

Advies nr. 2023/4 van 13 oktober 2023

Advies op eigen initiatief aangaande detachering van personeel uit de publieke sector bij de beleidsorganen van de leden van de federale regering (voorheen: “ministeriële kabinetten”¹) en de transparante werking van die organen

I. PROCEDURE

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 detachering van personeel uit de openbare sector bij de beleidsorganen van de leden van de federale regering en de transparante werking van die organen.

De Commissie had in haar advies op eigen initiatief nr. 2023/3 van 15 mei 2023 aangaande mobiliteit tussen publieke en private sector, met het oog op het vermijden van belangenconflicten - “draaideuren”, ook aangekondigd zich in een afzonderlijk advies uit te spreken over deze problematiek. In het kader van haar werkzaamheden heeft de Commissie beslist het voorwerp van het advies uit te breiden naar andere maatregelen die de transparantie bij de werking van de beleidsorganen kunnen vergroten.

Bovendien is sedert 25 september 2023 de Deontologische Code voor de federale openbare mandatarissen van toepassing op alle leden van de federale beleidsorganen en niet langer alleen op de (adjunct-)kabinetschefs en de hoofden van de beleidsorganen van de leden van de federale regering.² De parlementaire voorbereiding leert dat het begrip “leden van beleidsorganen” ruim moet worden geïnterpreteerd en ook personen omvat die bij een beleidsorgaan zijn gedetacheerd.³

II. INLEIDING

De detachering van medewerkers naar beleidsorganen van de leden van de federale regering is een courante praktijk in België.

¹ Het koninklijk besluit van 4 mei 1999 betreffende de samenstelling en de werking van de federale ministeriële kabinetten [...] werd opgeheven en vervangen door het koninklijk besluit van 19 juli 2001 betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten [...], zie II.

² Artikel 2 van de wet van 17 juli 2023 tot wijziging van de wet van 6 januari 2014 houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie en houdende de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen (B.S. 15 september 2023).

³ Zie *Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, nr. 2421/001, p. 6 e.v.

In het jaar 2000 lanceert de regering Verhofstadt I het Copernicusplan. In dit kader wordt onder meer werk gemaakt van de hervorming van de federale ministeriële kabinetten, zowel inzake samenstelling, werking als bevoegdheden. Het is de bedoeling de samenwerking tussen enerzijds de minister en zijn kabinet en anderzijds de administratie te versterken. Zo bepalen de teksten dat de verantwoordelijke van de Beleidscel van de minister deelneemt aan de directiecomités van de administratie wat de punten betreft die betrekking hebben op het beleid van het regeringslid, teneinde beter rekening te houden met de opmerkingen en de voorstellen van de administratie en bij de uitvoering van het regeringsbeleid de synergieën te versterken.

Elke minister en elke staatssecretaris beschikt over een Beleidscel en een Secretariaat (binnen de perken van de daartoe toegekende budgettaire middelen), en de eerste minister en de vice-eersteministers hebben respectievelijk ook een Cel Algemene Beleidscoördinatie en een Cel Algemeen Beleid die belast zijn met de coördinatie, voorbereiding en evaluatie van het regeringsbeleid. Al die organen vormen samen de beleidsorganen van de leden van de federale regering.

**

Wat de aanwerving betreft, hebben de ministers en staatssecretarissen een vrij grote autonomie bij de aanstelling van hun medewerkers. Die laatsten worden veelal voorgesteld door de betrokken partij van de minister en het voornaamste criterium is de loyauteit ten aanzien van de minister en zijn beleid. Dat geeft de ministers de garantie dat hun medewerkers hun visie op de publieke zaak delen. Als die medewerkers bovendien afkomstig zijn van overheidsdiensten waarover de minister de voogdij heeft, wordt de expertise niet alleen vergroot door de kennis van de sector, maar ook door de kennis van de overheidsmechanismen.

