

Advies nr. 2025/1 van 4 juli 2025

**Algemeen advies aangaande de activiteiten
van leden van de beleidsorganen van de leden van de federale regering**

1. De Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de heer Peter De Roover, diende in naam van zijn assemblee op 2 juni 2025 bij de Federale Deontologische Commissie (hierna "de Commissie") een verzoek om advies in overeenkomstig artikel 4, § 2, eerste lid, van de wet van 6 januari 2014 houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie en houdende de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen (hierna "de wet van 6 januari 2014").

Voormeld artikel 4, § 2, eerste lid, bepaalt het volgende:

"De Commissie heeft als opdracht om algemene adviezen of aanbevelingen te formuleren, behalve in specifieke gevallen die een of meer openbare mandatarissen met name betreffen, op het vlak van deontologie, ethiek en belangenconflicten, op eigen initiatief of op basis van een verzoek ondertekend door minstens een derde van de leden van de Senaat of op basis van een verzoek ondertekend door minstens vijftig leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers."

I. Voorwerp van het verzoek om advies

2. Het verzoek om advies heeft betrekking op een lid van de Beleidscel van een minister van de federale regering en omvat de volgende vragen:

- "- Mag een lid van een beleidscel lezingen of uiteenzettingen geven over regeringsbeleid?*
- Welke zijn daarbij de limieten en de grenzen?*
- In welke mate mag een lid van een beleidscel inzage geven in de totstandkoming van beleid, de openstaande beleidsopties enzovoort, wanneer een gelijkaardige inkijk niet aan parlementsleden wordt gegeven?*
- Mag een lid van een beleidscel daarbij ook informatie delen die nog niet gekend is door het Parlement?*
- Is het deontologisch aanvaardbaar dat leden van beleidscellen optreden op evenementen met een betalende toegang, zelfs al wordt het kabinetslid persoonlijk niet vergoed voor dat optreden?*
- Is het deontologisch aanvaardbaar dat een kabinetslid neerbuigende taal over andere regeringspartijen en regeringsleden hanteert in een publiek forum?*
- In welke mate is het deontologisch aanvaardbaar dat kabinetsleden geselecteerde groepen burgers (al dan niet tegen betaling) inzage geven in plannen en wetteksten waarover de regering nog geen uitleg wil verschaffen in het Parlement?*
- Welke soorten van al dan niet betaalde nevenactiviteiten zijn geoorloofd voor kabinetsleden, met name ook in het vakgebied waarop zij in het kabinet werken?"*

II. Ontvankelijkheid van het verzoek om advies

3. Artikel 4, § 2, eerste lid, van de wet van 6 januari 2014 vereist dat een verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers om advies ondertekend is door minstens vijftig Kamerleden.

De voorzitter van de Kamer stelt dat het verzoek om advies in de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers van 28 mei 2025 via stemming bij zitten en opstaan werd gesteund door meer dan vijftig Kamerleden.

De Commissie verwijst naar haar Advies nr. 2021/3, waarin zij een aldus gesteund verzoek reeds als ontvankelijk beschouwde wegens de bijzondere omstandigheden (gezondheids crisis).

Derhalve is de Commissie van mening dat ook nu die wettelijke voorwaarde vervuld is.

III. Toepassingsgebied *ratione personae* van de wet van 6 januari 2014

4. Artikel 2, § 1, 10°, van de wet van 6 januari 2014 die in werking is getreden op 10 april 2014, beschouwt een (adjunct-)kabinetschef als een openbare mandataris op wie de wet en de bijhorende Deontologische Code voor de openbare mandatarissen, die door de Kamer op 15 juli 2018 werd aangenomen, van toepassing is.

De wet van 17 juli 2023 tot wijziging van de wet van 6 januari 2014 breidde de categorie van de (adjunct-)kabinetschefs uit tot alle leden van alle beleidsorganen van de leden van de federale regering.

5. De Commissie kan geen uitspraak doen over individuele gevallen aangezien ze slechts bevoegd is in een specifieke zaak van deontologie, ethiek of belangenconflicten waar een openbaar mandataris persoonlijk in wordt genoemd, een advies te verlenen als die openbaar mandataris daar zelf om verzoekt (zie artikel 4, § 1, eerste lid, van de wet van 6 januari 2014), gebruikelijk en bij voorkeur uit voorzorg. In dit geval is het advies van de Commissie dus een algemeen advies dat van toepassing is op alle leden van de beleidsorganen van een lid van de federale regering.

IV. Regelgevingskader

6. De leden van de beleidsorganen van een regeringslid zijn als openbare mandatarissen rechtstreeks onderworpen aan de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen¹. De bedoeling van de Code is de grondbeginselen en de gedragsregels te verduidelijken die de waarden weerspiegelen die worden geacht ten grondslag te liggen aan de uitoefening van de taken van de openbare mandatarissen.

