

LOBBYEN IN BELGIË: EEN ZOEKTOCHT
NAAR MEER INTEGRITEIT EN
TRANSPARANTIE

Panneel Frederik

Meesterproef - thesis

Module Publiek Recht

Academiejaar 2018-2019

Master in de Rechten

Aantal tekens: 163.553

Promotor: Popelier Patricia

1^e assessor: Van Aeken Koen

2^e assessor: Martens Laura

Voorwoord

Deze meesterproef vormt het sluitstuk van vijf ontzettend leerrijke en interessante jaren aan de Universiteit van Antwerpen. Via deze weg zou ik graag enkele mensen willen bedanken die me hebben bijgestaan gedurende deze jaren en bij het schrijven van mijn meesterproef.

Allereerst wil ik mijn promotor, prof. Popelier, bedanken voor het begeleiden van dit eindwerk en het geven van waardevolle en opbouwende kritiek bij het groeiproces van deze meesterproef.

Daarnaast zou ik mijn medestudenten-vrienden willen bedanken met wie ik deze mooie jaren heb mogen beleven in het prachtige Antwerpen.

Tot slot wil ik mijn ouders bedanken voor de kansen en de onvoorwaardelijke steun die ik steeds heb gekregen, zowel moreel als financieel. Zonder hen zou ik ongetwijfeld niet staan waar ik nu ben.

Frederik Panneel
Boechout, april 2019

VOORWOORD	3
I. INLEIDING	8
1. ALGEMENE INLEIDING	8
1. ONDERZOEKSVRAAG	9
2. METHODOLOGIE	10
3. GRENZEN ONDERZOEK.....	10
4. ABSTRACT.....	11
II. EEN ALGEMENE BLIK OP DE LOBBYPRAKTIJK	12
1. SITUERING VAN DE LOBBYPRAKTIJK IN HET BESLUITVORMINGSproces	12
2. LOBBYPRAKTIJEN: QUID?.....	15
2.1. <i>Geen universele definitie</i>	15
2.1.1. Verenigde Staten	16
2.1.2. Europese Unie.....	18
2.1.3. OESO	20
2.2. <i>Onderscheid met consultatie</i>	21
2.3. <i>Definitie lobbypraktijken</i>	24
3. TRANSPARANTIE: QUID?.....	26
III. LOBBYPRAKTIJEN IN BELGIË	27
1. LOBBYISTEN IN BELGIË	27
1.1. <i>Kazachgate</i>	29
1.1.1. Algemeen	29
1.1.2. Verslag onderzoekscommissie.....	33
1.1.2.1. Conclusies	33
1.1.2.2. Aanbevelingen.....	34
1.1.3. Afwikkelingen na Afkoopwet.....	35
1.1.4. Conclusie: Belgische rechtstaat te koop?.....	36
1.2. <i>Farma-lobby</i>	37
1.3. <i>Citizens' Climate Lobby</i>	38
1.4. <i>Professionele lobbyisten</i>	39
1.5. <i>Beroepsorganisaties</i>	40
1.6. <i>Cumul mandaten</i>	41
2. 'IT TAKES TWO TO TANGO'.....	43
2.1. <i>Kabinetten</i>	43
2.2. <i>Parlementsleden</i>	45
2.3. <i>Externe experts</i>	46
2.4. <i>Ambtenaren</i>	46
3. REGULERING IN BELGIË	47

3.1.	<i>Deontologie</i>	47
3.2.	<i>Strafwetboek</i>	49
3.3.	<i>Commissie Politieke Vernieuwing</i>	50
3.4.	<i>Lobbyregister</i>	51
4.	CONCLUSIE LOBBYPRAKTIJEN IN BELGIË	52
IV.	VOOR -EN NADELEN VAN DE LOBBYPRAKTIJK	53
1.	NADELEN	53
1.1.	<i>Regulatory capture</i>	53
1.2.	<i>Gebrek aan transparantie</i>	54
1.2.1.	Verlies vertrouwen burgers	54
1.2.2.	Druist in tegen beginsel van behoorlijke belangenafweging	54
1.3.	<i>Corruptie</i>	55
1.4.	<i>Aantasting primaat van de politiek</i>	55
2.	VOORDELEN	56
2.1.	<i>Belangrijk onderdeel ex ante evaluatie regelgeving</i>	56
2.2.	<i>Stem geven aan de stommen</i>	57
V.	EEN BEHOORLIJK LOBBYBELEID: OP ZOEK NAAR BEST PRACTICES	58
1.	TRANSPARANTIE IS KERNBODSCHAP	59
1.1.	<i>Kritische kanttekening</i>	59
1.2.	<i>Transparantieregister</i>	60
1.2.1.	Huidige regeling	60
1.2.2.	Op zoek naar best practices	61
1.2.2.1.	Een duidelijke definitie:	61
1.2.2.1.1.	De Verenigde Staten	62
1.2.2.1.2.	Europese Unie	62
1.2.2.1.3.	OESO	63
1.2.2.1.4.	Conclusie	64
1.2.2.2.	Verplichte of vrijblijvende inschrijving	64
1.2.2.3.	Openbaar gemaakte informatie: <i>How much is enough?</i>	65
1.3.	<i>Consultatie externe experts moet transparanter</i>	67
2.	INTEGRITEIT	69
2.1.	<i>Gedragcode lobbyisten</i>	69
2.1.1.	Huidige gedragscode	69
2.1.2.	Op zoek naar best practices	69
2.1.3.	Conclusie	71
2.2.	<i>Deontologie</i>	71
2.3.	<i>Kabinetten</i>	73
2.3.1.	Samenstelling kabinetten	73

2.3.2. Draaideurpolitiek	74
3. GELIJKE BEHANDELING LOBBYISTEN	76
VI. BESLUIT	77
VII. BIJLAGEN	79
1. REFERENTIELIJST	79
A. <i>Rechtsleer</i>	79
B. <i>Media</i>	84
2. BEKNOPT SAMENVATTING	87

I. Inleiding

1. Algemene inleiding

1. Lobbyen is een fenomeen van alle tijden. Doorheen de geschiedenis heeft deze praktijk steeds een belangrijke rol gespeeld in ieder democratisch besluitvormingsproces. Zelfs in het Romeinse keizerrijk konden gewone burgers keizerlijke beslissingen proberen te beïnvloeden aan de hand van lobbybrieven.¹

Tot op de dag van vandaag blijft de lobbypraktijk alomtegenwoordig. Het is een fascinerend fenomeen dat is vergroeid met onze moderne democratie. Vandaag gebeurt lobbyen in en rond de wetstraat op heel wat verschillende manieren en door heel wat verschillende actoren. Allerlei belanghebbenden brengen gevraagd en ongevraagd opvattingen aan om onder de aandacht van de beleidsmakers te brengen.²

2. De term ‘lobbyen’ doet bij vele burgers de haren ten bergen rijzen. Men stelt zich al snel corrupte zakenmannen voor die in doorrookte achterkamertjes van het parlement louche deals sluiten met beleidsmakers. In het verleden zorgden verschillende corruptieschandalen ervoor dat dit wantrouwen enkel werd versterkt.³

In een meer recent verleden zorgde de Kazachgate-affaire ervoor dat deze demonen uit het verleden weer werden opgeroepen. Grote verontwaardiging werd geuit rond de rol van enkele politici die de snelle totstandkoming van een afkoopwet bepleitten in het belang van drie vertrouwelingen van de Kazachse president, en rond de rol hierbij van de diamantsector en het Franse Élysée.

3. Maar is deze achterdochtige houding van de burgers steeds gerechtvaardigd? Deze meesterproef zal aantonen dat een onbehoorlijke lobby inderdaad verschillende nadelen met zich meebrengt. Zo kan deze leiden tot ongeoorloofde beïnvloeding, oneerlijke concurrentie en

¹ L. VAN HOOFF, “Is Lobbyen een uitvinding van de romeinen?”, *Universiteit van Vlaanderen* 2019. Zie: <https://www.universiteitvanvlaanderen.be/college/lobbyen-een-uitvinding-van-de-romeinen/>.

² P. POPELIER, K. VAN AEKEN, A. MEUWESE en P. VAN HUMBEEK, *Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden*, onuitg. onderzoeksrapport interuniversitair Centrum voor Wetgeving in opdracht van Vlaamse Regering, 10.

³ Zie bijvoorbeeld Augustaschandaal of het obussendossier.

regulatory capture (*infra*, nr. 111).⁴ Dit is uiteraard nefast voor een consensusdemocratie, waar men idealiter rekening dient te houden met een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak.⁵

Daartegenover staat echter dat een behoorlijke lobby verschillende voordelen met zich meebrengt. Zo kan deze de overheid van waardevolle inzichten en data voorzien en een toegangspoort vormen waar belanghebbenden gelijke toegang krijgen tot het besluitvormingsproces.⁶ Het is dus van groot belang om een wettelijk kader in te richten dat een behoorlijk lobbybeleid voorziet.

De achterdochtige houding van burgers tegenover de lobbypraktijk is zeker te begrijpen, aangezien een onbehoorlijke lobby als schering en inslag gezien kan worden in een democratisch rechtstaat.⁷ Lobbypraktijken zijn echter alomtegenwoordig in het Belgische wetgevingsproces en ze hoeven niet steeds corrupt en nadelig te zijn. Derhalve is het van groot belang dat deze behoorlijk gereguleerd worden.

1. Onderzoeksvraag

4. Hoe kan men lobbypraktijken integreren in een behoorlijk wetgevingsproces in België? Dit is de centrale onderzoeksvraag in deze meesterproef. Er wordt op zoek gegaan naar wat men onder een behoorlijke lobbyregulering in België dient te verstaan. Deze onderzoeksvraag kan enkel beantwoord worden met een grondige voorkennis van deze problematiek. Derhalve dient, alvorens overzichtelijk op de hoofdvraag geantwoord kan worden, chronologisch een antwoord geformuleerd te worden op volgende sub-vragen:

1. Wat moet precies worden verstaan onder lobbypraktijken? (Hoofdstuk 2);
2. Hoe ziet het huidige lobbylandschap in België eruit? (Hoofdstuk 3);
3. Wat zijn de voor -en nadelen van de lobbypraktijk? (Hoofdstuk 4);
4. Hoe kunnen deze nadelen zo veel mogelijk afgeremd worden en de voordelen zo goed mogelijk gedijen (Hoofdstuk 5).

⁴ V. VERLINDEN, *De hoeders van de wet*, Brugge, Die Keure, 2010, 536.

⁵ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersantia, 2016, 109.

⁶ OECD, *Transparency and integrity in Lobbying*, Parijs, OECD, 2013, 1.

⁷ W.S.R. STOTER en N.J.H.HULS, *Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet!*, Erasmus universiteit, 7. Zie: http://www.justitie.nl/images/Rapport%20Wie%20draagvlak%20zoekt%20die%20regeldruk%20ontmoet_tcm3412220.pdf.

2. Methodologie

5. Bij het schrijven van deze meesterproef werd al snel duidelijk dat de loutere klassieke juridische methode niet zou volstaan om op de onderzoeksvraag te antwoorden, gelet op de beperkte omvang van rechtsleer, rechtspraak en wetgeving omtrent de lobbypraktijk in België. Deze methode zal voornamelijk gebruikt worden om een zo ruim mogelijk zicht te krijgen op de lobbypraktijk in België.

6. Rechtsvergelijkend onderzoek is aldus onontbeerlijk in deze meesterproef. Het is noodzakelijk om vreemde rechtstelsels te onderzoeken, waar andere regelingen of inzichten aanwezig zijn. Door het rechtsvergelijkend onderzoek kan gezocht worden naar *best practices* die vervolgens gespiegeld kunnen worden aan de huidige Belgische regeling.

7. Door de klassiek juridische en rechtsvergelijkende methode te gebruiken kan de onderzoeksvraag theoretisch gekaderd worden. Echter stuit men in de zoektocht naar een behoorlijke lobbyregeling in België onvermijdelijk op het spanningsveld tussen theorie en praktijk.⁸ Via een empirische praktijkstudie worden verschillende visies van zowel beleidsmakers als lobbyisten besproken en wordt er gekeken of er voldoende draagvlak is voor bepaalde regulering in de praktijk.

3. Grenzen onderzoek

8. In verband met het empirisch onderzoek stuit de meesterproef op enkele grenzen. Als auteur beschikte ik niet over de nodige middelen en tijd om zelf een uitgebreid empirisch onderzoek te voeren. Derhalve heb ik me grotendeels gebaseerd op bestaande data. Hierbij werden de gezaghebbende verslagen en rapporten van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (verder OESO) als primaire bron behandeld.⁹

9. In dit onderzoek wordt gezocht naar een behoorlijke overheidsregulering. Hoewel onderzoek naar zelfregulering door de lobbyisten ook een interessante benadering is van de bovenvermelde problematiek, zal hier minder aandacht aan besteed worden.

⁸ M. R. RAMAL, *Naar een glazen wetgevingshuis*, Den Haag, *BJU*, 120.

⁹ Voor een overzicht, zie: <http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm>.

Hier dient aan toegevoegd te worden dat de focus van het onderzoek ligt op het federaal lobbybeleid. Waar nodig zal naar de regeling van de Vlaamse overheid verwezen worden ter verduidelijk of in de zoektocht naar *best practices*, maar de onderzoeksvraag doelt op een behoorlijke lobbyregulering op federaal niveau. Wanneer over de regeling ‘in België’ wordt gesproken, doelt dit op de federale regeling.

4. Abstract

10. Vooreerst schetst dit onderzoek een algemene blik op de lobbypraktijk. Er wordt uiteengezet waar in het besluitvormingsproces dit onderzoek zich situeert en er worden duidelijke begripsomschrijvingen gegeven van de lobbypraktijk en transparantie die leidend zullen zijn doorheen dit onderzoek (Hoofdstuk 2).

Vervolgens wordt het huidige lobbylandschap in België in kaart gebracht (Hoofdstuk 3). Eerst wordt er een representatief beeld van verschillende vormen van lobbyisten in België gegeven. Hierbij wordt de Kazachgate-affaire uitgebreid geanalyseerd, maar vervolgens wordt ook aan andere soorten lobbyisten aandacht besteed, opdat de lezer een zo representatief mogelijk beeld van het Belgische lobbylandschap krijgt. Hierna wordt gekeken naar de beleidsmakers; wie ze zijn en hoe ze beïnvloed kunnen worden. Tot slot wordt er gekeken naar bestaande regulering voor deze praktijken.

Hierna worden de voor -en nadelen van de lobbypraktijk besproken (Hoofdstuk 4) om op basis hiervan op zoek te gaan naar *best practices* om in een regulering te voorzien die deze nadelen zo veel mogelijk afremt en de voordelen doet floreren (Hoofdstuk 5).

II. Een algemene blik op de lobbypraktijk

11. In dit hoofdstuk wordt een algemene blik op de lobbypraktijk geschetst. Deze voorkennis is nodig om verschillende interpretaties en associaties in het verdere onderzoek te vermijden. Allereerst wordt de het onderzoek gesitueerd in het ruime besluitvormingsproces (1). Vervolgens proberen we een leidende definitie te schetsen van het ‘lobbyen’ (2) om tot slot hetzelfde te doen voor het begrip ‘transparantie’ (3).

