hen de Deontologische code voor openbare mandatarissen van toepassing. Deze zal eventueel aangevuld moeten worden met specifieke bepalingen die de kabinetsmedewerkers betreffen, bijv. i.v.m. hun relatie tot de overheid, en i.v.m. belangenconflicten tijdens en na de kabinetsperiode (dus met name inzake vervolgfuncties).

68. AANBEVELING

De Commissie is van mening dat afdwingbare regel-of wetgeving noodzakelijk is. Immers: een beleidscel is een ideale netwerkplaats en men leert er de beslissingsprocessen en ongeschreven gebruiken en belangrijke personen kennen.

Bepaalde adviseurs hebben een grote invloed op bijv. het uitschrijven van profielen (bij benoemingen), van bestekken (voor aanbesteding of aankoop, IT-contracten enz) of van ontwerpen van wetteksten of koninklijke dan wel ministeriële besluiten.

Daar is gelegenheid tot maatwerk ten voordele van bepaalde ondernemingen met wie men een band heeft behouden of voor wie men na de kabinetsperiode zou gaan werken. Het Belgische kabinetstelsel – dat (in vergelijking met veel andere landen) een belangrijke positie tussen politiek en bestuur inneemt, grotendeels buiten de openbaarheid – en waarvan de medewerkers bijna per definitie geregeld bruggen slaan tussen overheid en private sector, mag zeker niet vrijgesteld worden van de preventie- en sanctiemaatregelen die voor hoge ambtenaren en bewindslieden zouden gelden. Onder meer belangenverklaring en opgave van alle (in de laatste jaren) uitgeoefende beroepsbezigheden ligt voor de hand.

Inzien dat er een probleem kan zijn en transparantie daaromtrent is ook hier de belangrijkste factor; de maatregelen moeten efficiënt zijn maar mogen er niet toe leiden dat bewindslieden geen specialisten meer kunnen raadplegen of dat ze hun toekomstige beroeps carrière afgeblokt zien.

69. De Commissie zal zich in een afzonderlijk advies uitspreken over de problematiek van detacheringen vanuit de publieke sector naar ministeriële kabinetten.

³⁵ Zie het advies 2023/2 van de Commissie d.d. 24 februari 2023 aangaande het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 6 januari 2014 houdende de oprichting van een Federale Deontologische Commissie en houdende de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen.

IV. DE OVERSTAP VAN EEN OVERHEID NAAR EEN ANDERE

70. Aangezien in beide gevallen het algemeen belang vooropstaat, is er in principe minder gevaar voor belangenconflicten. De Commissie acht het niet uitgesloten dat het in de praktijk toch anders kan zijn (bijv. bij de overgang van beslissingsorgaan of kabinet naar een controle-instantie, audit). Het is evenwel geen voorwerp van dit advies.

Hier kan, *mutatis mutandis* (het advies gaat immers over gelijktijdige cumulatie), nuttig verwezen worden naar het advies dat de Commissie heeft uitgebracht aangaande de belangenconflicten die voortvloeien uit het cumuleren van openbare mandaten en ambten (advies 2022/1 van 19 december 2022).

V. LIJST VAN AANBEVELINGEN

De aanbevelingen moeten worden samengelezen met wat voorafgaat.

1. De Commissie beveelt aan de regeling inzake ‘draaideuren’ bij de gunning van overheidsopdrachten uit te breiden tot de gehele overheidssector (m.n. overheidsbedrijven, openbare instellingen enz.). (KB van 18 april 2017, gebaseerd op wet van 17 juni 2016). (nr. 17)
2. De Commissie is van oordeel dat de wachttijd (of afkoelperiode) – periode waarvoor een verbod of vermoeden van een belangenconflict of gewettigde argwaan behoort te gelden – lang genoeg moet zijn maar niet onredelijk lang. De termijn behoort ook in verhouding te staan tot het belang van de functie (waaruit men is weggegaan) en het niveau waarop de nieuwe werkzaamheden worden uitgevoerd.
Langer en breder voor een afgetreden minister: diens invloed reikt waarschijnlijk verder dan zijn eigen departement (en dat geldt zeker voor een eerste minister).
Langer voor een toezichthouder, controleur of inspecteur ten aanzien van de personen/diensten waarop zijn toezicht-, inspectie-of controlebevoegdheid betrekking had. Als richtsnoer lijkt 2 à 3 jaar redelijk; voor ministers een regeerperiode.
Na afloop van de afkoelperiode blijft een concrete belangenvermenging uiteraard nog steeds verboden. (nr. 34)
3. De Commissie beveelt aan de informatie te centraliseren over de bestaande draaideurpreventie- en verbodsmatregelen en over hun concrete toepassing en deze openbaar te maken via jaarverslagen of anderszins. (nr. 41)
4. De Commissie adviseert om voldoende aandacht te hebben voor de preventie van belangenconflicten die bij mobiliteit kunnen ontstaan en om alle mogelijk betrokken medewerkers daar, bij hun in- en uitdiensttreding op te wijzen en deze informatie nu en dan voor alle medewerkers te bevestigen. (nr. 45)
5. De Commissie adviseert voor de gevoeligste functies (regeringsleden, kabinetschefs en inhoudelijke medewerkers beleidscellen, hoogste leidinggevende ambtenaren en met audit, inspectie of controle belaste medewerkers) in de eigenlijke bestuursdiensten, maar ook in de publiekrechtelijke instellingen, overheidsbedrijven, autonome overheidsdiensten, toezichthoudende instanties enz de regels voor het voorkomen van belangenconflicten bij in- en uittreding wettelijk vast te leggen, waardoor ze meteen publiek zouden zijn. Daarbij moet ook oog zijn voor indirecte belangen (zie I.B) (nr. 46)