Artikel 4.19 van die Code luidt als volgt: “4.19. *De openbare mandatarissen zijn rekenschap verschuldigd voor de daden en het gedrag van hun medewerkers.*” Een (adjunct-)kabinetschef moet dus de nodige sturing geven aan de leden van de beleidsorganen zodat zij de deontologische regels kennen en naleven. Bij twijfel moeten de leden van de beleidsorganen met hun leidinggevend overleggen en bij overtreding moeten de leidinggevend hen tot de orde roepen.

¹ Zie https://www.fed-deontologie.be/wp-content/uploads/2020/05/Deontologische_Code_openbare_mandatarissen.pdf.

7. Daarnaast zijn de regeringsleden onderworpen aan de omzendbrief betreffende de Deontologische Code voor de regeringsleden van 20 juni 2023 (B.S. 27 juni 2023). Die bij de omzendbrief gevoegde Code bepaalt met name dat ministers verantwoordelijk zijn voor de daden en het gedrag van hun medewerkers. De gedragsregel van die Code, die als opschrift "2. Verantwoordelijkheid" draagt, preciseert in het eerste lid dat *"regeringsleden het parlement en de burger rekenschap verschuldigd [zijn] voor de genomen beslissingen en de handelingen en het gedrag van hun departementen, diensten en medewerkers"*. In het derde lid van die gedragsregel staat ook een preventieve bepaling, die luidt als volgt: *"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."* Gedragsregel "8. Transparantie" preciseert dat *"regeringsleden zich vooraf moeten informeren over de draagwijdte en de objectieve gevolgen van hun toekomstige beslissingen. Ze onderbouwen die beslissingen en mogen informatie alleen inhouden wanneer een hoger algemeen belang zulks vereist. De regeringsleden zijn rekenschap verschuldigd voor de daden en het gedrag van hun medewerkers."*

8. Er moet worden opgemerkt dat de Commissie op basis van artikel 4, § 1, tweede lid, van de wet van 6 januari 2014 op verzoek van een regeringslid adviezen kan uitbrengen over een hem of haar aanbelangende specifieke kwestie aangaande deontologie, ethiek of belangenconflicten. Die adviezen worden anoniem en enkel met voorafgaande toestemming van de betrokkene gepubliceerd.

9. De Commissie brengt haar advies uit op grond van de vigerende relevante wetgeving, de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen, alsook van de algemene deontologische beginselen (zie het Huishoudelijk Reglement, punt 5.3, en Advies nr. 2016/1 van 14 december 2016, § 9).

V. Thematische behandeling van de vragen

10. Met betrekking tot lezingen en uiteenzettingen door leden van beleidsorganen en betreffende de vraag of zij zich in het openbaar mogen uitspreken over het regeringsbeleid en (al dan niet tegen betaling) informatie (projecten, informatie) die nog niet aan het Parlement is toegezonden, mogen delen met bepaalde doelpublieken, luiden de relevante grondbeginselen en de gedragsregels van de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen als volgt:

- Grondbeginsel van gelijkheid (artikel 3.5)

"3.5 De openbare mandatarissen staan zonder enige vorm van discriminatie ten dienste van alle burgers."

- Integriteit (artikelen 4.1 tot 4.3)

"4.1. De openbare mandatarissen handelen met respect voor het rechtmatig vertrouwen dat de burger in hen heeft."

4.2. De integriteit van de openbare mandatarissen houdt onder meer eerlijkheid, trouw, kiesheid, rechtschapenheid, billijkheid, onpartijdigheid en onomkoopbaarheid in. Ze is van toepassing op alle aspecten van hun beroepsmatig gedrag."

4.3. Deze kwaliteiten vormen de ethische grondslag voor de beslissingen die de openbare mandatarissen nemen, onder meer wanneer zich een belangenconflict voordoet."

- Belangenconflicten (artikelen 4.4 en 4.5):

"4.4 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.

4.5. Private of persoonlijke belangen hebben onder meer betrekking 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 Commissie verwijst naar het onderscheid dat zij in eerdere adviezen meermaals heeft gemaakt tussen structurele en occasionele belangenconflicten²: *"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 [occasionele belangenconflicten], 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."*

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.

- Onafhankelijkheid (artikel 4.11)

"4.11. De openbare mandatarissen delen tijdens de hele duur van hun mandaat aan de bevoegde instanties de feiten en verplichtingen mee die op de uitoefening van hun mandaat kunnen inwerken, of er een invloed op kunnen hebben, en maken elke ongeoorloofde beïnvloeding kenbaar."