De medewerkers van de beleidsorganen worden benoemd en ontslagen bij ministerieel besluit. Ze spelen een belangrijke rol in de politieke besluitvorming. Ze bereiden onder andere wetteksten voor en onderhandelen erover in "interkabinetten-werkgroepen" ter voorbereiding op de bespreking in de Ministerraad.

Indien de leden van de beleidsorganen afkomstig zijn van een federale overheidsdienst (FOD of POD), van een federale instelling van openbaar nut of een wetenschappelijke instelling van de Staat, dan blijft die hun werkgever en wordt de wedde verder uitbetaald door de betrokken overheidsdienst zonder dat dit gecompenseerd wordt door de minister of de staatssecretaris.⁴ Indien de kabinetsmedewerkers niet tot bovenvermelde administraties behoren, blijft hun werkgever hun wedde verder uitbetalen, maar betaalt de minister of staatssecretaris, indien de werkgever hierom verzoekt, hem de wedde terug, desgevallend verhoogd met de werkgeversbijdrage.⁵ Dat is het geval voor de autonome overheidsbedrijven, voor de naamloze vennootschappen van publiek recht enzovoort, die vaak de openbare operatoren zijn van een gedeeltelijk geprivatiseerde of privatiseerbare materie. Die diensten bestaan binnen de geschiedenis van de overheidsdiensten nog niet zo lang en voor hun interactie met de beleidsorganen van de leden van de federale regering bestaan geen specifieke deontologische regels.

⁴ Zie artikel 11, § 1, 1°, van het 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.

⁵ Zie artikel 11, § 1, 2°, van voornoemd koninklijk besluit.

De medewerkers die van de private sector komen, worden rechtstreeks door de beleidsorganen van de leden van de federale regering aangeworven en betaald uit de begroting van die organen.

Aldus werden de laatste maanden de aanstellingen of detacheringen van meerdere medewerkers van ministers zowel op federaal als op gemeenschaps- of gewestvlak erg kritisch bekeken. Dit gaf aanleiding tot meerdere interpellaties in diverse parlementen. Diverse vragen kwamen steeds terug: Is er sprake van normvervaging in de kabinetscultuur? Is er sprake van belangenvermenging omdat de gedetacheerde medewerker ook de belangen dient van de overheidsdienst, de overheidsinstelling of het autonoom overheidsbedrijf van herkomst? Is er toezicht of speelden meerdere belangen een rol? Wie betaalt deze gedetacheerde medewerkers? Is het de overheidsdienst of -instelling of het autonoom overheidsbedrijf dat de gedetacheerde medewerkers op de payroll neemt of betalen de beleidsorganen of het kabinet van de minister die medewerkers?

Een breed debat over normvervaging binnen beleidsorganen en kabinetten kwam op gang, ook binnen de federale regering. In antwoord hierop heeft de federale regering onlangs beslist dat personeelsleden van autonome overheidsbedrijven die op de beurs genoteerd zijn, niet langer gedetacheerd mogen worden bij een beleidsorgaan.⁶ Bij wijze van overgangsmaatregel werd beslist dat de huidige detacheringen van personeelsleden van een autonoom overheidsbedrijf dat op de beurs genoteerd is, mogen blijven doorgaan, op voorwaarde dat de wedde van deze personen volledig ten laste komt van het betrokken beleidsorgaan en dat de betrokken personen zich niet bezighouden met aangelegenheden die specifiek betrekking hebben op het overheidsbedrijf waarvan ze afkomstig zijn of een van zijn dochterondernemingen.⁷

Bovenstaande maakt duidelijk dat grotere transparantie en een deontologisch correct kader dient nagestreefd te worden om elke schijn van belangenvermenging of corruptie te vermijden bij de werking van de beleidsorganen van de federale regering. Dat is het belangrijkste oogmerk van dit advies.