6. De Commissie vindt het wenselijk om in die wetgeving een preventieve controle in te stellen voor die gevoeligste functies. De keuze is tussen een absoluut verbod en een regeling waarbij een voorafgaand fiat dient te worden gevraagd om een bepaalde vervolgfunctie aan te vatten. Dat fiat kan ook voorwaarden stellen. (nr. 47)
Voor een gewezen minister is een lobbyverbod bij de federale overheid altijd aangewezen. (nr. 36)
7. De Commissie beveelt aan een onafhankelijke instantie aan te wijzen of in het leven te roepen en deze van voldoende mensen en middelen te voorzien, waaraan de uittredende openbare mandatarissen advies dienen te vragen over een voorgenomen beroepsbezigheid. Dat advies is bindend wanneer het de bezigheid verbiedt of aan voorwaarden onderwerpt. (nr. 48)
8. De Commissie beveelt ook aan de bepalingen in het Strafwetboek (en het voorgenomen nieuwe wetboek) over belangenenneming in dit licht te bekijken: is het voldoende breed qua toepassingsgebied, dekt het alle relevante overheidsinstanties en -functies, is de delictomschrijving adequaat? (nr. 49)
9. De Commissie geeft ter overweging dat de Kamer van volksvertegenwoordigers naar aanleiding van de benoeming van een minister deze over eventuele belangenconflicten zou ondervragen.
De verplichte vermogens-en belangenverklaringen zouden daarbij een belangrijke rol kunnen spelen; ze zouden dan ook publiek behoren te worden.
Aanbevolen wordt ook de reikwijdte van de huidige wetgeving over de aan te geven belangen en de beperkte publiciteit daarvan onder de loep te nemen met het oog op een voldoende dekking van mogelijke belangenconflicten.
De ondervraging kan ook op posities uit het (niet al te verre) verleden betrekking hebben, aangezien die ook op een mogelijk belangenconflict kunnen wijzen, zelfs wanneer daar geen aangifteplicht voor geldt. (nr. 61)
10. De Commissie oordeelt dat het past om aandacht te hebben voor de belangenconflicten die kunnen opdoemen bij de overstap van de advocatuur naar de publieke sector of omgekeerd, en zo nodig oplossingen daarvoor aan te reiken. Over de concrete uitwerking van deontologische regels bij een dergelijke overstap is overleg met de balies noodzakelijk. (nr. 66)
11. De Commissie is van mening dat Inzake kabinetsmedewerkers, en zelfs bij ontstentenis van wettelijke regeling, de regeringsleden of kabinetschefs bijzondere aandacht moeten hebben voor het voorkomen en oplossen van belangenconflicten. Zij moeten erover waken dat deze medewerkers niet betrokken worden bij dossiers die een gewezen werk- of opdrachtgever aangaan wanneer dit een mogelijk belangenconflict zou inhouden.
Een ethische code voor de kabinetten is nodig, en indien de Deontologische code voor de federale openbare mandatarissen op hen toepasselijk zou worden, zijn enkele specifieke aanvullingen wenselijk.
De Commissie is evenwel ook van mening dat voor de kabinetschefs-en medewerkers afdwingbare regel-of wetgeving noodzakelijk is bij de overstap naar een ander beroep, met inbegrip van een bindend advies van een onafhankelijke instantie, dat een verbod of voorwaardelijkheid van een vervolgfunctie kan inhouden. (nrs. 67 en 68)