1. Situering van de lobbypraktijk in het besluitvormingsproces

12. Het systeemmodel van Easton wordt in dit verband als basis gebruikt.¹⁰ David Easton, een Canadees politicoloog, beschreef in zijn besluitvormingsmodel een stabiel politiek systeem dat een schematisch overzicht geeft hoe politieke besluitvorming tot stand komt en welke actoren daarin een rol spelen. Hoewel het systeem erg vereenvoudigd en voornamelijk theoretisch is, biedt het desalniettemin een duidelijk zicht op het wetgevingsproces en waar problemen omtrent lobbypraktijken zich kunnen voordoen. We gebruiken dit model als een schematisch hulpmiddel om het gevoerde onderzoek in deze meesterproef te situeren.

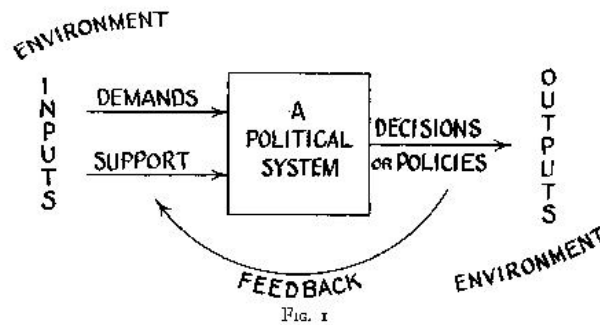
13. Easton beschrijft het politieke besluitvormingsproces als een dynamisch gegeven waar constante invoer (*input*) van wensen en eisen in een samenleving (*environment*) ervoor zorgt dat hierover wordt nagedacht en gediscussieerd, wat resulteert in uitvoer (*output*), met name de besluiten, wetten en maatregelen.¹¹ Over deze output zal de samenleving dan weer de nodige feedback uiten, wat op zijn beurt weer resulteert in nieuwe input. Zodoende is er als het ware sprake van een kringloopmodel, wat Easton het Politieke Systeem heet.¹²

¹⁰ D. EASTON, “An Approach to the Analysis of Political Systems”, *World Politics* 3 April 1957, Vol.3, (383) 383.

¹¹ *Ibid*, 384.

¹² J. J. A. THOMASSEN, “Burgers in twee gedaanten”, *Beleid & Maatschappij* 1979, vol. 2, (38) 38.

Schema 1¹³:



14. In zijn politieke systeem deelt Easton de invoer in twee delen in. Ten eerste is er de vraag (*demand*). Dit zijn de eisen, wensen en behoeften die heersen onder de burgers in een samenleving.¹⁴ Deze ‘vraaginput’ is de bestaansreden van het politiek systeem, maar is op zichzelf niet voldoende om het politieke systeem operationeel te houden. Er is namelijk ook voldoende ondersteuning (*support*) nodig opdat deze vraaginput wordt opgenomen in het politieke systeem.¹⁵

15. Wanneer we dit eerste schema meer in detail bekijken, kunnen we deze ondersteuning definiëren als ‘poortwachters’.¹⁶ Politieke partijen, massamedia en – belangrijk in het licht van deze meesterproef – pressiegroepen hebben een trechterfunctie om bepaalde vraaginput (invoer) voldoende te ondersteunen opdat deze worden opgenomen in het politieke besluitvormingsproces. Zo kunnen politieke partijen deze rechtstreeks opnemen in de partijpunten en kan de media ervoor zorgen dat deze op de agenda komen. Daarenboven kan invoer ook op de politieke agenda verschijnen via pressiegroepen. Het volk kan zich achter een bepaald idee scharen en zodoende de politiek onder druk zetten,¹⁷ maar ook andere partijen kunnen in dit verband pressie voeren, met name de lobbygroepen.

¹³ D. EASTON, “An Approach to the Analysis of Political Systems”, *World Politics* 3 April 1957, Vol.3, (383) 384.

¹⁴ *Ibid*, 387.

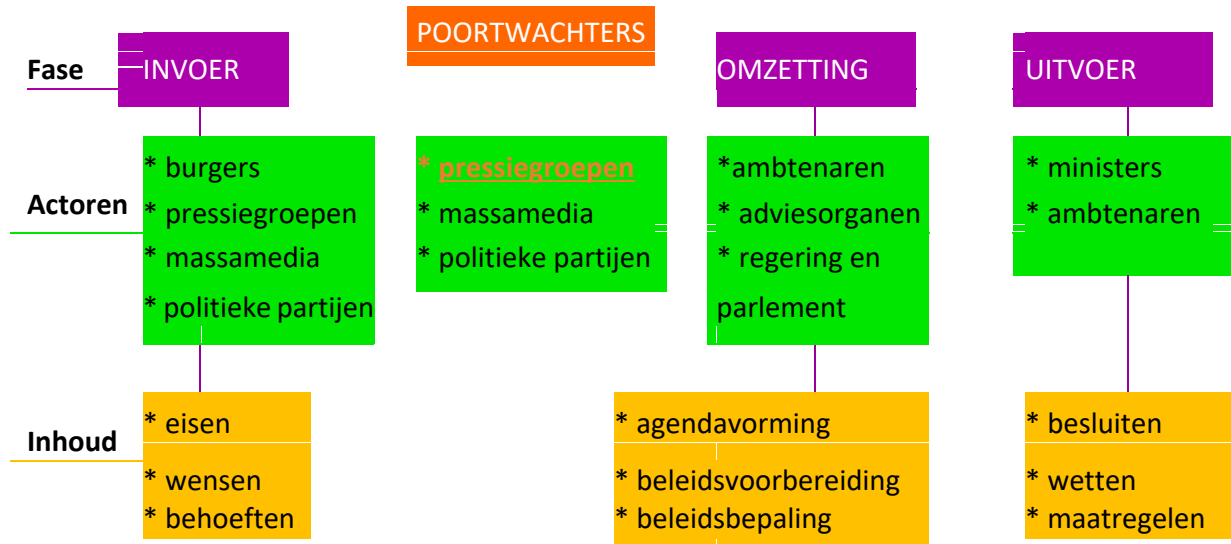
¹⁵ *Ibid*, 390.

¹⁶ J. ROUWENHORST, “Politieke besluitvorming, Hoofdstuk 5”, 2012, (1) 2. Zie: <http://www.janrouwenhorst.com/wp-content/uploads/2013/01/Politieke-besluitvorming-Hoofdstuk-5.pdf>.

¹⁷ Typevoorbeeld dat hier vermeld dient te worden is de ‘Witte Mars’, waar een ongekende mobilisatie van het volk een resem wetswijzigingen met zich meebracht. Zie M. HOOGHE, “De ‘witte mobilisatie’ in België als *Moral Crusade*, de vervlechting van emotie en politiek”, *De sociologische gids* 1998, Vol 45, nr. 5, 289-309.

Deze poortwachtersfunctie van lobbygroepen zal het zwaartepunt uitmaken van deze meesterproef.¹⁸ In wat volgt wordt er gekeken naar het mogelijke spanningsveld tussen deze praktijken en een behoorlijk wetgevingsproces.

Schema 2: uitgebreid politiek systeem van Easton:¹⁹



¹⁸ We baseren ons hier op het politiek systeem van Easton aangezien dit het meest optimale is om het onderzoek te situeren, voor andere politieke systemen zie bv. Het Barrièremodel: P. BACHRACH en M. S. BARATZ, “Two faces of power”, *The American Political Science Review* 1962, Vol. 56, Issue 4, 947-952; of L.J.M. D’ANJOU, *Actoren en factoren in het wetgevingsproces*, Zwolle, Tjeen Willink, 1986, 23-25; of W. DEWACHTER, *De mythe van de parlementaire democratie*, Leuven, Acco, 2001, 44-58.

¹⁹ J. ROUWENHORST, “Politieke besluitvorming, Hoofdstuk 5”, 2012, (1) 2. Zie: <http://www.janrouwenhorst.com/wp-content/uploads/2013/01/Politieke-besluitvorming-Hoofdstuk-5.pdf>.

2. Lobbypraktijken: quid?

16. In dit onderzoek staat de lobbypraktijk centraal. Maar wat dienen we hieronder te verstaan? Het is noodzakelijk deze term voldoende duidelijk af te bakenen en te operationaliseren teneinde verschillende associaties en interpretaties te vermijden.²⁰ Deze begripsomschrijving zal leidend zijn doorheen het onderzoek.

17. Een duidelijke begripsomschrijving is tevens noodzakelijk in het licht van een behoorlijk wetgevingsproces met het oog op meer transparantie (*infra*, nr. 134).²¹ Een effectief en kwalitatief wettelijk kader vereist logischerwijze een duidelijke definiëring van het begrip ‘lobbyen’, opdat het duidelijk is welke groepen/individuen hier onder vallen en welke niet.

2.1. Geen universele definitie

18. Hoewel lobbyen een wereldwijd fenomeen is, heeft slechts een derde van de OESO-landen een regeling uitgewerkt om deze praktijk te organiseren.²² Regelingen omtrent lobbypraktijken en de daarbij horende definities zijn aldus relatief schaars.

19. Een term die zo alomtegenwoordig is doet vermoeden dat er op z'n minst een consensus zou bestaan over wat deze juist inhoudt. Deze consensus is echter onbestaande is.²³ Politicologen F. Baumgartner en B. Leech oordeelden na hun literatuurstudie zelfs dat de term ‘lobbyen’ zelden tweemaal op eenzelfde manier wordt gebruikt.²⁴ Een duidelijke definitie formuleren is dan ook niet vanzelfsprekend en erg delicaat, rekening houdende met de complexiteit van de lobbypraktijk. Lobbyen kan een poging zijn om zowel verschillende niveaus van het bestuur (lokaal, regionaal, nationaal of transnationaal) als verschillende machten (uitvoerende, wetgevende of rechterlijke) te beïnvloeden. Daarnaast kan deze praktijk worden uitgevoerd door een variëteit aan actoren met verschillende doeleinden. Dit kan

²⁰ OECD, *Lobbying: influencing decision making with transparency and integrity*, Parijs, OECD, 2012, 6-7. Zie <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50101671.pdf>.

²¹ OECD, *Transparency and integrity in Lobbying*, Parijs, OECD, 2013, 1. Zie: <http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>

²² In zijn rapport van 2013 stelde de OESO vast dat op dat moment Australië, Canada, Duitsland, Hongarije, Israël, Mexico, Polen, Slovenië de Verenigde Staten, Oostenrijk en Nederland en de Europese Unie reeds wetgeving en overheidsrichtlijnen hadden goedgekeurd. In Brazilië, Chili, Ierland, Spanje en het VK waren hieromtrent onderhandelingen bezig. Zie: OECD, *Transparency and integrity in Lobbying*, Parijs, OECD, 2013, 2.

²³ OECD, *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation*, Parijs, OECD, 2012, 22. Zie: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en#page4 (Verder: OECD, *Volume 2*)

²⁴ F. BAUMGARTNER en B. LEECH, *Basic interests: The Importance of Groups in Politics and Political Science*, Princeton University Press, Princeton, 1998, 33.

gebeuren door zowel corporate, contractuele als non-profit lobbyisten.²⁵ Zelfs andere overheden kunnen lobbyen, met het oog op elkaar te beïnvloeden.²⁶ Het is dus van essentieel belang rekening te houden met deze complexiteit bij het opstellen van een definitie. Deze bepaalt namelijk de actoren en activiteiten die onder een mogelijke regeling vallen.²⁷

20. In wat volgt worden definities van de Verenigde Staten (verder VS) en de Europese Unie (verder EU) bekeken, alsook richtlijnen hieromtrent van de OESO. Aan de hand van deze definities wordt gezocht naar een gepaste definitie die leidend zal zijn voor de rest van het onderzoek. Hoofdstuk 5 bekijkt deze regelingen meer in detail, maar dit hoofdstuk beperkt zich louter tot de geldende definities.

We bespreken hier de definitie van de VS en de EU omdat deze aanzienlijk van elkaar verschillen. Daar de VS uitgaat van strenge, duidelijk afgeijnde en kwantificeerbare vereisten, gaat de Europese regeling (voorlopig, *infra*, nr. 152) uit van meer open normen.

2.1.1. Verenigde Staten

21. De VS voerde in 1995 een nieuwe *Lobbying Disclosure Act* in ter vervanging van een verouderde regeling.²⁸ Hierin wordt een duidelijk afgebakende en objectieve definitie van zowel de lobbyist, de lobbypraktijk *an sich*, als het lobbycontact gegeven.²⁹

Er is sprake van een lobbyist wanneer er cumulatief aan drie voorwaarden wordt voldaan:³⁰

- De lobbyist maakt meer dan eenmalig contact met een ‘*covered official*’; en
- Wordt gecompenseerd voor deze diensten; en
- spendeert minstens 20% per cliënt of werkgever aan lobbyactiviteiten.

Lobbypraktijken *an sich* worden gedefinieerd als lobbycontacten of pogingen ter ondersteuning van zulke mogelijke contacten, inclusief de voorbereiding en planning van activiteiten,

²⁵ OECD, *Volume 2*, 22.

²⁶ P. D. SHINKMAN, “Countries and Influence: Enter Through the Lobby”, *U.S. News* 17 augustus 2018. Zie: <https://www.usnews.com/news/best-countries/articles/2018-08-17/biggest-spenders-of-foreign-lobbying-in-the-us-comes-from-americas-closest-allies>

²⁷ *Ibid.*

²⁸ American Federal Regulation of Lobbying Act of 1946.

²⁹ OECD, *Volume 2*, 22.

³⁰ United States Lobbying Disclosure Act of 1995, section 3 Article 10.

onderzoek en ander achtergrondwerk dat bedoeld is om tijdens die contacten te gebruiken of ter coördinatie van andere lobbypraktijken.³¹

22. De lobbycontacten waar in artikel 7 naar wordt verwezen, worden vervolgens in artikel 8 gedefinieerd.³² Hier wordt een omvattende definitie gegeven (8.A), gevolgd door een waslijst aan uitzondering (8.B). Onder lobbycontact wordt alle gesproken of geschreven (inclusief elektronische) communicatie begrepen tussen een lobbyist en een *'covered executive of legislative branch'*, wanneer deze communicatie betrekking heeft op:

- Het formuleren, aanpassen of aannemen van wetgeving, andere regelgeving, besluiten of enig ander programmabeleid van de regering van de Verenigde Staten; of
- De administratie of uitvoering van een programma of beleid; of
- De benoeming of bevestiging van een persoon voor een positie die de door de staat bevestigd dient te worden.

23. In de *Lobbying Disclosure Act* wordt de lobbyist geïdentificeerd aan de hand van objectieve, duidelijk afgelijnde en kwantificeerbare vereisten. Hier kan uit afgeleid worden dat de VS in de eerste plaats een registratieplicht beoogt voor professionele lobbyisten die rechtstreeks het Congres beïnvloeden. Zo voorziet sectie 3, artikel 10 in een kwantificeerbare drempel, een compensatievereiste en in de vereiste dat lobbypraktijken enige duurzaamheid dienen te vertonen. Een eenmalige inmenging valt dus niet onder de begripsomschrijving.

24. Verder geven de uitzonderingen op het begrip lobbycontacten (sectie 3, artikel 8.B.) aan dat de lobbypraktijk niet te ruim geïnterpreteerd mag worden. Communicatie die reeds bekend is voor het publiek wordt van het toepassingsgebied uitgesloten, alsook aanvragen wanneer deze niet de bedoeling hebben het uitvoerend orgaan te beïnvloeden. Ook bepaalde instellingen (bv. politieke partijen en kerken) vallen niet onder het toepassingsgebied.