**

Rekening houdend met de vele intensieve opdrachten en taken van ministers en staatssecretarissen is zeker een stevige vakkennis en de beste ondersteuning nodig onder de vorm van beleidsondersteunend technisch/juridisch advies door bekwame en ervaren medewerkers.

In België is het traditie dat beleidsorganen zeer ruim worden samengesteld door tijdelijk gedetacheerden die meestal komen uit de administraties, omdat dit het voordeel heeft dat deze op de payroll van de administratie blijven. De basiswedde van de betrokkenen wordt aangevuld met een maandelijkse kabinetspremie of weddecomplement vrij te bepalen door de minister, uiteraard binnen de perken van het budget van het beleidsorgaan. Gedetacheerde medewerkers keren na de kabinetsperiode automatisch terug naar hun administratie van herkomst en kunnen er een voorkeursbehandeling krijgen. Deze werkwijze leidt op termijn tot een doorgedreven politisering van de overheid.

⁶ Zie artikel 1, 2°, van het koninklijk besluit van 30 augustus 2023 tot wijziging van het 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.

⁷ Zie artikel 2 van voornoemd koninklijk besluit d.d. 30 augustus 2023.

Er zijn landen die geen ministeriële kabinetten kennen, maar wel heel efficiënte overheidsdiensten hebben. Hun administratie is gedepolitiseerd en meer gemotiveerd om te werken voor het algemeen belang samen met de bevoegde minister.

De Commissie denkt dat het nuttig kan zijn een werkgroep op te richten die zich zou buigen over de werking van de beleidsorganen van de leden van de federale regering en de relatie met de overheidsdiensten in de ruime zin van het woord. In dat kader zou dan ook een evaluatie kunnen worden gemaakt van het aantal benodigde medewerkers.

De omvang van de beleidsorganen is niet het enige criterium dat moet gehanteerd worden om de efficiëntie ervan te beoordelen. Met een beperkt kabinet zal de minister waarschijnlijk vaker een beroep doen op externe consultancybureaus, die ook vaak privébelangen hebben die kunnen afwijken van het algemeen belang. Wel moet men dan ook een goede en verantwoorde regeling treffen inzake het beroep doen op externe consultancy.

Dit zijn erg dure engagementen meestal voor ongewone dossiers waarvoor men geen beroep kan of wil doen op de administratie. De administratie beschikt niet steeds over al de nodige expertise, is daarvoor niet uitgerust of is niet in staat om snel en tijdig bepaalde opdrachten uit te voeren.

De Commissie begrijpt dat consultants kunnen ingeschakeld worden voor heel specifieke dossiers, namelijk uiterst technische of totaal innovatieve dossiers waarvoor binnen de administratie geen deskundigheid aanwezig is. Het is dan ook noodzakelijk duidelijk te omschrijven volgens welke criteria een beroep kan worden gedaan op consultancy en welke deontologische regels moeten worden nageleefd.

III. DEONTOLOGISCHE REGELS

Aangezien alle leden van de federale strategische organen onderworpen zijn aan de Deontologische Code voor de federale openbare mandatarissen van 15 juli 2018 (cf. I), wil de Commissie enkele fundamentele principes die zij moeten respecteren bij de uitoefening van hun openbaar ambt in herinnering brengen.

Artikel 3.3. van voornoemde Code preciseert dat *“de openbare mandatarissen ten dienste staan van alle geledingen van de Staat en handelen enkel in het algemeen belang en in het belang van de bevolking, die altijd voorrang hebben op elk privaat belang.”*

Wat de belangenconflicten aangaat, stelt artikel 4.4. van de Code het volgende : *“Een belangenconflict doet zich voor als een openbaar mandataris een privaat of persoonlijk belang heeft dat van die aard is dat het de onpartijdige en objectieve uitvoering van zijn officiële functies kan beïnvloeden. 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.”* Artikel 4.5. van de Code definieert private of persoonlijke belangen als belangen die *“onder meer betrekking hebben op elk reëel of potentieel voordeel voor de openbare mandatarissen zelf, hun gezinsleden, familieleden of huisgenoten. Er moet bijzondere aandacht worden geschonken aan de voordelen die de echtgenoot of de partner alsook hun kinderen zouden kunnen genieten”*.