- Vertrouwelijkheid en discretie (artikel 4.20):

"4.20. De openbare mandatarissen dienen de vertrouwelijkheid van stukken in acht te nemen indien deze vertrouwelijkheid vooraf werd vastgesteld op basis van een wet of reglement. Zij mogen deze documenten niet verspreiden en evenmin de inhoud ervan bekend maken."

Vertrouwelijkheid en discretie zijn deontologische principes die dienen nageleefd te worden in de relatie tussen Regering en Parlement waar het stukken en informatie betreft die bij voorrang tussen hen dienen gedeeld te worden. Het is aan de Kamer om door wetgeving of in samenspraak met de regering op grond van een reglement of een afsprakennota te bepalen welke stukken en informatie prioritair aan het Parlement toekomen.

De openbaarmaking of het gebruik ervan zonder deze voorrang te respecteren is een deontologische inbreuk.

² Zie onder meer [het Advies op eigen initiatief nr. 2022/1 van 20 december 2022 aangaande de belangenconflicten die voortvloeien uit het cumuleren van openbare mandaten en ambten](#).

11. Met betrekking tot openbaar taalgebruik en meer bepaald de vraag (zie I.) of het deontologisch aanvaardbaar is dat een lid van een beleidsorgaan “*neerbuigende taal over andere regeringspartijen en regeringsleden in een publiek forum hanteert*”, moet worden verwezen naar de volgende passage in de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen:

- Grondbeginsel van waardigheid (artikel 3.6):

"3.6 De openbare mandatarissen gedragen zich in alle omstandigheden gepast, verantwoordelijk, en respectvol ten aanzien van personen en instellingen."

12. Met betrekking tot toegestane nevenactiviteiten binnen het bevoegdheidsdomein van leden van beleidsorganen en het spreken op evenementen met een betalende toegang zonder daarvoor zelf vergoed te worden, luiden de relevante grondbeginselen en de gedragsregels van de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen als volgt:

- Grondbeginsel van algemeen belang (artikel 3.3):

"3.3 De openbare mandatarissen staan ten dienste 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."

In die zin dienen openbare mandatarissen zich terughoudend op te stellen bij het verspreiden of commercialiseren van informatie en kennis die zij in concrete dossiers hebben verworven.

- Belangenconflicten (artikelen 4.4 en 4.5, *cf. supra*):

Melden van belangenconflicten en zich eventueel onthouden van verder handelen.

- Giften en diverse voordelen (artikel 4.6):

"4.6 De openbare mandatarissen mogen, rechtstreeks of onrechtstreeks, geen enkel financieel of materieel voordeel vragen of aanvaarden, van welke aard ook, daarbij inbegrepen elke gift die een meer dan symbolische waarde heeft."

- Aangifte van mandaten (artikel 4.10):

"4.10 De openbare mandatarissen bieden volledige transparantie aangaande andere door hen uitgeoefende opdrachten, mandaten of beroepen, zelfs onbezoldigde, in de publieke of private sector."

- Onverenigbaarheden (artikel 4.13):

"4.13 De openbare mandatarissen mogen op geen enkele manier activiteiten uitoefenen die gericht zijn tegen de rechtmatige belangen van de instelling waarbinnen zij hun mandaat uitoefenen."

Nevenactiviteiten maken geen deel uit van de werkzaamheden als lid van een beleidsorgaan en moeten in principe dus in de vrije tijd of tijdens verlof worden uitgeoefend. Naar analogie van de vereiste beschikbaarheid voor parlementsleden³ geldt ook voor de leden van de beleidsorganen dat een nevenactiviteit qua tijdsbesteding geen ongunstige weerslag mag hebben op hun beschikbaarheid. Het past niet een nevenactiviteit uit te oefenen die hen meer dan occasioneel in de onmogelijkheid zou stellen hun verplichtingen als lid van een beleidsorgaan te vervullen. Het is daarbij niet relevant of het een betaalde dan wel een niet-betaalde nevenactiviteit betreft.

13. Naast die punten uit de Deontologische Code gelden ook de algemene deontologische beginselen.

³ Zie het [Algemeen advies nr. 2017/1 aangaande het statuut van de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers](#).

VI. AANBEVELINGEN

Op basis van de hierboven uiteengezette juridische en deontologische analyse formuleert de Commissie de volgende algemene aanbevelingen betreffende de leden van de beleidsorganen van de leden van de federale regering.

1. Spreken in het openbaar

Een lid van een beleidsorgaan mag zich uitspreken over het regeringsbeleid, op voorwaarde dat hij:

- duidelijk aangeeft of hij namens het beleidsorgaan of in eigen naam spreekt ;

Indien de betrokkene ter vervanging van de minister of de (adjunct-)kabinetschef of op hun verzoek als spreker optreedt, wordt de betrokkene steeds geacht namens de minister te spreken als het over beleidskwesties gaat.