³¹ *Ibid*, Article 7.

³² *Ibid*, Article 8.

2.1.2. Europese Unie

25. In 2011 gingen het Europees Parlement en de Europese Commissie over tot het sluiten van een interinstitutioneel akkoord over de invoering van een transparantieregister.³³ Dit akkoord werd vervangen door een nieuw akkoord in 2014, teneinde meer transparantie te voorzien binnen het Europese wetgevingsproces.³⁴ De belangenvertegenwoordigers die lobbyen bij de Europese Commissie of het Europees Parlement kunnen niet gedwongen worden zich in te schrijven.

26. Het transparantieregister gaat uit van een *Activity-based* aanpak. Wanneer de belangenvertegenwoordigers (organisaties of zelfstandige) onder de activiteiten vallen die worden opgesomd in het transparantieregister, kunnen deze zich registreren, los van enige vereiste van juridisch statuut.³⁵

Deze activiteiten worden uiteengezet in het toepassingsgebied van het transparantieregister.³⁶ Artikel 7 van het transparantieregister bepaalt dat het toepassingsgebied van het register alle activiteiten omvat die erop gericht zijn de vorming of uitvoering van het beleid en/of de besluitvorming van de EU-instellingen direct of indirect te beïnvloeden, ongeacht het gebruikte communicatiekanaal of communicatiemiddel (zoals uitbesteding, media, overeenkomsten met professionele tussenpersonen, denktanks, platformen, fora, campagnes of burgerinitiatieven) en ongeacht de plaats waar zij worden ondernomen, met uitzondering van de in de artikels 10, 11 en 12 genoemde activiteiten.

27. Paragraaf 2 van artikel 7 specificeert verder wat men onder directe en indirecte beïnvloeding moet verstaan. Met “directe beïnvloeding bedoelt men het rechtstreeks contact of de rechtstreekse communicatie met de EU-instellingen of overig handelen in vervolg op een dergelijke activiteit, terwijl onder “indirecte beïnvloeding” het langs andere weg, zoals de

³³ . Interinstitutioneel akkoord EP en Comm., 23 juni 2011 betreffende akkoord tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie over de invoering van een Transparantieregister voor organisaties en als zelfstandige werkzame personen die betrokken zijn bij het maken en het uitvoeren van het EU-beleid, Pb.L. 22 juli 2011, afl. 191, 29.

³⁴ Interinstitutioneel akkoord EP en Comm., 16 april 2014 betreffende akkoord tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie over het transparantieregister voor organisaties en als zelfstandige werkzame personen die betrokken zijn bij het maken en het uitvoeren van het EU-beleid, Pb.L. 19 september 2014, afl. 277, 11.

³⁵ F. ZIBOLD, “Lobbying the EU institutions”, *Library of the European Parliament* 18 juni 2013, (1) 2.

³⁶ Art. 7-21 Interinstitutioneel akkoord EP en Comm., 16 april 2014 betreffende akkoord tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie over het transparantieregister voor organisaties en als zelfstandige werkzame personen die betrokken zijn bij het maken en het uitvoeren van het EU-beleid, Pb.L. 19 september 2014, afl. 277, 13-14.

media, de publieke opinie, conferenties of sociale evenementen, beïnvloeden van de EU-instellingen wordt verstaan.

28. Paragraaf 3 verduidelijkt wat deze activiteiten omvatten, met name:

- Het contacteren van leden of hun medewerkers, of ambtenaren of andere personeelsleden van de EU-instellingen;
- Het voorbereiden, laten circuleren of versturen van brieven, informatiemateriaal of discussiestukken en standpuntnota's;
- Het organiseren van evenementen, vergaderingen, promotionele activiteiten, conferenties of sociale evenementen door middel van uitnodigingen aan leden of hun medewerkers, of ambtenaren of andere personeelsleden van de EU-instellingen, en
- vrijwillig bijdragen en deelnemen aan formele raadplegingen of hoorzittingen inzake voorgenomen EU-wet- of regelgeving en andere openbare raadplegingen.

Alle organisaties of zelfstandig werkzame personen kunnen zich in het register inschrijven wanneer zij deelnemen aan bovenvermelde activiteiten. Dit kan ongeacht hun juridische status. Dit is belangrijk, aangezien belangengroepen niet altijd een rechtspersoon zijn.³⁷

29. Verder neemt het transparantieregister ook enkele uitsluitingen van deze definitie op. Enerzijds worden bepaalde activiteiten uitgesloten, namelijk die op het gebied van juridisch en ander professioneel advies, activiteiten van sociale partners als deelnemers aan de sociale dialoog (vakbonden, werknemersverenigingen enz.) en activiteiten als antwoord op directe en individuele verzoeken van een EU-instelling of lid van het Europese parlement. Anderzijds voorziet het akkoord omtrent het transparantieregister ook nog in uitzonderingen voor specifieke groepen. Zo worden religieuze gemeenschappen, politieke partijen, overheidsdiensten van lidstaten, regio's of internationale intergouvernementele organisaties uitgesloten.³⁸

³⁷ Zo bestaan belangengroepen vaak uit een groep van ondernemingen die geen rechtspersoonlijkheid hebben.

³⁸ Art. 9-21 Interinstitutioneel akkoord EP en Comm., 16 april 2014 betreffende akkoord tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie over het transparantieregister voor organisaties en als zelfstandige werkzame personen die betrokken zijn bij het maken en het uitvoeren van het EU-beleid, *Pb.L.* 19 september 2014, afl. 277, 13-14.

2.1.3. OESO

30. De OESO geeft ook enkele richtlijnen omtrent een goede begripsomschrijving van de lobbypraktijk.³⁹

31. Ten eerste is het belangrijk om een duidelijke, objectieve en zo empirisch mogelijke definitie te formuleren van zowel de ‘lobbyist’ als het ‘lobbyen’ zelf. In het bijzonder wanneer dit verplicht is.⁴⁰ Op deze manier bestaat er duidelijkheid voor de zowel de lobbyisten als de burgers over wie onder de regeling dient te vallen. Deze verduidelijking komt de transparantie ten goede, aangezien de regeling zo begrijpelijker wordt voor de burger.⁴¹ De OESO stelt dat regulering en richtlijnen zich voornamelijk moeten richten op diegenen die lobbyen tegen compensatie.⁴² Een duidelijk gekwantificeerde definitie zorgt naast meer duidelijkheid ook voor een meer proportionele regeling. Wanneer een goed afgebakende definitie uitblijft en alle lobbygroepen onder dezelfde regeling vallen, dreigt het gevaar dat niet-professionele lobbyisten worden onderworpen aan dezelfde disproportionele transparantievereisten of gedragscodes.⁴³

32. Hoewel de OESO inderdaad vooropstelt dat een regeling zich in de eerste plaats moet richten op diegenen die lobbyen tegen compensatie, stelt ze wel dat een definitie van lobbypraktijken voldoende ruim en inclusief geïnterpreteerd dient te worden om zodoende een regeling te creëren voor een zo groot mogelijk aantal belangengroepen die, ongeacht of deze een winstoogmerk hebben dan wel uit de non-profit sector komen, het publieke besluitvormingsproces proberen te beïnvloeden.⁴⁴ Hoe meer belangengroepen onder een regeling vallen, hoe transparanter het wetgevingsbeleid wordt.

33. Tot slot is het belangrijk om in de definitie duidelijke uitsluitingen van bepaalde communicatie of activiteiten op te nemen.⁴⁵ Zo dient communicatie die reeds bekend is voor

³⁹ Zie bv. OECD, *Lobbyists, Government and Public Trust. Volume 1: increasing transparency through legislation*, Parijs, OECD, 2009; (verder OECD, Volume 1) of OECD, Volume 2, 124; of OECD, *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, Parijs, OECD, 2014. (verder OECD, Volume 3).

; of OECD, *Lobbying: influencing decision making with transparency and integrity*, Parijs, OECD, 2012, 18.

⁴⁰ OECD, *Volume 2*, 24.

⁴¹ M. R. RAMAL, *Naar een glazen wetgevingshuis*, Den Haag, *BJU*, 10.

⁴² OECD, *Lobbying: influencing decision making with transparency and integrity*, Parijs, OECD, 2012, 6.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*, 7.

⁴⁵ *Ibid.*

het publiek, bepaalde activiteiten en bepaalde entiteiten van het toepassingsgebied te worden uitgesloten.

2.2. Onderscheid met consultatie

34. Het is belangrijk de lobbypraktijk te onderscheiden van andere vormen van betrokkenheid. Wanneer we het schema van Easton bekijken (*supra*, nr. 13) kunnen er zich, naast het lobbyen, verschillende praktijken voordoen om de gegeven invoer om te zetten in output.⁴⁶ Doorgaans wordt hiernaar verwezen als het proces van publieke consultatie in de ruime zin.⁴⁷

35. Consultaties zijn procedures waarbij het bestuur respondenten raadpleegt om informatie te vergaren over de inhoud of het draagvlak van de voorgestelde regelgeving of omtrent de verdere ontwikkeling van het beleid.⁴⁸ Het verkrijgen van deze objectieve informatie over technische gegevens, juridische voorwaarden en mogelijke problemen, alternatieven of oplossingen verhoogt de kwaliteit van de wetgeving.⁴⁹ Daarnaast kan men door het verkrijgen van meningen over een probleemstelling of alternatieve oplossingen het draagvlak voor een maatregel regelen.⁵⁰

36. Het is belangrijk om consultatie te onderscheiden van lobbyen. In het geval van lobbyen gaat het initiatief namelijk uit van de belangengroepen, met als voornaamste doel de regelgeving te beïnvloeden ter bescherming van hun eigen belangen.⁵¹ Bij consultatie daarentegen gaat het initiatief uit van de overheid, met als doel extra input te vergaren om de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren.⁵² Het onderscheid tussen lobbyen en consultatie is

⁴⁶ Zie over verschillende vormen van betrokkenheid de Nederlandse participatiewijzer, www.participatiewijzer.nl

⁴⁷ OECD, *Background Document on Public Consultation*, OECD, 1-8. Zie: <http://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>

⁴⁸ P. POPELIER, R. VAN GESTEL, K. VAN AEKEN, V. VERLINDEN en P. VAN HUMBEEK, *consultaties in de wetgevingspraktijk. Een zoektocht naar internationale good practices*, in SIGMA, Brussel, Politeia, 2008, 15-18.

⁴⁹ *Ibid*, 17.

⁵⁰ Zie bv. *Background document on public consultation*, Parijs, OECD, 1; <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>; of P. POPELIER, R. VAN GESTEL, K. VAN AEKEN, V. VERLINDEN en P. VAN HUMBEEK, *consultaties in de wetgevingspraktijk. Een zoektocht naar internationale good practices*, in SIGMA, Brussel, Politeia, 2008, 18; en P. POPELIER, *Democratisch regelgeven*, Antwerpen, Intersantia, 2001, 259.

⁵¹ P. POPELIER, K. VAN AEKEN, A. MEUWESE en P. VAN HUMBEEK, *Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden*, onuitg. onderzoeksrapport interuniversitair Centrum voor Wetgeving in opdracht van Vlaamse Regering, 10.

⁵² *Ibid*.

echter niet altijd even duidelijk te maken, aangezien belangengroepen die bij de overheid lobbyen ook door de overheid geconsulteerd kunnen worden (*infra*, nr. 91).

37. Consultatie is, naast andere hulpmiddelen als een reguleringsimpactanalyse (RIA)⁵³, een van de belangrijkste middelen om transparante en adequate wetgeving te implementeren.⁵⁴ In de praktijk kan men in grote lijnen drie vormen van interactie onderscheiden wanneer een overheid aan publieke consultatie doet.⁵⁵

- Informatie: de overheid zorgt dat informatie bekend wordt gemaakt aan de burgers. Er is sprake van louter eenrichtingsverkeer.
- Consultatie: Hier is wel sprake van tweerichtingsverkeer waarbij belanghebbenden input en feedback geven over onderwerpen die de overheid zelf aangeeft. De overheid vergaart zo informatie om zelf tot meer kwalitatieve oplossingen te komen. Ze komt alleen tot deze oplossing, waarbij ze zich kan baseren op de gekregen input. Deze consultatie kan zowel formeel als informeel verlopen. Zo is de Vlaamse consultatiepraktijk grotendeels geïnstitutionaliseerd in de vorm van adviesraden en maakt deze een belangrijk deel uit van de reguleringsimpactanalyse (RIA), die verplicht is voor elk voorontwerp bij een Vlaams decreet of reglementair besluit.⁵⁶ Informele consultaties zijn daarentegen niet geïnstitutionaliseerd of bij wet voorzien als onderdeel van het besluitvormingsproces.⁵⁷
- Participatie: dit gaat verder dan consultatie. In dit geval is er sprake van overleg waar de overheid samen met de belanghebbenden tot een oplossing probeert te komen. De overheid bindt zich hier. Een verregaande vorm van participatie is de medebeslissing. Hier bereikt de overheid samen met de belanghebbenden een akkoord over het beleid,

⁵³ Ook hier kan de consultatie een belangrijk deel van uitmaken. De RIA is een geheel van noodzakelijke en logische stappen bij de voorbereiding van een beleidsmaatregel. RIA is een gestructureerd proces dat de positieve en de negatieve effecten van beleidsopties afweegt. Het eindresultaat is een document dat inzicht geeft in de voor- en nadelen van deze beleidsopties.

⁵⁴ OECD, *Background Document on Public Consultation*, OECD, 1. Zie: <http://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>

⁵⁵ *Ibid.* Ter bewaring van het overzicht beperken we ons hier tot drie algemene vormen van betrokkenheid, voor een meer gedetailleerd overzicht van verschillende vormen van betrokkenheid, zie www.participatieladder.nl

⁵⁶ P. POPELIER, R. VAN GESTEL, K. VAN AEKEN, V. VERLINDEN en P. VAN HUMBEEK, *consultaties in de wetgevingspraktijk. Een zoektocht naar internationale good practices*, in SIGMA, Brussel, Politeia, 2008, 9; en SERV, *Wetgevingsprocedures, -structuren en -instrumenten in Vlaanderen*, Brussel, 2010, 44; en OECD, *Regulatory Management in selected EU-member states: background report on Belgium*, GOV/RPC(2010)12/ANN3, 17. Voor de juridische basis van deze institutionalisering, zie: Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003, BS 22 augustus 2003.

⁵⁷ P. POPELIER, K. VAN AEKEN, A. MEUWESE en P. VAN HUMBEEK, *Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden*, onuitg. onderzoeksrapport interuniversitair Centrum voor Wetgeving in opdracht van Vlaamse Regering, 12.

dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een referendum. Echter, in de wetenschappelijke literatuur wordt dit onderscheid tussen participatie en medebeslissing doorgaans niet duidelijk gemaakt.⁵⁸

38. In de praktijk lopen bovenstaande vormen regelmatig door elkaar en kunnen deze overlappen, waardoor het onderscheid niet steeds duidelijk is.⁵⁹ Zo kan er informatie worden meegedeeld ter voorbereiding van de belanghebbenden voor latere consultatie of participatie.⁶⁰ Ook het onderscheid tussen consultatie en participatie is niet altijd helder. In de praktijk is het onderscheid tussen het geven van informatie om tot een oplossing te komen en het effectief meezoeken naar die oplossing niet steeds even scherp.⁶¹

⁵⁸ Zie bv: B.W.N. DE WAARD , *Negotiated Decision-making*, Den Haag, BJU, 2000, 246.