De Code bevat ook regels over de onafhankelijkheid van openbare mandatarissen. Artikel 4.11. bepaalt dat *“de openbare mandatarissen tijdens de hele duur van hun mandaat aan de bevoegde instanties de feiten en verplichtingen meedelen die op de uitoefening van hun mandaat kunnen inwerken, of er een invloed op kunnen hebben, en maken elke ongeoorloofde beïnvloeding kenbaar”*. Bovendien stelt artikel 4.12. dat zij *“tijdens de hele duur van hun mandaat vooraf bekendmaken dat zij lid zijn van, betrokken zijn bij, een band hebben met of behoren tot vennootschappen, Staten of instanties ten aanzien waarvan zij een loyaliteitsplicht verschuldigd zijn, hetgeen de uitoefening van hun mandaat zou kunnen belemmeren”*. Artikel 4.13. van de Code bepaalt dat *“de openbare mandatarissen op geen enkele manier activiteiten mogen uitoefenen die gericht zijn tegen de rechtmatige belangen van de instelling waarbinnen zij hun mandaat uitoefenen”*.

Tenslotte bepaalt artikel 4.19. van de Code dat *“de openbare mandatarissen rekenschap verschuldigd zijn voor de daden en het gedrag van hun medewerkers”*.

Naast de regels vermeld in de Deontologische Code voor openbare mandatarissen moet ook worden verwezen naar de Deontologische Code voor de regeringsleden, Gedragsregels, nr. 2 Verantwoordelijkheid, derde lid, dat als volgt luidt : *“De regeringsleden nemen de nodige maatregelen om integriteitsrisico’s in hun beleidscellen te beheersen, zoals het aanstellen van een integriteitscoördinator en het voorzien in een meldkanaal voor integriteitsschendingen.”*

IV. AANBEVELINGEN

1. Afsprakennota tussen de overheidsdiensten en de beleidsorganen met betrekking tot deontologie

De Commissie beveelt aan bij de installatie van ieder beleidsorgaan hetzij een nota op te stellen met goede afspraken en praktijken tussen de overheidsdiensten en de beleidsorganen inzake deontologie, hetzij die afspraken in de bestuursovereenkomsten tussen de overheidsdiensten en de beleidsorganen op te nemen. Zo moet bv. elk advies van de overheidsdiensten bij de voorbereiding van regelgevende teksten onafhankelijk gebeuren in het kader van het algemeen belang. Die afspraken zullen zowel een aanvulling zijn op de Deontologische Code voor de regeringsleden als op de Deontologische Code voor de federale openbare mandatarissen. De problematiek van de belangenconflicten van gedetacheerde medewerkers uit de publieke sector en de maatregelen die een beleidsorgaan daaromtrent zal nemen, dienen daar zeker in vermeld te worden (zie aanbevelingen nrs. 3 en 6).

2. Verrekening van alle wedden, vergoedingen en lasten van gedetacheerde medewerkers op de begroting van het beleidsorgaan

Elke gedetacheerde medewerker die bij een beleidsorgaan werkt, dient volgens de Commissie altijd volledig ten laste te komen van de kabinetsbegroting en vergoed te worden door het beleidsorgaan.

Dit kan door rechtstreekse betaling van de wedde aan de gedetacheerde medewerker of door de integrale terugbetaling van zijn loonkost aan de administratie van herkomst, de overheidsdienst, overheidsinstelling of het autonoom overheidsbedrijf, dit om grotere duidelijkheid te scheppen over welke payroll wordt gebruikt.

Dat zal de transparantie inzake de uitgaven van de beleidsorganen verbeteren en kan, in zekere mate, belangenconflicten vermijden.