- zijn plicht tot vertrouwelijkheid en discretie in acht neemt met betrekking tot alle stukken en informatie die hij bij de uitoefening van zijn functie heeft verkregen, indien deze bij voorrang dienen gedeeld te worden tussen regering en Parlement en deze nog niet bekend zijn aan het Parlement.

Het is aan de Kamer om door wetgeving of om in samenspraak met de regering op grond van een reglement of een afsprakennota tussen de instellingen te bepalen welke stukken en informatie prioritair aan het Parlement toekomen.

2. Nevenactiviteiten

Een lid van een beleidsorgaan mag nevenactiviteiten uitoefenen die al dan niet vergoed zijn, op voorwaarde dat:

- die activiteiten verenigbaar zijn met zijn opdracht van openbare dienstverlening;
- ze in principe buiten de werktijd (in de vrije tijd of tijdens verlof) worden uitgeoefend;
- ze op regelmatige wijze zijn aangegeven in overeenstemming met artikel 4.10 van de Deontologische Code;
- in geval van belangenconflicten, hij dat steeds voorafgaand aan een tussenkomst meedeelt, de gepaste maatregelen neemt en zich nadien eventueel van verder handelen onthoudt;

In haar advies nr. 2022/1 (zie hierboven) heeft de Commissie aanbevolen een onafhankelijk orgaan op te richten om uitspraak te doen over structurele belangenconflicten. Occasionele belangenconflicten zouden moeten worden aangegeven bij dezelfde instantie, met een concreet voorstel om ze te voorkomen. De Commissie stelt vast dat er momenteel geen onafhankelijke instantie bestaat die bevoegd is om uitspraak te doen over belangenconflicten aangaande leden van de beleidsorganen. Al evenmin bestaan er bij de beleidsorganen specifieke regels voor dergelijke situaties.

3. Spreken tijdens betalende evenementen

Het is op zich niet verboden te spreken tijdens evenementen met betalende toegang, op voorwaarde dat het lid van een beleidsorgaan:

- geen persoonlijke vergoeding of voordelen in natura met een meer dan louter symbolische waarde ontvangt;
- de gedragsregels met betrekking tot integriteit en onpartijdigheid naleeft;
- zijn plicht tot vertrouwelijkheid en discretie in acht neemt met betrekking tot alle stukken en informatie die hij bij de uitoefening van zijn functie heeft verkregen, indien deze bij voorrang dienen gedeeld te worden tussen Regering en Parlement en deze nog niet bekend zijn aan het Parlement.

Het is aan de Kamer om door wetgeving of om in samenspraak met de regering om op grond van een reglement of een afsprakennota tussen de instellingen te bepalen welke stukken en informatie prioritair aan het Parlement toekomen.

- zich ervan verzekert dat de organisatoren bij de uitnodigingen voor en de communicatie over het evenement de informatiedeling vooropzetten en zich onthouden van ongepaste wervende boodschappen die strijdig zijn met het algemeen belang.

4. Gedrag in het openbaar

Het grondbeginsel van waardigheid in artikel 3.6 van de Deontologische Code voor openbare mandatarissen dat stelt dat openbare mandatarissen zich in alle omstandigheden gepast, verantwoordelijk, en respectvol ten aanzien van personen en instellingen gedragen, wordt geschonden als een lid van een beleidsorgaan zich in het openbaar respectloos uitlaat over “*andere regeringspartijen en regeringsleden*”. Openbare mandatarissen moeten zich in alle omstandigheden voorbeeldig gedragen en het democratisch debat respecteren.

5. Handhavingskader

De Commissie wijst erop dat de naleving van deontologische regels een attitude is voor openbare mandatarissen waarvoor een aangepast handhavingskader nodig is. Wanneer een lid van een beleidsorgaan tegen deze regels handelt, dient de betrokkene tot de orde te worden geroepen door zijn leidinggevenden. Op grond van de Deontologische Code voor de regeringsleden dienen regeringsleden de nodige maatregelen te nemen om integriteitsrisico's in de beleidscellen te beheersen.

De Commissie heeft in eerdere adviezen⁴ reeds gewezen op de nood aan een handhavingskader.

Tot slot herinnert de Commissie eraan dat al deze aanbevelingen van algemene aard zijn. Ze hebben geen betrekking op een specifieke mandataris en geven geen oordeel over een individueel geval, waarover alleen op uitdrukkelijk verzoek van de betrokkene advies kan worden uitgebracht.

⁴ Zie o.a. de aanbevelingen d) en e) van het [Advies op eigen initiatief nr. 2022/1 van 20 december 2022 aangaande de belangenconflicten die voortvloeien uit het cumuleren van openbare mandaten en ambten](#).