⁵⁹ P. POPELIER, R. VAN GESTEL, K. VAN AEKEN, V. VERLINDEN en P. VAN HUMBEEK, *consultaties in de wetgevingspraktijk. Een zoektocht naar internationale good practices*, in SIGMA, Brussel, Politeia, 2008, 18.

⁶⁰ *Background Document on Public Consultation*, OECD, 1. Zie: <http://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>

⁶¹ P. POPELIER, R. VAN GESTEL, K. VAN AEKEN, V. VERLINDEN en P. VAN HUMBEEK, *consultaties in de wetgevingspraktijk. Een zoektocht naar internationale good practices*, in SIGMA, Brussel, Politeia, 2008, 18.

2.3. Definitie lobbypraktijken

39. Het doel van dit hoofdstuk is een duidelijke definitie op te stellen voor het begrip ‘lobbyen’ teneinde verschillende associaties en interpretaties te vermijden.⁶² Bovenstaande bevindingen worden hier in een heldere definitie gegoten, die leidend zal zijn doorheen dit onderzoek.⁶³ De begripsomschrijving beperkt zich hier tot een loutere beschrijving van het lobby-begrip, zonder dieper in te gaan op de omschrijving van de verschillende soorten lobbyisten en de mogelijke uitzonderingen. Een voldoende ruime definitie verdient aanbeveling, aangezien de focus van het onderzoek niet enkel bij de professionele lobbyisten ligt.

40. Na het voorgaande onderzoek komen we tot de conclusie dat de term ‘lobbyen’ als volgt dient uitgelegd te worden:

“Lobbyen (1) is het uitoefenen van een substantiële invloed (2) op beleidsmakers bij bestuursorganen, waarbij (3) het initiatief voor het contact ligt bij de lobbyist, die geen statutair onderdeel uitmaakt van die organen.

1. Uitoefenen van invloed

41. Hiermee wordt bedoeld dat het lobbyen tot doel moet hebben de besluitvormingsprocedure op een substantiële wijze te beïnvloeden, ter behartiging van (de cliënt) zijn belangen. Dit is van belang om een onderscheid te maken tussen bedrijven, burgers, instituties, etc. die louter hun mening eenmalig ventileren en zo door de beleidsvoerders gehoord worden en waarmee rekening wordt gehouden in het beslissingsproces. Deze ‘invloedvereiste’ dient aldus erg laagdrempelig te worden geïnterpreteerd. Wanneer men louter zijn mening ventileert is er geen sprake van een voldoende verregaande invloed om onder het begrip ‘lobbypraktijk’ te vallen.

42. Hierbij is het niet van belang op welke manier deze invloed tot uiting komt. Dit gebeurt niet enkel door het rechtstreekse contact tussen overheden en lobbyisten – via gesprekken met politici of vertrouwelijk mailverkeer -, maar dit kan ook onrechtstreeks – bijvoorbeeld via studies die in de media opduiken, dossiers en studies die aan de kabinetten worden afgegeven, uitnodigingen voor voetbalwedstrijden, geschenken etentjes,...⁶⁴ Het spectrum van

⁶² OECD, *Lobbying: influencing decision making with transparency and integrity*, Parijs, OECD, 2012, 6-7. Zie <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50101671.pdf>.

⁶³ Doorheen de meesterproef worden de termen ‘stakeholder’ en ‘belanghebbende’ door elkaar gebruikt met dezelfde betekenis. Ik spreek echter pas van een ‘lobbyist’ wanneer deze de hier besproken ‘lobbypraktijk’ uitvoert.

⁶⁴ A. HOFMAN, “De verschillende gedaantes van lobbyen”, *Agora* 2015, afl. 4, (18) 19.

beïnvloeding is zeer breed, waardoor het niet vanzelfsprekend is om bepaalde activiteiten aan te duiden als zijnde lobbyen en andere niet.⁶⁵ Derhalve moet steeds enkel gekeken worden of de beleidsmaker op een voldoende substantiële manier beïnvloed wordt.

Enkel de vereiste van de uitoefening van invloed geldt, ongeacht de juridische status of eventuele compensatie die deze lobbyist hiervoor krijgt. Er wordt in deze meesterproef dus uitgegaan van een brede definitie van het begrip lobbyen waar niet enkel de professionele lobbyisten die tegen compensatie lobbyen onder vallen, maar ook de niet-professionele lobbyisten en NGO's waarvoor geen compensatie voorhanden is. Let wel op: het loutere feit dat deze actoren allen onder het begrip 'lobbyist' vallen, betekent niet dat deze ook steeds aan dezelfde regulering onderworpen dienen te worden (*infra*, nr. 142).

2. Uitoefenen van invloed op beleidsmakers bij bestuursorganen

43. Deze meesterproef behelst enkel de beïnvloeding van beleidsmakers die zorgen voor de beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling, en deze omzetten in besluiten, wetten en maatregelen, zoals eerder aangetoond aan de hand van het schema van Easton dat het besluitvormingsproces in kaart brengt.⁶⁶

3. Initiatief contact bij lobbyist, die geen onderdeel van bestuursorganen is

44. Zoals hierboven aangehaald is er een belangrijk verschil tussen consultatie –en lobbypraktijken. Bij consultatie gaat het initiatief namelijk uit van het bestuur om input te vergaren, terwijl in geval van lobbyen het de belangengroepen zijn die initiatief nemen om de overheid te benaderen om zo de regelgeving te beïnvloeden ter bescherming van hun belangen.⁶⁷

⁶⁵ D. SOENENS, *Lobbyen in de Wetstraat*, Berchem, 2017, 10.

⁶⁶ Zie schema van Easton (*supra*, nr. 13): D. EASTON, An Approach to the Analysis of Political Systems, *World Politics*, Volume 9, Issue 3 April 1957, 384.

⁶⁷ P. POPELIER, K. VAN AEKEN, A. MEUWESE en P. VAN HUMBEEK, *Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden*, onuitg. onderzoeksrapport interuniversitair Centrum voor Wetgeving in opdracht van Vlaamse Regering, 10.

3. Transparantie: quid?

45. Het is belangrijk om een duidelijk onderscheid tussen transparantie en openbaarheid te maken. Hoewel deze vaak als synoniemen worden opgevat, is er wel degelijk een substantieel verschil. Ten eerste is openbaarheid een belangrijk geschreven juridisch beginsel binnen de democratische rechtstaat,⁶⁸ terwijl transparantie daarentegen een ongeschreven karakter heeft.⁶⁹

46. Daarenboven verschillen beide begrippen ook inhoudelijk. Waar openbaarheid te maken heeft met openheid en toegankelijkheid, behelst transparantie veeleer de begrijpelijkheid.⁷⁰ Zo kunnen documenten openbaar en toegankelijk zijn, maar wanneer deze gepubliceerd worden in een vreemde taal of onleesbaar blijven door een overdaad aan vakjargon, zijn deze niet begrijpelijk en bijgevolg niet transparant voor de kennisnemer, namelijk de Belgische burger die de wetgeving moet naleven. Deze begrijpelijkheid dient niet enkel beoordeeld te worden in het licht van de vereiste van een begrijpbare taal, maar behoeft een ruimere invulling. Zo kunnen ook het ontbreken van een afdoende motivering, argumentatie en toelichting tot onbegrijpelijke wetgeving leiden.⁷¹

47. Concreet dient het begrip ‘transparantie’ in deze meesterproef als volgt te worden begrepen: “Ingeval van transparante wetgeving wordt het werkelijk verloop van de wetsvoorbereidingen zo nauwkeurig mogelijk samengevat, opdat de kennisnemer (burger) in staat is om de gegeven informatie (wetgeving) adequaat en zonder gemis van belangrijke informatie te evalueren zodat hij begrijpt hoe en waarom deze tot stand is gekomen.” Transparantie gaat aldus hand in hand met de verschriftelijking van de wetsvoorbereidingen. Hierdoor worden beleidsmakers geprikkeld om alle betrokken belangen en hun inbreng tijdens de voorbereiding beter te identificeren. Kortom, meer transparantie heeft tot gevolg dat de wetsvoorbereiding meer rationeel en controleerbaar wordt.

⁶⁸ Zie bv. Art 66, lid 1 Gw. Of A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2011, 796.

⁶⁹ M. R. RAMAL, *Naar een glazen wetgevingshuis*, Den Haag, BJU, 10.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*, 11.

III. Lobbypraktijken in België

48. Dit hoofdstuk onderzoekt de lobbypraktijk in België. Om tot een zo volledig mogelijk beeld te komen dienen zowel de lobbyisten als de beleidsmakers onder de loep genomen te worden.⁷² Vooreerst werpen we een blik op de lobbyisten (1). We bekijken hoe deze de beleidsmakers benaderen en op welke manieren invloed kan worden uitgeoefend. Vervolgens kijken we in het tweede deel van dit hoofdstuk naar de rol die de beleidsmakers spelen in dit proces en hoe deze doorgaans beïnvloed worden (2). Tot slot bekijken we welke mogelijke rechtsgronden er bestaan om deze beïnvloeding te reguleren en tegen te gaan (3).

1. Lobbyisten in België

49. Wie zijn de lobbyisten in België? Dat is de vraag van 10 miljoen. Jammer genoeg moet ik de lezer van deze meesterproef gelijk teleurstellen; een eenduidig antwoord op deze vraag bestaat niet.⁷³ Hoewel we in het vorige hoofdstuk tot een richtinggevende definitie van het begrip ‘lobbyen’ zijn gekomen, is het niet evident deze praktijken toe te schrijven aan een kwalificeerbare en limitatieve groep lobbyisten. In het hoofdstuk 2 hebben we de lobbypraktijk als volgt gedefinieerd:

“Lobbyen is het uitoefenen van een substantiële invloed op beleidsmakers bij bestuursorganen, waarbij het initiatief voor het contact ligt bij de lobbyist, die geen statutair onderdeel uitmaakt van die organen.”

50. Hoewel deze definitie richtinggevend is om het begrip ‘lobbypraktijken’ te kaderen, is het niet mogelijk een omvattend beeld te geven van alle actoren in België die aan zulke lobbypraktijken doen. Het spectrum van beïnvloeding is namelijk zodanig breed en verschilt aanzienlijk van sector tot sector, dat het formuleren van een omvattend beeld van de lobbyisten in België onmogelijk wordt. Daarenboven blijkt transparantie niet meteen bovenaan de prioriteitenlijst van de Belgische overheid te staan, wat onze zaak uiteraard niet helpt.⁷⁴

⁷² D. SOENENS, *Lobbyen in de Wetstraat*, Berchem, EPO, 2017, 10.

⁷³ *Ibid.*, 7; en K. JOOS, “Lobbyen in België is ondoorzichtig”, *De Tijd* 30 augustus 2016. Zie: <https://www.tijd.be/opinie/algemeen/lobbyen-in-belgie-is-ondoorzichtig/9802894.html>.

⁷⁴ V. VERLINDEN, *De hoeders van de wet. De rol van instellingen in het wetgevingsproces*, Brugge, Die Keure, 2010, 607.

Een allesomvattend kader van de lobbyisten geven is aldus onmogelijk. Hoezeer ik als auteur van volledigheid kan dromen, blijft de keuze arbitrair en blijven tal van voorbeelden niet vermeld. ‘Oneindig’ lijkt voor de lijst van voorbeelden een nauwelijks overdreven omschrijving.⁷⁵ Vakbonden, milieugroepen, bedrijven, beroepsfederaties, professionele lobbyisten, ngo’s, politiciers zelf,... Allemaal kunnen ze in de huid van een lobbyist kruipen. In wat volgt worden enkele zorgvuldig uitgekozen voorbeelden weergegeven die telkens een ander licht werpen op het lobbylandschap in België om een zo representatief mogelijk beeld weer te geven. Volgende lobbyisten worden achtereenvolgens bekeken: een vorm van onbehoorlijke lobby ter behartiging van individuele belangen, de Kazachgate (1), een vorm van gereguleerde lobbypraktijken, de farma-lobby (2), een lobby ter behartiging van het algemene belang, de klimaatlobby (3), professionele lobby-dienstverleners die lobbyen voor hun cliënten (4), beroepsorganisaties die lobby voeren ter behartiging van hun beroepsveld (5) en de rechtstreekse beïnvloeding van politici door de uitkering van ongewoon hoge zitpenningen (6).

In volgende hoofdstukken onderzoeken we de voor –en nadelen van het lobbyen en gaan we na wat behoorlijke en onbehoorlijke lobby’s van elkaar onderscheidt. Hierbij zal regelmatig teruggekoppeld worden naar de hierna beschreven voorbeelden.

⁷⁵ E. COECK en J. WILLEMS, *De Walm van de Wetstraat – 20 jaar onfrisse politieke praktijken*, Antwerpen, Coda, 1994, 13.

1.1. Kazachgate

1.1.1. Algemeen

51. In het najaar van 2016 werd een onderzoekscommissie opgericht om na te gaan hoe de zogenaamde ‘afkoopwet’ tot stand is gekomen.⁷⁶ Deze wet zorgt voor een verruimde minnelijke schikking waardoor het strafproces vervalt.⁷⁷ De afkoopwet biedt dus de mogelijkheid om, op voorstel van het parket, een strafonderzoek letterlijk af te kopen. In ruil voor een som geld volgt er geen proces en zal het strafblad van de betrokken fraudeurs blanco blijven.⁷⁸ De verruiming zit hem in het feit dat deze mogelijk wordt gemaakt voor een uitgebreider palet aan misdrijven en dat ze ook mogelijk is nadat de strafvordering al op gang is gebracht. De officiële ratio legis was hier om de strijd aan te gaan tegen complexe vormen van criminaliteit, met name grote financiële-fiscale-fraudedossiers.⁷⁹ Grote financiële processen hebben in België namelijk de verderfelijke gewoonte te verjaren.⁸⁰ Derhalve beoogde de overheid via deze weg alsnog geld te recupereren. Tot zover het officiële discours.

52. Het verhaal van de totstandkoming van deze beruchte ‘afkoopwet’ lijkt in twee delen uiteen te vallen. Enerzijds is er de redactie van de wet op de verruimde minnelijke schikking. Een reconstructie van de totstandkoming van de wet werpt een bijzonder licht op deze zaak.⁸¹ De diamantsector hield bijna letterlijk de pen vast om deze wet te helpen schrijven via lobbyisten die mee aan de wet schreven als experts ter zake.⁸² Zo werden de heren R. Verstraeten en A. Haelterman tijdens de voorbereidende werken en bij het schrijven van de afkoopwet intensief geraadpleegd als experts ter zake. Ze woonden expertisevergaderingen bij, schreven nota’s, zetelden als experts in de commissie financiële begroting en werden gehoord als deskundigen in de Senaatcommissie Justitie, terwijl deze terzelfdertijd aan de slag waren als raadsheren van de diamantsector en zelfs hun aanwezigheden in de hoorzittingen factureerden aan het

⁷⁶ Voorstel tot instelling van een parlementaire onderzoekscommissie, *Parl. St.* Kamer 2016, nr. 2179/003, 19.

⁷⁷ Art. 216bis Sv.

⁷⁸ T. COCHEZ, “Dossier afkoopwet: Belgische Rechtstaat te koop”, *Apache* 23 november 2016. Zie: <https://www.apache.be/2016/11/23/dossier-afkoopwet-belgische-rechtstaat-te-koop/>.