3. Verhoogde waakzaamheid bij deeltijdse detacheringen

Personeel uit de publieke sector dient bij voorkeur voltijds gedetacheerd te worden naar een beleidsorgaan. Indien dit niet mogelijk of wenselijk is, bv. omdat het beleidsdomein geen voltijdse betrekking vereist, wenst de Commissie erop te wijzen dat in dat geval detacheringen voor functies in dezelfde domeinen gevoelig zijn voor belangenconflicten. Een verhoogde waakzaamheid wordt door de Commissie aanbevolen.

Dergelijke detacheringen zouden in de hogergenoemde afsprakennota's (zie aanbeveling 1) kunnen vermeld worden, samen met de maatregelen die werden genomen om belangenconflicten te vermijden.

In ieder geval kunnen deeltijdse detacheringen niet indien er daardoor een structureel belangenconflict zou ontstaan (zie het individueel advies van de Commissie d.d. 7 september 2023 aangaande het cumuleren van openbare functies op een ministerieel kabinet).

4. Uitbreiding van de gegevens van de leden van de beleidsorganen die worden bekendgemaakt

Aangezien de artikelen 4.11. en 4.12. van de Deontologische Code de openbare mandatarissen verplichten informatie mee te delen die de uitoefening van hun mandaat kan beïnvloeden, beveelt de Commissie aan de lijst van medewerkers die wordt bekendgemaakt op de site www.belgium.be te vervolledigen met, in geval van detachering de herkomst, of in het ander geval, de vorige tewerkstelling. Ook de begin- en einddata van de functie in het beleidsorgaan zouden gedurende de ganse zittingsperiode op die site zichtbaar moeten zijn. Zo wordt een ruimere transparantie bekomen.

5. Informeren van de gedetacheerde medewerkers

De Commissie adviseert om voldoende aandacht te hebben voor de preventie van belangenconflicten die bij het opnemen en het neerleggen van een functie binnen een beleidsorgaan van de federale regering kunnen ontstaan en om alle gedetacheerden daar op te wijzen en hen deze informatie nu en dan te bevestigen (zie in dat verband het advies nr. 2023/3 aangaande mobiliteit tussen publieke en private sector, met het oog op het vermijden van belangenconflicten - "draaideuren").

6. Beheer van belangenconflicten binnen een beleidsorgaan

De Commissie verwijst naar haar advies nr. 2022/1 aangaande de belangenconflicten die voortvloeien uit het cumuleren van openbare mandaten en ambten waarin ze pleitte voor een onafhankelijk orgaan waaraan belangenconflicten worden voorgelegd. Het feit dat er geen dergelijk orgaan is, ontslaat de beleidsorganen niet van hun verantwoordelijkheid hier op een gepaste wijze mee om te gaan en ter vervanging een reglement aan te nemen of maatregelen te voorzien voor het beheer van belangenconflicten.

De Commissie beveelt ook aan dat elk beleidsorgaan een duidelijke procedure instelt zodat een medewerker, wanneer hij meent met een belangenconflict te maken te hebben, weet welke verantwoordelijke hij overeenkomstig artikel 4.4. van de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen binnen het beleidsorgaan hiervan op de hoogte moet brengen, en ook beschrijft hoe deze kennisgeving zal worden opgevolgd.

De Commissie adviseert ook dat de leden van de federale regering en hun kabinetschefs, overeenkomstig hun bovengenoemde deontologische verplichtingen (zie III) erop toezien dat gedetacheerde medewerkers niet betrokken worden bij dossiers die hun werkgever van herkomst aangaan, wanneer dit een mogelijk belangenconflict zou inhouden.⁸ Bepaalde adviseurs hebben een grote invloed op bijvoorbeeld het uitschrijven van profielen (bij benoemingen), van bestekken voor aanbesteding of aankopen of bij het voorbereiden van wetsontwerpen of koninklijke of ministeriële besluiten. Essentieel is dat elke medewerker van de beleidsorganen gehecht is en blijft aan zijn professionele integriteit en verantwoordelijkheid neemt voor het algemeen belang.

7. Lobbyregister voor leden van de beleidsorganen

Leden van de beleidsorganen van de federale regering moeten hun contacten beheren met lobbyisten, zodat op elk ogenblik het doel van dergelijke contacten openbaar gemaakt kan worden (zie advies nr. 2017/2 aangaande de relatie tussen openbare mandatarissen en derden in de totstandkoming van wetgeving).

In elk geval moet vermeden worden dat de gedetacheerde medewerker de belangen blijft behartigen van zijn vorige werk- of opdrachtgever in plaats van het algemeen belang na te streven. De verplichting tot transparantie zou best wettelijk of reglementair vastgelegd worden, maar dit kan ook in een overeenkomst en de functieomschrijving, rekening houdend met de tijdelijkheid van een functie binnen een beleidsorgaan.

8. Instelling van een afkoelperiode na het verlaten van een beleidsorgaan

Gedetacheerde medewerkers keren na de kabinetsperiode automatisch terug naar hun administratie van herkomst. De Commissie beveelt aan dat de medewerker bij die reïntegratie informatie verstrekt over de functies die hij binnen het beleidsorgaan heeft uitgeoefend, over zijn verantwoordelijkheden, zijn bevoegdheidsgebieden enz. om bij terugkeer regelingen te treffen ter voorkoming van het risico van belangenconflicten tussen de nieuwe functie en de functie die hij voordien binnen het beleidsorgaan uitoefende.

Na het verlaten van een beleidsorgaan kan het aangewezen zijn een wachttijd of een afkoelperiode te laten gelden voordat de betrokkene verantwoordelijkheden kan uitoefenen op een gebied waarvoor hij of zij binnen het strategisch orgaan verantwoordelijk was.

In dezelfde lijn is het ook aangewezen een wachttijd of afkoelperiode in te stellen na het verlaten van een beleidsorgaan ter preventie van corruptie voor medewerkers die na hun terugkeer in de administratie ontslag nemen en functies willen uitoefenen in een andere (semi)publieke onderneming of dienst.

Deze wachttijd of afkoelperiode moet in verhouding staan tot het belang van de uitgeoefende functie en het niveau waarop de nieuwe functie wordt uitgevoerd. Als richtsnoer lijkt 2 jaar een minimum om elke schijn van belangenconflict te vermijden. In die periode moet het recht op werk voor de betrokkene wel in acht worden genomen.

⁸ Deze aanbeveling stemt overeen met een van de voorwaarden van artikel 2 van het voornoemde koninklijk besluit van 30 augustus 2023 om de voortzetting van lopende detacheringen van personeelsleden van een autonoom beursgenoteerd overheidsbedrijf toe te staan. De Commissie stelt voor om deze regel uit te breiden tot alle detacheringen.

Een en ander brengt met zich dat een omschrijving moeten worden gegeven van de risico's op belangenconflicten die betrekking hebben op de gewezen functie in een beleidsorgaan van een lid van de federale regering en de nieuwe functie in een overheidsdienst. De beoordeling van die risico's zal variëren afhankelijk van de vraag of de betrokkene terugkeert naar een dienst die kan worden omschreven als een "operator" (bijvoorbeeld een autonoom overheidsbedrijf), waar private belangen in conflict kunnen komen met het algemeen belang, of naar een "regulerende" overheidsdienst die meer rechtstreeks het overheidsgezag belichamen of naar een "toezichthouder" die onafhankelijk moet staan t.a.v. het overheidsgezag. Een overstap naar een "regulerende" overheidsdienst hoeft dus niet altijd gepaard te gaan met een wachttijd of afkoelperiode aangezien zowel de gewezen functie als de nieuwe functie het algemeen belang dienen.