⁷⁹ Wetsontwerp tot wijziging van de artikelen 216bis en 216ter van het Wetboek van strafvordering en van artikel 7 van de wet van 6 juni 2010 tot invoering van het Sociaal Strafwetboek, *Parl. St.* 2011, 1344/003, 3.

⁸⁰ Zie bijvoorbeeld: M. EECKHOUT, Topbankiers voor rechter in zaak KB-lux”, *De Standaard* 19 oktober 2009; en L. BOVÉ, “KB/KB-LUX zaak belandt na 14 jaar in de prullemand”, *De Tijd* 1 juni 2011.

⁸¹ Voor een meer uitgebreide uiteenzetting omtrent de totstandkoming van de afkoopwet, lees oa.: Diamantgate, de meesters van de diamantlobby”, *Apache* 17 januari 2012; T. COCHEZ, “De afkoopwet is het monster van Frankenstein”, *Apache* 3 december 2013; R. VAN CAUWELAERT, “Een onbesproken Oezbeek”, *De Tijd* 19 november 2016; en Verslag parlementaire onderzoekscommissie, *Parl. St.* Kamer 2018, 2179/007, 78-219.

⁸² T. COCHEZ, “Betrokkenheid diamant bij afkoopwet onmiskenbaar, *Apache* 23 maart 2017.

AWDC.⁸³ Beide functionarissen droegen duidelijk twee petjes, maar ‘vergat’ telkens te melden dat ze voor de vergaderingen werden vergoed⁸⁴ door de AWDC, die op hun beurt betrokken partij waren in fraudezaken voor honderden miljoenen euro’s en voor wie een verruimde afkoopwet meer dan welkom zou zijn.⁸⁵ Een ontluisterend voorbeeld van het belang van de diamantsector inzake de afkoopwet kan men terugvinden in de nadien afgesloten Omega diamonds-affaire: fraudebedrag: 2,2 miljard euro, afkoopsom: 160 miljoen euro.⁸⁶

53. Anderzijds kunnen grote vraagtekens geplaatst worden bij het feit dat de wet versneld door het parlement is gejaagd. Grote verontwaardiging werd geuit rond de rol van enkele politici die de snelle totstandkoming van deze wet bepleitten in het belang van drie vertrouwelingen van de Kazachse president, en rond de rol hierbij van het Élysée. Er is namelijk vanuit de Franse regering en via enkele prominente politici verregaande druk uitgeoefend om ten gunste van drie zakenmannen, waaronder spilfiguur Patoch Chodiev, de nieuwe ‘afkoopwet’ in een sneltreintempo door het parlement te jagen.⁸⁷ Frankrijk zou dit gedaan hebben om goodwill te creëren bij de Kazachse president met het oog op een grote handelsdeal betreffende de bouw van fabrieken en de verkoop van een serie helikopters en locomotieven.⁸⁸ Chodiev, bezitter van de Belgische nationaliteit en woonachtig te Waterloo,⁸⁹ was namelijk in verdenking gesteld in de Tractabel-zaak⁹⁰ voor het gebruik van valse stukken, valsheid in geschrifte, witwassen en bendevoorming.⁹¹ Concreet werd vanuit het Élysée een groepje advocaten en politici bij elkaar gebracht. Meester Armand De Decker vormde hier de Belgische arm van en kreeg de opdracht om ervoor te zorgen dat Chodiev niet achter de tralies zou verdwijnen. De afkoopwet zou hier

⁸³ Antwerp World Diamond Centre: koepelorganisatie van de Antwerpse diamantsector. Het vertegenwoordigt de Antwerpse diamantgemeenschap op politiek niveau. Meer info, zie: <https://www.antwerpen.be/nl/info/59b94489b4ce55dbbc50ac7a/in-gesprek-met-ari-epstein-awdc>.

⁸⁴ Verslag parlementaire onderzoekscommissie, *Parl. St. Kamer* 2018, 2179/007, 227-228.

⁸⁵ T. COCHEZ, “Dossier Afkoopwet: Belgische rechtstaat te koop”, *Apache* 23 november 2016.

⁸⁶ E. MAEREVOET, “Omega Diamonds ontloopt definitief miljardenboete”, *Vrt Nws*. 25 januari 2017. Zie: https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/01/25/omega_diamonds_ontlooptdefinitiefmiljardenboete-1-2874415/.

⁸⁷ M. EECKHOUT, “Kazachgate: het mysterieuze lek naar Armand De Decker. Zaten geheime diensten mee in het complot?”, *De Standaard* 16 november 2017, (8) 9.

⁸⁸ X., “Sarkozy aurait fait accélérer le vote d'une loi belge pour favoriser des contrats”, *RTBF* 6 oktober 2012; of M. EECKHOUT, “Kazachgate: het mysterieuze lek naar Armand De Decker. Zaten geheime diensten mee in het complot?”, *De Standaard* 16 november 2017, (8) 9. Voor meer informatie omtrent de inhoud van deze deal, zie: F. LHOMME en G. DAVET, *Sarko s'est tuer*, Parijs, Stock, 2014, 309. (Hoofdstuk VI: Blanchiment en bande organisée: l'affaire Kazakhe). En Verslag parlementaire onderzoekscommissie, *Parl. St. Kamer* 2018, 2179/007, 235-238.

⁸⁹ Hoe Chodiev aan deze nationaliteit is een onfris verhaal op zich, met ex-burgemeester en buurman Serge Kubla in een hoofdrol, zie bv: X., “Chodiev was gewoon een aangename buurman”, *De Standaard* 9 maart 2017. Zie: http://www.standaard.be/cnt/dmf20170308_02770563.

⁹⁰ Verslag parlementaire onderzoekscommissie, *Parl. St. Kamer* 2018, 2179/007, 65 ev.

⁹¹ G. DUPONT, “Milliardair Belge inculpé”, *La Dernière Heure* 21 maart 2007. Zie: <https://www.dhnet.be/actu/faits/milliardaire-belge-inculpe-51b7c11fe4b0de6db98bf152>.

uiteraard als een zeer geschikt instrument toedienen.⁹² Echter, deze wet bestond nog niet op het moment dat de zaak naar de rechtbank werd verwezen. Derhalve had meester De Decker er alle belang bij te gaan lobbyen bij de toenmalige Minister van Justitie De Clerck, zowel bij de minister persoonlijk thuis als op zijn kabinet, om deze wet versneld door het parlement te krijgen opdat zijn cliënt er nog zou van kunnen genieten. Enkele dagen na dit lobbywerk komt er een wetsvoorstel omtrent deze afkoopwet.⁹³ Daarbovenop wordt in plaats van de klassieke parlementaire behandeling gekozen om het voorstel in te dienen als amendement bij een programmawet, zonder dat daar enige reden toe is.⁹⁴ Aangezien er op die manier geen advies aan de Raad van State gevraagd dient te worden, is een programmawet het geschikte vehikel om de wet er snel door te krijgen.⁹⁵ Resultaat van deze *blitzkrieg* was dat Chodiev alsnog gebruik kon maken van de splinternieuwe afkoopwet en, u raadt het al, ook dit ging gepaard met de nodige controverse.

54. Aangezien de oorspronkelijke wet zo'n haastwerk was, bleek vrijwel meteen dat er nood was aan een reparatiewet om enkele technische mankementen in de wet aan te passen. Hoewel meester De Clerck daaropvolgend een circulaire rondstuurde waarin hij opriep de 'afkoopwet' nog niet te gebruiken in afwachting van de reparatiewet,⁹⁶ was de inkt van de wet nog niet goed droog of deze zaak werd al tegen wil en dank van de minister eind juni geschikt, voor de reparatiewet tot stand kwam. Het ontwerp van deze minnelijke schikking werd opgesteld door een advocaat van Chodiev zelf in plaats van het parket, wat zeer ongebruikelijk is.⁹⁷ Enkele dagen nadien keurde Kazachstan de handelsdeal met Frankrijk goed.⁹⁸ Lees dit samen met De Deckers hallucinante ereloon van om en bij de 740.000 euro en de mysterieuze rol van de Orde van Malta bij de eerste contacten en betalingen, en men kan gewag maken van een zeer slecht verborgen 'verborgen' agenda.⁹⁹

⁹² Verslag parlementaire onderzoekscommissie, *Parl. St.* Kamer 2018, 2179/007, 238.

⁹³ *Ibid*, 143-150.

⁹⁴ *Ibid*, 179.

⁹⁵ *Ibid*, 189.

⁹⁶ *Ibid*, 246.

⁹⁷ *Ibid*, 315.

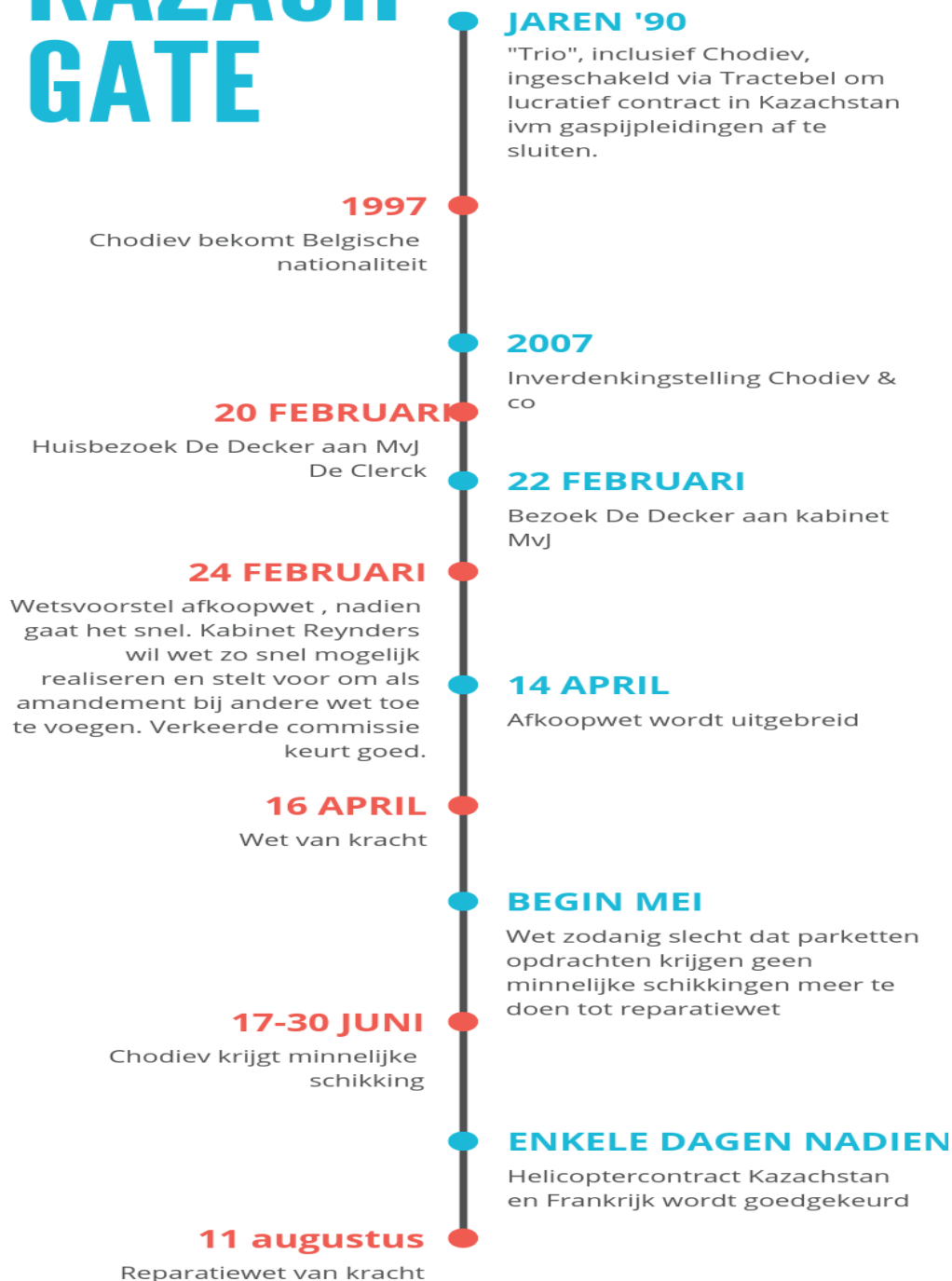
⁹⁸ X., "Sarkozy aurait fait accélérer le vote d'une loi belge pour favoriser des contrats", *RTBF* 6 oktober 2012.

⁹⁹ Voor meer info, zie: R. WAUTERS, "Mysterieuze Orde van Malta speelde cruciale rol in Kazachgate", *De Morgen* 23 november 2016; en D. SOENENS, "De Orde van Malta, de katholieke orde die telkens weer opduikt rond Kazachgate", *Apache* 10 augustus 2017. Zie: <https://www.apache.be/2017/08/10/de-orde-van-malta-de-katholieke-orde-die-telkens-weer-opduikt-rond-kazachgate/?sh=36282aff950fb39ff1c61-136174169>.

Zie schema 3 voor een omvattend overzicht:

TIJDLIJN

KAZACH GATE



1.1.2. Verslag onderzoekscommissie

1.1.2.1. Conclusies

55. Deze commissie is in april 2018 geëindigd nadat de meerderheid en de oppositie het over geen enkele conclusie eens zijn geraakt.¹⁰⁰ Omtrent de vaststellingen kwamen alle partijen tot unanimitieit, maar de eigenlijke conclusies werden door de meerderheid goedgekeurd terwijl de oppositie (CdH en PS) tegenstemden.¹⁰¹

56. In zijn conclusies omtrent de totstandkoming van de ‘afkoopwet’ neemt de onderzoekscommissie een genuanceerde en bij momenten zelfs tegenstrijdige houding in. De commissie uit kritiek op verschillende praktijken, maar blijft van mening dat de wet betreffende de minnelijke schikking in strafzaken naar behoren tot stand is gekomen overeenkomstig de voorwaarden die de Grondwet bepaalt.¹⁰² Zo haalt de commissie aan dat de heren Verstraete en Haelterman als deskundige hun aanwezigheid in een hoorzitting factureerden aan het AWDC en dit vervolgens ‘vergaten’ te vermelden. Hoewel ze van mening is dat dit getuigt van onvoldoende transparantie en dat dergelijke situaties de rol van de deskundigen, alsook van de parlementaire werkzaamheden in een slecht daglicht kunnen plaatsen, besliste ze desondanks dat het AWDC het wetgevend proces hierdoor niet heeft beïnvloed.¹⁰³

57. De commissie stelt tevens de deontologie van de heer De Decker in vraag. Ze verwijt hem van het feit dat deze van zijn positie als ondervoorzitter in de Senaat gebruik heeft gemaakt om er voordeel uit te halen voor zijn werk als advocaat. Hij heeft nooit melding gemaakt van dit belangenconflict.¹⁰⁴ Hoewel men unaniem tot de vaststelling kwam dat de heer De Decker de toenmalige minister van justitie, Stefaan De Clerck, zowel thuis als op diens kantoor bezocht - in zijn functie als advocaat - om druk uit te oefenen omtrent de totstandkoming van de ‘afkoopwet’,¹⁰⁵ bleef de commissie bij zijn conclusie dat de wet betreffende de minnelijke schikking in strafzaken naar behoren tot stand is gekomen overeenkomstig de voorwaarden die de Grondwet bepaalt.¹⁰⁶

¹⁰⁰ M. EECKHOUT, “Kronieken van een aangekondigde mislukking” *De Standaard* 30 maart 2018, (4) 4.

¹⁰¹ F. SEGERS, G. PAELINCK, “Meerderheid en oppositie staan tegenover elkaar in de parlementaire onderzoekscommissie kazachgate”, *Vrt NWS* 28 maart 2018. Zie: <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/03/28/parlementaire-onderzoekscommissie-kazachgate-bereikt-geen-unanim/>.

¹⁰² Verslag parlementaire onderzoekscommissie, *Parl. St. Kamer* 2018, 2179/007, 227.

¹⁰³ Verslag parlementaire onderzoekscommissie, *Parl. St. Kamer* 2018, 2179/007, 228.

¹⁰⁴ *Ibid*, 229.

¹⁰⁵ Voor een meer uitgebreide uiteenzetting van deze initiatieven, zie: Verslag parlementaire onderzoekscommissie, *Parl. St. Kamer* 2018, 2179/007, 143 tem 149.

¹⁰⁶ Verslag parlementaire onderzoekscommissie, *Parl. St. Kamer* 2018, 2179/007, 227.

58. Tot slot oordeelt de commissie dat de inmenging van buitenlandse autoriteiten in een lopend gerechtelijk onderzoek onaanvaardbaar is en dat het niet toekomt aan een advocaat om het ontwerp van een minnelijke schikking op te stellen.¹⁰⁷ Desondanks concludeert de commissie dat de minnelijke schikking van Chodiev en consoorten correct tot stand is gekomen, aangezien de redelijke termijn volgens het openbaar ministerie reeds overschreden was en het van groot belang was dat dit dossier definitief afgesloten werd op basis van artikel 23^{ter} Sv.¹⁰⁸ Deze denkpiste overtuigt echter niet, aangezien het gaat om een dossier dat al jaren aansleepte lijkt het niet onoverkomelijk om twee weken langer te wachten op de redactie van de reparatiewet.

1.1.1.2. Aanbevelingen

59. Tot slot doet de commissie nog enkele aanbevelingen. Allereerst stelt ze dat de deontologische code van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers beter bekend gemaakt dient te worden.¹⁰⁹

60. Omtrent de wetgevende procedure concludeert de onderzoekscommissie dat een wijziging aan de orde is, zodat iedere deskundige die door een onderzoekscommissie wordt uitgenodigd, een verklaring op erewoord aflegt met betrekking tot de belangen die hij vertegenwoordigt en de hoedanigheid in dewelke hij het woord neemt.¹¹⁰ Tevens dient men duidelijk te vermelden of men reeds in een andere hoedanigheid betrokken is (geweest) bij voorliggende wetgeving.¹¹¹ Daarenboven beveelt de commissie aan dat deskundigen die gehoord worden in een commissie en hiervoor vergoed worden, melding maken van de persoon of organisatie door wie zij worden vergoed.¹¹² De commissie verheugt zich hier op de conclusies van de werkgroep Politieke Vernieuwing, die bovenstaande aanbevelingen reeds bevatten en roept het parlement op om het wetsvoorstel tot uitvoering van deze conclusie zo spoedig mogelijk goed te keuren (*infra*, nr. 103).¹¹³

¹⁰⁷ *Ibid*, 315.

¹⁰⁸ *Ibid*, 314-315.

¹⁰⁹ *Ibid*, 230.

¹¹⁰ Verslag parlementaire onderzoekscommissie, *Parl. St.* Kamer 2018, 2179/007, 230-231.

¹¹¹ *Ibid*, 232.

¹¹² *Ibid*.

¹¹³ Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 28 van het Reglement van de kamer van volksvertegenwoordigers, *Parl. St.* Kamer 2017, 2818/001, 1-4.

61. Tot slot verwijst de commissie nogmaals naar de conclusies van de werkgroep Politieke Vernieuwing,¹¹⁴ die tot de conclusie kwam dat er nood is aan de invoering van een lobbyregister en een gedragscode voor professionele lobbyisten (*infra*, nr. 103).¹¹⁵

1.1.3. Afwikkelingen na Afkoopwet

62. Niet enkel de manier waarop de afkoopwet tot stand is gekomen riep verschillende vragen op, maar ook op de inhoud en de toepassing van deze wet werd kritiek geuit.¹¹⁶ Omtrent de toepassing van deze wet barstte in Antwerpen een heuse ‘diamantoorlog’ los waar fraudejager Peter Van Calster en procureur-generaal Yves Liégeois lijnrecht tegenover elkaar kwamen te staan.¹¹⁷

63. Gezien het feit dat de oorspronkelijke wet zo’n haastwerk was, was er vrijwel direct nood aan een reparatiewet om enkele technische mankementen aan te passen (*supra*, nr. 54), maar zelfs deze reparatiewet bevatte nog steeds verschillende mankementen. Dit werd pijnlijk duidelijk nadat het Grondwettelijk Hof op 2 juni 2016 enkele aspecten van het verruimde artikel 216*bis* Sv. ongrondwettig achtte.¹¹⁸ Voornamelijk de loutere formele controle door een rechter op een gesloten schikking was een doorn in het oog van het Hof. Het Hof concludeerde dat een rechter over de mogelijkheid moet beschikken om ook inhoudelijk te toetsen. Deze uitspraak van het Hof dient gevolgd te worden. Men creëert op die manier immers een dubbele rechtspraak: die van rechtbanken en die van het openbaar ministerie, wat de deur openzet naar willekeur. Op 2 maart 2018 werd een aangepast artikel 216*bis* van het wetboek van Strafvordering gepubliceerd.¹¹⁹

64. Het gerecht in Bergen heeft De Decker intussen wel in verdenking gesteld voor ‘ongeoorloofde beïnvloeding’.¹²⁰ Deze voorlopige conclusie staat haaks op de bevindingen van

¹¹⁴ Verslag werkgroep politieke vernieuwing, *Parl. St.* Kamer 2017, 2584/001, 8-9.

¹¹⁵ *Ibid.*, 231.

¹¹⁶ K. VAN CAUWENBERGHE, “Zijn er nog rechters nodig?”, *juristenkrant* 2011, afl. 226, (11) 11.

¹¹⁷ Eerstgenoemde probeerde het gros van de lopende strafonderzoeken inzake diamantfraude voor de rechter te brengen, terwijl de procureur-generaal steeds meer wou schikken (al dan niet onder invloed van de diamantsector). Deze tweestrijd onttaarde vervolgens in een open oorlog tussen beide magistraten die deed vermoeden dat de procureur-generaal zijn macht gebruikte om naarstig op zoek te gaan naar methoden om Van Calster professioneel uit te schakelen. Zie bv. Huiszoeking Van Calster: G. TIMMERMAN, “Oorlog in Antwerpse justitiepaleis over diamantfraude”, *Apache* 10 januari 2012; Rapport HRJ: Verslag van het bijzonder onderzoek HRJ 27 maart 2012, 32; of T. COCHEZ, “Dossier afkoopwet: Belgische Rechtstaat te koop”, *Apache* 23 november 2016.

¹¹⁸ GwH 2 juni 2016, nr. 83/2016, *BS* 1 juli 2016.

¹¹⁹ *Parl. St.* Kamer 2017-2018, nr. 2753/001 tot 010.

¹²⁰ T. COCHEZ, “Armand De Decker in verdenking gesteld in dossier Kazachgate”, *Apache* 7 mei 2018.

de parlementaire onderzoekscommissie, die stelde dat noch de diamantsector, noch De Decker zich schuldig maakten aan ongeoorloofde beïnvloeding. MR-voorzitter Olivier Chastel vroeg De Decker vervolgens ontslag te nemen uit al zijn mandaten, waarop De Decker besloot uit de partij te stappen.¹²¹

1.1.4. Conclusie: Belgische rechtstaat te koop?

65. Deze zaak, door de immer originele media omgedoopt tot de ‘Trio-affaire’ of ‘Kazachgate’, kon al op heel wat media-aandacht rekenen en liet de publieke opinie niet onberoerd. De kritieken vanuit de oppositie op de milde bevindingen in het rapport van de onderzoekscommissie waren dan ook niet mals. Ecolo’er G. Gilkinet sprak zelfs van een eersteklasbegravenis.¹²² Heeft de meerderheid hier geprobeerd een internationaal politiek en economisch corruptieschandaal te minimaliseren, om zodoende hun eigen hachje te redden? Ik kan hier enkel bevestigend op antwoorden. Een streng rapport zou namelijk gezichtsverlies betekenen voor heel wat prominente politici en partijen, niet in het minst binnen de liberale rangen. De conclusies in het rapport staan bij momenten haaks op de vaststellingen die er eerder in werden gedaan.

66. Mijns inziens zijn de getrokken conclusies, die voor de ‘officiële waarheid’ moeten doorgaan, het resultaat van een politiek machtsspel, een duidelijk voorbeeld van klassenjustitie. De verontrustende conclusie die gemaakt dient te worden na de Kazachgate is dat diamantairs en miljardairs een wet vol mankementen op maat kunnen schrijven om een veroordeling af te kopen. Dit alles doet vermoeden dat het aannemelijk is dat zowel de wetgevende, de uitvoerende als de gerechtelijke macht te manipuleren zijn door het grote geld of grote belangen. Op die manier raakt de hele afkoopwet aan de essentie van de Belgische rechtstaat.

¹²¹ MR, “Olivier Chastelle demande à Armand De Decker de démissionner de tous ses mandats électifs”, *MR.be* 7 mei 2018.

¹²² F. SEGERS, G. PAELINCK, “Meerderheid en oppositie staan tegenover elkaar in de parlementaire onderzoekscommissie kazachgate”, *Vrt NWS* 28 maart 2018. Zie: <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/03/28/parlementaire-onderzoekscommissie-kazachgate-bereikt-geen-unanim/>

1.2. Farma-lobby

67. Een totaal ander voorbeeld van lobbyisten vinden we in de farmaceutische en medische hulpmiddelensector die premies en voordelen toekennen aan gezondheidsbeoefenaars, organisaties of patiëntenverenigingen. Op deze manier proberen ze patiëntenorganisaties en geneesheren¹²³ voor hun kar te spannen om zo goodwill te creëren en onrechtstreeks de politiek te beïnvloeden.¹²⁴

68. Verschillende patiëntenorganisaties of gezondheidszorgbeoefenaars hebben immers inspraak als erkende gesprekspartners van de overheid. Zo worden er in nationale overeenkomsten tussen verzekeringsinstellingen en diverse zorggroepen bindende afspraken gemaakt omtrent prijzen, tarieven en terugbetalingsvoorwaarden in de gezondheidszorg.¹²⁵ Deze tarieven zijn vastgelegd in een nomenclatuur van geneeskundige verstrekkingen.¹²⁶ Ook doktersverenigingen spelen een belangrijke rol als experts ter zake.¹²⁷ Het behoeft dan ook geen betoog dat farmaceutische bedrijven er alle belang bij hebben voldoende goodwill te creëren door middel van deze sponseringen. Dit kan op verschillende manieren gebeuren: financiële giften, het organiseren van symposia en evenementen, artsen meenemen naar wetenschappelijke conferenties, staaltjes geneesmiddelen geven, etc.

69. Deze sponsering van de industrie is omstreden. Ze zet namelijk de integriteit en onafhankelijkheid van de patiëntenorganisaties en doktersverenigingen op de helling als gesprekspartners en gezondheidsbeoefenaars, en dat brengt de nodige risico's met zich mee. Wiens voortbestaan grotendeels steunt op de industrie kan zich moeilijk nog onafhankelijk noemen. Nochtans is deze sponsering mijns inziens onontbeerlijk. Zo is de farmaceutische sector de belangrijkste bestaansreden voor vele belangrijke patiëntenorganisaties¹²⁸ en is een goede relatie tussen bedrijven, gezondheidsbeoefenaars en – instellingen en de overheid cruciaal in het licht van wederzijdse informatie-uitwisseling, wat essentieel is voor de medische vooruitgang en kwalitatieve regelgeving.¹²⁹

¹²³ Hoewel er een verbod op voordelen aan geneesheren bestaat, bestaan hier uitzonderingen op. Zie: S. CALLENS, M. LEIRE en L. BODDEZ, *Gezondheidszorg in een notendop*, Die Keure, Brussel, 2016, 150.

¹²⁴ D. SOENENS, *Lobbyen in de Wetstraat*, Berchem, EPO, 2017, 20-21.

¹²⁵ S. CALLENS, M. LEIRE en L. BODDEZ, *Gezondheidszorg in een notendop*, Die Keure, Brussel, 2016, 34.

¹²⁶ Voor meer info, zie: <https://www.riziv.fgov.be/NL/nomenclatuur/Paginas/default.aspx>

¹²⁷ S. CALLENS, J. PEERS, *Organisatie van de gezondheidszorg*, Intersantia, Antwerpen, 2015, 26.

¹²⁸ D. SOENENS, *Lobbyen in de Wetstraat*, Berchem, EPO, 2017, 36-37.

¹²⁹ <https://www.betransparent.be/nl/over-het-transparantieregister/> en MDEON, activiteitenverslag 2017.

70. Om aan deze problematiek een mouw te passen heeft de industrie in nauwe samenwerking met verschillende verenigingen en gezondheidsbeoefenaars een gemeenschappelijk en openbaar transparantieregister in 2015 in het leven geroepen. Echter leek dit vrijwillige transparantieregister eerder een vorm van *window dressing*, aangezien de cijfers opgenomen in het register slechts een fractie uitmaakten van de werkelijke bedragen die in omloop waren.¹³⁰

71. In 2016 is deze oorspronkelijk vrijblijvende vorm van zelfregulering vervangen door een wettelijk transparantieplicht, de *Sunshine Act*.¹³¹ Bedrijven uit de farmaceutische en medische hulpmiddelensector dienen de premies en voordelen die zij vanaf 1 januari 2017 toekennen aan gezondheidszorgbeoefenaars, organisaties of patiëntenverenigingen te documenteren en jaarlijks openbaar te maken op het online platform.¹³² De eerste publicatie op basis van deze *Sunshine Act* gebeurde in juni 2018.

1.3. Citizens' Climate Lobby

72. Dat lobbyen niet steeds gepaard hoeft te gaan met malafide en duistere praktijken bewijst de 'Citizens' Climate Lobby' (verder CCL). Deze apolitieke non-profitorganisatie heeft tot doel de overheid aan te zetten tot een effectief en ambitieus klimaatbeleid. De CCL is opgericht in de Verenigde Staten en kan ondertussen rekenen op een uitgebreid netwerk aan groepen in tal van landen.¹³³ De doelstelling van de CCL is om de politiek onder druk te zetten om ambitieuzere emissiereducties na te streven.

73. Sinds kort is ook de Belgische tak van de CCL volop in opbouw. Hun doel is om in België te lobbyen voor een wetsvoorstel omtrent een koolstofheffing -en dividend. Dit willen ze bereiken door middel van goede relaties op te bouwen met de vertegenwoordigers van verschillende politieke partijen, door het schrijven van brieven en opiniestukken naar de media en door het geven van presentaties en evenementen om de CCL en hun voorstel omtrent de koolstofheffing te promoten.¹³⁴

74. Uiteraard lobbyt niet enkel de CCL in België voor een ambitieuzer klimaatbeleid. Ook verschillende andere organisaties lobbyen voor de klimaatzaak. De klimaatcoalitie is een

¹³⁰ Voor exacte cijfers, zie: D. SOENENS, *Lobbyen in de Wetstraat*, Berchem, EPO, 2017, 35-49.

¹³¹ KB 14 juni 2017 betreffende de uitvoering van de *Sunshine Act*, *BS* 23 juni 2017, 67.945.

¹³² Voor meer info, zie: <https://www.betransparent.be/nl/>

¹³³ Voor meer info, zie: <https://citizensclimatelobby.org/>

¹³⁴ voor meer informatie omtrent dit voorstel, zie: <https://brigittevangerven.wixsite.com/cclbelgium/faq>

nationale vzw die meer dan 70 organisaties uit het Belgische middenveld (milieubewegingen, vakbonden, jeugdleden, etc.) verenigt met klimaatrechtvaardigheid als gemeenschappelijk doel. De koepelorganisatie oefent druk uit op beleidsmakers en mobiliseert het publiek.¹³⁵ De klimaatlobby is brandend actueel. Men is namelijk volop aan het lobbyen om artikel 7bis Gw. te wijzigen opdat de federale wetgever een bijzondere klimaatwet kan opleggen.¹³⁶ Deze wijziging is nodig omdat momenteel elk beleidsniveau zijn eigen klimaatdoelstellingen bepaalt.¹³⁷

1.4. Professionele lobbyisten

75. Er bestaat echter ook de mogelijkheid om zich te laten bijstaan door *public affairs* professionals. Deze zullen zich vrijwel nooit een lobbyist noemen, aangezien hun takenpakket ruimer is dan het loutere lobbyen.¹³⁸ Ze staan in voor het behartigen van de politieke belangen van hun cliënten. Dit doen ze door te communiceren en informatie uit te wisselen met beleidsmakers, adviseurs en andere belanghebbenden.¹³⁹ Sommige advocatenkantoren specialiseren zich hier in,¹⁴⁰ maar dergelijke diensten kunnen ook verleend worden door *corporate affairs* consultancybureaus.¹⁴¹ Uiteraard zijn er ook vele bedrijven met een eigen *public/corporate affairs* branche.¹⁴²

76. Ook de term *public affairs* kent geen vaste definitie. Het is een brede term die slaat op vele activiteiten. Naast het daadwerkelijke lobbyen bestaat het takenpakket van een *public affairs* professional bijvoorbeeld uit het in kaart brengen van belanghebbenden, het geven van trainingen over onderhandelings- en netwerk skills of het opvolgen van politieke veranderingen. Ook zullen ze de reputatie van de cliënt handhaven in de ogen van belanghebbenden (bv. journalisten, consumenten, NGO's, beleidsmakers,...) om zodoende een breed draagvlak te

¹³⁵ DE KLIMAATCOALITIE, "Sign form my future", <http://www.klimaatcoalitie.be/teken-voor-onze-toekomst>.

¹³⁶ R. ARNAUDT, "De Grondwet en de Klimaatwet: 3 antwoorden om u wegwijs te maken in het politieke klimaatlabyrinth", *Vrt. Nws.* 25 maart 2018. Zie: <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2019/03/25/de-grondwet-en-de-klimaatwet-wat-staat-er-morgen-te-gebeuren-in/>.

¹³⁷ P. POPELIER en W. VANDENBRUWAENE, "Hoofdstuk 20. Leefmilieu, klimaat en energie", in J. VELAERS e.a. (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (573) 579; en Adv. RvS. 65.404/1 van 4 maart 2019, over een voorstel van bijzondere wet "over de coördinatie van het beleid van de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot klimaatverandering en het vaststellen van algemene langetermijn doelstellingen", *Parl.St.* Kamer, 2018-19, nr. 54-3517/001.

¹³⁸ A. BANETH, "Why public affairs does not equal lobbying", *European Public Affairs* 27 januari 2014. Zie: <http://www.europeanpublicaffairs.eu/why-public-affairs-does-not-equal-lobbying/>.

¹³⁹ Bepact Deontologisch Charter, https://bepact.be/files/attachments/.224/m_170330_Bepact_Deontologisch_Charter_NL.pdf

¹⁴⁰ Zie bv. Monard Law

¹⁴¹ Zie bv. Growth-Inc, Whyte Corporate Affairs, Interel, Akkanto

¹⁴² Zie bv. Philip Morris, Japan Tobacco International, Telenet

creëren waardoor het gemakkelijker wordt om ondersteuning, financiering of samenwerkingsverbanden te vinden, of regulering te beïnvloeden.¹⁴³

Het is tevens van belang om *public affairs* van *public relations* te onderscheiden. In beide gevallen worden relaties opgebouwd en campagnes opgezet, maar beide verschillen in methoden en doel. *Public affairs* focust zich op zaken die de publieksgroep rechtstreeks aanbelangen, met name wetgeving of beleid, terwijl *public relations* zich focust op de connectie van het bedrijf met de publieksgroep.¹⁴⁴

77. Bepact (*Belgian Public Affairs Community*) verenigt *public affairs* professionals in België, zodat deze hun kennis en ervaring kunnen delen. De vereniging stelde, met het oog op een verdere professionalisering, een deontologische code op. Dit deed ze om een duidelijk leidend kader te voorzien waarbinnen de professionals hun activiteiten uitvoeren en om een duidelijk signaal aan de buitenwereld te geven. Bepact wil hiermee antwoord geven op de vraag naar meer transparantie inzake de relatie tussen *public affairs* professionals, de politiek en andere belanghebbenden.¹⁴⁵

1.5. Beroepsorganisaties

78. Een andere belangrijke groep van lobbyisten met een aanzienlijke invloed op het beleid zijn de beroepsorganisaties. Deze georganiseerde groepen bestaan uit ondernemingen in dezelfde sector, of personen met dezelfde soort opleiding of beroep. Ze worden in het leven geroepen om de belangen van hun leden te verdedigen door het marktaandeel te vergroten en een wetgevend kader te helpen scheppen.¹⁴⁶ Door de wettelijke erkenning verkrijgt zo'n organisatie een statuut dat de waarborg van haar representativiteit inhoudt. Erkende beroepsorganisaties van zelfstandigen en K.M.O.'s worden vertegenwoordigd in de sectorcommissie van de Hoge Raad voor zelfstandigen en K.M.O.'s. Hier worden problemen aangekaart en adviezen verleent.¹⁴⁷ We overlopen even kort enkele voorbeelden:

¹⁴³ A. BANETH, "Why public affairs does not equal lobbying", *European Public Affairs* 27 januari 2014. Zie: <http://www.europeanpublicaffairs.eu/why-public-affairs-does-not-equal-lobbying/>.

¹⁴⁴ P. HAWIN, "Public affairs vs. Public relations: what is the difference?", *PR Daily* mei 2014. Zie: <https://www.prdaily.com/public-affairs-vs-public-relations-what-is-the-difference/>.

¹⁴⁵ Bepact Deontologisch Charter, https://bepact.be/files/attachments/.224/m_170330_Bepact_Deontologisch_Charter_NL.pdf

¹⁴⁶ FOD ECONOMIE, *De erkenning als beroepsorganisatie*, FOD Economie, Brussel, 2018, 2.

¹⁴⁷ Art. 8 en 9 Wet betreffende de organisatie van de vertegenwoordiging van zelfstandige KMO's

79. De Federatie voor verzekeringen -en tussenpersonen (FVF) is de beroepsorganisatie van de Nederlandstalige verzekeringsmakelaars. Recentelijk hebben ze belangrijk lobbywerk verricht inzake de bijsturing van de *Twin Peaks II* –wetgeving.¹⁴⁸ Deze Belgische wetgeving liep vooruit op de Europese richtlijn die pas later werd uitgevaardigd en die minder ver ging, wat resulteerde in administratieve overlast en een *unlevel playing field*.¹⁴⁹ De FVF heeft daaropvolgend door intensief lobbywerk de *Twin Peaks II* –wetgeving weten bij te sturen door bijvoorbeeld in een meer haalbare regeling omtrent de transparantievereisten voor de verzekeringsmakelaars te voorzien. Op deze manier zorgde het FVF ervoor dat deze wetgeving coherent werd gemaakt met het praktische werkveld.¹⁵⁰

80. Bij de bespreking van de Kazachgate zagen we reeds dat het AWDC de collectieve belangen van de diamantsector vertegenwoordigt (*supra*, nr. 52).

81. De Federatie Vrije Beroepen (FVB) is de representatieve interprofessionele organisatie voor de vrije beroepers die de krachten van 29 representatieve beroepsorganisaties en duizenden individuele leden bundelt.¹⁵¹ Zo ijverde de FVB recent voor de erkenning van meer vrije beroepen in het kader van het nieuwe ondernemingsrecht.¹⁵²

1.6. Cumul mandaten

82. Een ander dubieuze gedaante van lobbyen: raden van bestuur waar politici in zetelen. In België is het combineren van (politieke) jobs courant. Deze praktijk is niets nieuws, ze bestaat al zolang als de kritiek erop.¹⁵³ Verschillende schandalen omtrent het cumuleren van mandaten bezorgden de Belgische politiek de voorbije jaren het schaamrood op de wangen. We bespreken hier kort twee in het oog springende zaken.

83. In het najaar van 2016 zette de Publifin-zaak de Waalse politiek op zijn kop. Verschillende prominente politici streken royale zitpenningen op voor het ‘zetelen’ in nep-adviesraden waarbij de aanwezigheid niet verplicht was. De mandatarissen zouden samen zo’n twee miljoen

¹⁴⁸ Wet van 30 juli 2013 tot bescherming van de afnemers van financiële producten en diensten

¹⁴⁹ Richtl. 2016/97, 20 januari 2016 betreffende verzekeringsdistributie

¹⁵⁰ De oorspronkelijk *Twin Peaks II* -wetgeving voorzag bijvoorbeeld in ongelijke transparantieplichtingen ivgl met andere distributiekanaalen. Informatie via mail verkregen van Christophe Thoen, COO van FVF.

¹⁵¹ FEDERATIE VRIJE BEROEPEN, *Samenwerken in de zorg*, Die Keure, Brugge, 2018, 150.

¹⁵² G. PEETERS, “FVB vraagt erkenning van meer vrije beroepers in nieuwe ondernemingsrecht”, *FVIB* 31 oktober 2018. Zie: <http://www.federatievrijebroepen.be/viewobj.jsp?id=402970>.

¹⁵³ Zo kregen verschillende prominente politici als Jean-Luc Dehaene (AB Inbev), Karel De Gucht (Open VLD) (ArcelorMittal) en Guy Verhofstad (Sofina) jarenlang kritiek voor vergoedingen die ze hier opstrekten, zie: D. SOENENS, *Lobbyen in de wetstraat*, Berchem, EPO, 2017, 23.

euro hebben opgestreken, zonder daar bijna iets voor te hoeven doen.¹⁵⁴ Naar aanleiding van dit schandaal vroegen de oppositiepartijen in het Waalse Parlement om een onderzoekscommissie.¹⁵⁵ Door de verschillende petten die de politici op deze manier op hadden, als bestuurder en als politicus, is er op zijn zachts gezegd een schijn naar belangenvermenging. Op deze manier zet men de deur naar niet-transparant en onbehoorlijk lobbywerk wagenwijd open.¹⁵⁶ Aansluitend kende Vlaanderen een jaar nadien een soortgelijk schandaal. De bestuurders van de Gentse nv Publipart, een private dochter van de intercommunale Publilec, kregen tevens ongewoon buitensporige vergoedingen in adviesraden voor heel erg weinig werk.¹⁵⁷

Op 15 februari 2017 besliste de conferentie van voorzitters om, naar aanleiding van deze schandalen, een werkgroep rond het thema “cumulatie van mandaten” op te richten die tot een werkgroep Politieke Vernieuwing zou evolueren in de schoot van de Commissie Binnenlandse Zaken (*infra*, nr. 102).

¹⁵⁴ D. LELOUP, “Des élus payés 500 euros la minute pour des réunions bidons chez publifin (ex-Tecteo)”, *Levif.be* 20 december 2016.

¹⁵⁵ Proposition de résolution visant à instituer une commission d’enquête parlementaire chargée de faire la transparence et d’analyser le fonctionnement du Groupe Publifin ainsi que d’étudier, le cas échéant, d’éventuels dysfonctionnements au sein d’autres structures à participation publique, *Parl.St.* W.Parl. 2016-17, nr. 734/1.

¹⁵⁶ N. VANDER PUTTEN, “Les conditions du capitalisme public intercommunal –Vers un équilibre entre efficacité et contrôle démocratique?”, *ADL* 2017, nr. 2, (297) 301.

¹⁵⁷ D. BERVOET, “Wat u moet weten over Publipart”, *De Tijd* 12 februari 2017. Zie: <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie-vlaanderen/Wat-u-moet-weten-over-Publipart/9861995>.

2. ‘It takes two to tango’

84. Lobbyisten kunnen zo veel hun best doen als ze willen, maar uiteindelijk zijn het de beleidsmakers die de wetgeving tot stand brengen. Derhalve is het van belang te kijken naar rol van de beleidsmakers binnen de lobbypraktijk. Welke beleidsmakers worden doorgaans benaderd? En in hoeverre hebben de lobbyisten invloed op hun werk?

2.1.Kabinetten

85. (Een van) de belangrijkste toegangspoort(en) voor lobbyisten om toe te kunnen treden en invloed uit te oefenen op het beleid zijn de ministeriële kabinetten.¹⁵⁸ Deze kunnen omschreven worden als “beleidsondersteunende organen ten dienste van een minister, met als kern een aantal politieke beleidsadviseurs, die hun functie tijdelijk vervullen en niet behoren tot de ambtelijke hiërarchie”.¹⁵⁹ Ze bereiden wetsvoorstellen voor, kaarten bepaalde onderwerpen aan bij hun minister, hebben een communicatie –en coördinatiefunctie¹⁶⁰ en helpen bij het schrijven van wetteksten en decreten.¹⁶¹ De kabinetten zijn de machinekamers van de macht, de motor van onze Belgische democratie. Nagenoeg alle politici vertrouwen op hun medewerkers en hun dossierkennis. Zelfs de grootste controlefreaks onder de ministers moeten af en toe volledig vertrouwen op hun kabinetten, aangezien ze onmogelijk alle bijzonderheden van elk dossier steeds onder de knie kunnen hebben.¹⁶²

86. Dit kan bij momenten ook gevaarlijk zijn. Kabinetten zijn namelijk een grote blinde vlek in het Belgische besluitvormingsproces. Binnen de wetenschappelijke literatuur zijn ministeriële kabinetten vaak een ‘vergeten’ onderwerp geweest. Ondanks dat ze (een van) de belangrijkste organen zijn van de Vlaamse en Belgische besluitvorming zijn, worden ze zelden in kaart

¹⁵⁸ Elke minister beschikt over een kabinet, bestaande uit persoonlijke medewerkers. Voor de kabinetten van de Vlaamse ministers, zie B.VI.Reg. 24 juli 2009 tot organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering, BS 10 augustus 2009 (achteraf gewijzigd); en C. PELGRIMS, “Het ministerieel kabinet als rotatiepunt en meerwaarde in de loopbaan van de kabinetsleden. Een onderzoek binnen de kabinetten van de Vlaamse Regering”, *TBP* 2003/6, 384-404.

¹⁵⁹ C. PELGRIMS, *Ministeriële kabinetsleden en hun loopbaan. Tussen mythe en realiteit*, Brugge, Die Keure, 2001, 12.

¹⁶⁰ Hiermee wordt enerzijds bedoeld dat ze in voeling komen met alle deelnemers van het besluitvormingsproces: contact met politici en hun respectievelijke partijen, met de lokale besturen en met andere ministeries en anderzijds dat het kabinet instaat voor het woordvoerderschap van de minister. C. PELGRIMS, “Het ministerieel kabinet als rotatiepunt en meerwaarde in de loopbaan van de kabinetsleden. Een onderzoek binnen de kabinetten van de Vlaamse Regering”, *TBP* 2003/6, (384) 387; en VLAAMSE OVERHEID, “De kabinetsmedewerkers”. Zie: <https://overheid.vlaanderen.be/over-de-vlaamse-overheid/wegwijzer-vlaamse-regering/de-kabinetsmedewerkers>.

¹⁶¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering, BS 10 augustus 2009.

¹⁶² D. SOENENS, *Lobbyen in de Wetstraat*, Berchem, EPO, 2017, 16.

gebracht.¹⁶³ Ook wetgeving hieromtrent is relatief schaars en laat veel ruimte voor de kabinetten om hun activiteiten zelf in te vullen.¹⁶⁴

87. Ministeriële kabinetten zijn typisch naar buiten gerichte communicatie –en coördinatiecentra. Ze onderhouden contacten met alle andere spelers in het beleidsproces. Enerzijds houden ze contact met andere kabinetten, de ambtenarij, lokale overheden, en partijorganisaties.¹⁶⁵ Ze vormen het mediërend hart van de overheid.¹⁶⁶ Anderzijds richten ze zich tot belangengroepen om een zo groot mogelijk draagvlak te vinden voor hun beleid via de consultatiepraktijk.¹⁶⁷ *Vice versa* kunnen de belangengroepen ook zelf aankloppen met het oog op het faciliteren van hun belangen via de lobbypraktijk.¹⁶⁸

88. Dit alles maakt dat de ministeriële kabinetten de ideale sluis zijn voor belangengroepen om te proberen het beleid van een minister te beïnvloeden.¹⁶⁹ Hun belangrijke rol in de besluitvorming en hun niet-transparante werkwijze maakt hen tot het meest geschikte instrument om de besluitvorming te beïnvloeden. Het gebeurt zelfs dat belangengroepen pogen een afgevaardigde binnen het kabinet te plaatsen, om zodoende de weg naar de besluitvorming aanzienlijk te vergemakkelijken.¹⁷⁰ Kabinetsmedewerkers kunnen echter ook een overstap maken in de omgekeerde richting.¹⁷¹ Deze draaideurpolitiek hoeft niet te verwonderen

¹⁶³ C. PELGRIMS, “Het ministerieel kabinet als rotatiepunt en meerwaarde in de loopbaan van de kabinetsleden. Een onderzoek binnen de kabinetten van de Vlaamse Regering”, *TBP* 2003/6, (384) 384.

¹⁶⁴ Zie: Besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering, *BS* 10 augustus 2009; en 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, *BS* 28 juli 2001.

¹⁶⁵ M. SUETENS en S. WALGRAVE, “Belgian Politics without ministerial cabinets? On the possibilities and limitations of a New Political Culture”, *Acta Politica* 2001, 2, (285) 298.

¹⁶⁶ M. BRANS, D. HOET, *De organisatie en het management van beleidsvoorbereiding en België en Nederland, Politicologenemaal*, KUL Instituut voor de overheid, Leuven, 15.

¹⁶⁷ P. POPELIER, K. VAN AEKEN, A. MEUWESE en P. VAN HUMBEEK, *Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden*, onuitg. onderzoeksrapport interuniversitair Centrum voor Wetgeving in opdracht van Vlaamse Regering, 182.

¹⁶⁸ *Ibid.*, 16.

¹⁶⁹ C. PELGRIMS, “Het ministerieel kabinet als rotatiepunt en meerwaarde in de loopbaan van de kabinetsleden. Een onderzoek binnen de kabinetten van de Vlaamse Regering”, *TBP* 2003/6, (384) 387.

¹⁷⁰ *Ibid.* In zijn onderzoek naar de instroom en uitstroom van Vlaamse kabinetsmedewerkers beschreef pelgrim de traditie waarbij werkgeversorganisaties vertegenwoordigers uit hun midden binnenbrengen in het kabinet van de Minister van Economie.

¹⁷¹ W. DEWACHTER, *Politieke sociologie Deel 2*, Leuven, Acco, 1999, 24.

aangezien voormalige cabinetards erg gegeerd zijn bij lobbykantoren.¹⁷² Expertise is namelijk erg belangrijk voor een goed lobbyist, dat staat gelijk aan overtuigingskracht.¹⁷³

2.2. Parlementsleden

89. Het Belgische wetgevingssysteem is er een van *checks and balances*. Het parlement, de wetgevende macht, dient samen te werken met zijn regering, de uitvoerende macht, om aan besluitvorming te doen.¹⁷⁴

90. Zo kunnen beiden respectievelijk wetsvoorstellen –of ontwerpen opstellen en een tekst wordt pas wet nadat zowel het parlement als de Koning hun instemming hebben betuigd.¹⁷⁵ Echter dient wel opgemerkt te worden dat in de praktijk vooral sprake is van eenrichtingsvoetbal: de regering neemt steevast het initiatief en het parlement ondergaat het spel.¹⁷⁶ Vooraleer er tot een stemming wordt overgegaan, doorloopt dit wetsvoorstel –of ontwerp nog een hele procedure. De eerste fase van deze procedure is de behandeling in parlementaire commissies. Het is de taak van de commissies om hierover te stemmen of het voorstel/ontwerp te amenderen. Ook hier kan een lobbyist zijn belangen laten gelden. Wanneer een bepaalde belangengroep een bepaald voorstel/ontwerp tracht te voorkomen, kan het terugvallen op drie basistechnieken wanneer dit door een commissie wordt behandeld, namelijk amenderen, blokkeren en uitstellen.¹⁷⁷

Ook hier ligt er voor lobbyisten dus wel wat te rapen. Via deze weg kunnen ze proberen parlementariërs te beïnvloeden een wetsvoorstel te ontwerpen of in hun voordeel te stemmen, of invloed uitoefenen in de parlementaire commissies.

¹⁷² Zie bv. J. BOSSAERT, “Topvrouw kabinet-De Block nu directrice bij farmabedrijf”, *HLN* 23 januari 2019. Zie: <https://www.hln.be/nieuws/binnenland/farma-files-topvrouw-kabinet-de-block-nu-directrice-bij-farmabedrijf~a1d8dba2/> en W. VAN DE VELDEN, “Kabinetschef Marghem gebuisd voor topfunctie CREG, *De Tijd* 21 november 2018. Zie: <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/algemeen/kabinetschef-marghem-gebuisd-voor-topfunctie-creg/10071718.html>.

¹⁷³ D. SOENENS, *Lobbyen in de Wetstraat*, Berchem, EPO, 2017, 20-21.

¹⁷⁴ M. DE JONCKHEERE, *Inleiding tot het recht*, Brugge, Die Keure, 2018, 91.

¹⁷⁵ Voor een uitgebreid overzicht van de functionele samenwerking tussen parlement en regering die leidt tot wetgeving, zie: S. SOITTEAUX, *Grondwettelijk Recht*, Antwerpen, Intersantia, 2017, 187-206.

¹⁷⁶ G. VAN DER BIESEN, “Niet te schatten. Parlementaire beïnvloeding van wetgeving”, in P. POPELIER en J. VAN NIEUWENHOVE (eds.), *Wie maakt de Wet*, Brugge, Die Keure, 2006, (53) 55-56.

¹⁷⁷ S. GROMMEN, “Zoveel invloed heeft de tabakslobby in ons land”, *VRT NWS* 15 juni 2018. Zie: <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/06/15/zoveel-invloed-heeft-de-tabakslobby-in-ons-land/>.

2.3. Externe experts

91. In de ministeriële kabinetten en de commissies is het gebruikelijk dat externe experts worden ingeschakeld om te helpen bij het opstellen van wetgeving. Deze *ghostwriters* blijven doorgaans onzichtbaar voor de publieke opinie. Dit kan echter erg verwarrend zijn. Deze experts kunnen soms in opdracht van bepaalde *stakeholders* lobbyen bij de overheid, maar even later door diezelfde overheid gevraagd worden om een wet te helpen schrijven die betrekking heeft op diezelfde groep van *stakeholders*.¹⁷⁸ Wanneer het niet duidelijk is voor wie deze *ghostwriters* optreden, kan dit nefaste gevolgen hebben.

92. De Kazachgate kan hier als schoolvoorbeeld dienen. A. Haelterman en R. Verstraeten hielpen mee aan de afkoopwet als experts, maar velen beseften niet dat ze optraden namens het AWDC (*supra*, nr. 52). Dit toont aan dat de grens tussen de lobby -en consultatiepraktijk niet altijd even duidelijk is. Het is niet altijd gemakkelijk uit te maken of deze experts *à la tête du client* of in het algemeen academisch belang handelen.

2.4. Ambtenaren

93. Zoals reeds vermeld kent ons land, in tegenstelling tot andere landen, een zeer uitgebreide ‘kabinetscultuur’ waar de kabinetten niet louter de minister bijstaan, maar in vele gevallen de beleidsvoorbereiding en besluitvorming van A tot Z regelen.¹⁷⁹ Deze dominante rol van de kabinetten heeft de beleidsvoorbereidende rol van de ambtenarij in verdrinking gebracht. De uitbreiding van de kabinetten zorgde voor een vertrouwensbreuk tussen ministers en ambtenaren. Ministers vertrouwen namelijk liever op de expertise van kabinetsmedewerkers die ze zelf hebben aangesteld dan op onafhankelijke ambtenaren.¹⁸⁰

94. In verschillende rechtsleer wordt al jaren, zo niet decennia kritiek gegeven op de wijze waarop aan de ambtenaren wordt voorbijgegaan bij de voorbereiding van regelgeving.¹⁸¹ Zo wordt er reeds lange tijd gepleit voor een ‘corps van wetgevingsambtenaren’ dat als steunpunt moet dienen bij het parlement of de administratie.¹⁸² In die zin vond in Vlaanderen een

¹⁷⁸ M. JUSTAERT en C. VANSCHOUBROEK, “De onzichtbare macht afl. 1”, *De Standaard* 16 maart 2019, (17) 18.

¹⁷⁹ P. VAN HUMBEECK, “Betere regelgeving in Vlaanderen, quo vadis?”, *T.v.W* 2017, nr.1, (31) 32.

¹⁸⁰ M. BRANS, D. HOET, *De organisatie en het management van beleidsvoorbereiding en België en Nederland, Politicologenetmaal*, KUL Instituut voor de overheid, Leuven, 15.

¹⁸¹ Zie bv. P. VAN HUMBEECK, “Betere regelgeving in Vlaanderen, quo vadis?”, *T.v.W* 2017, nr.1, (31) 32; en M. ADAMS en P. POPELIER, *Wie waakt over de kwaliteit van de wet?*, Antwerpen –Groningen, Intersantia, 2000, 30-31; of P. DELNOY, “Pour une nouvelle génération des légistes”, *J.T.* 1979, 653-655.

¹⁸² M. ADAMS en P. POPELIER, *Wie waakt over de kwaliteit van de wet?*, Antwerpen –Groningen, Intersantia, 2000, 30-31.

grootschalige rationalisering plaats in het kader van het Beter Bestuurlijk Beleid-programma, waar een grotere rol was weggelegd voor ambtenaren in de vorm van adviesraden.¹⁸³ Wetgevingsambtenaren spelen op Vlaams niveau ook een belangrijke rol via de reguleringssimpactanalyse.¹⁸⁴

95. Op federaal niveau blijft de slagkracht van ambtenaren echter beperkt, daar de kabinetten de touwtjes van het beleidsvormingsproces nog stevig in handen hebben. Ambtenaren worden op federaal niveau veeleer geacht de rol te vervullen van beleidsuitvoerder.¹⁸⁵ In het verleden heeft de wetgever met de Copernicushervorming op deze kritieken proberen te antwoorden.¹⁸⁶ Deze hervorming beoogde een globale hervorming van het overheidsapparaat, maar leidde niet tot het gewenste resultaat. De beoogde versterking van de administratie bleef grotendeels uit. De ministeriële kabinetten werden door deze hervorming vervangen door beleidscellen. Deze hebben echter bijna alle functies van de kabinetten overgenomen, waardoor er eerder van een naamsverandering kan gesproken worden dan van een ingrijpende hervorming.¹⁸⁷ In de media en zelfs via officiële communicatie wordt nog steeds gesproken over ministeriële kabinetten.¹⁸⁸ Derhalve blijft deze terminologie behouden voor het verdere verloop van de meesterproef, om verwarring te vermijden.

3. Regulering in België

3.1. Deontologie

96. In het Vlaams Parlement bestaat er reeds een deontologische code en bijhorende commissie sinds 22 oktober 1997.¹⁸⁹ Op een onafhankelijke federale deontologische commissie was het echter wachten tot het Institutioneel Akkoord voor de zesde staatshervorming.¹⁹⁰ Deze werd in werking gesteld als een vast orgaan van de kamer van volksvertegenwoordigers in de wet van 6 januari 2014 houdende de oprichting van een Federale Deontologische Commissie (verder

¹⁸³ P. POPELIER, R. VAN GESTEL, K. VAN AEKEN, V. VERLINDEN en P. VAN HUMBEEK, *consultaties in de wetgevingspraktijk. Een zoektocht naar internationale good practices*, in SIGMA, Brussel, Politeia, 2008, 9.

¹⁸⁴ X., “Toetsing concrete totstandkoming van wetgevende normen door Grondwettelijk Hof. Een pyrrusoverwinning of een echte doorbraak in de uitbreiding van de rechtsbescherming?”, *TBP* 2013, afl. 10, (607) 616.

¹⁸⁵ A. HONDEGHEM, “De politieke en ambtelijke component in het openbaar bestuur”, in X. (ed.): *Inleiding tot de bestuurskunde, Deel 2*, Brussel, STOHO, 1996, 57-58.

¹⁸⁶ FOD PERSONEEL EN ORGANISATIE, *Copernicus – midden in de toekomst*, Brussel, FedWeb, 2008, 4.

¹⁸⁷ J. DE JAEGHERE, “Beleidsellen op federaal niveau: Evaluatie van de Copernicushervorming”, *Jura Falconis* 2009-2010, nr. 4, (575) 587.

¹⁸⁸ *Ibid*, 589.

¹⁸⁹ *Parl. St. Vlaams Parlement 1998-99*, nr. 7-A/1.

¹⁹⁰ Algemene beleidsnota (Staatshervorming), *Parl. St. Kamer 2011-2012*, DOC 53 1964/016, 3.

FDC). De bevoegdheid van deze commissie behelst niet enkel de parlementsleden, ze kan ook optreden tegen regeringscommissarissen, leidinggevende ambtenaren van een ministerie of overheidsdienst, of tegen personen die optreden als overheidsbestuurder en de (adjunct) – kabinetschefs van de leden van de federale regering.¹⁹¹

97. De voornaamste taak van de commissie was het opstellen van een ontwerpcode die deontologische regels bevat, evenals elke richtlijn die de commissie nuttig acht inzake deontologie, ethiek en belangenconflicten.¹⁹² Voor de leden van de Kamer en de Senaat geldt deze code enkel voor zover ze is opgenomen in hun respectievelijk reglement.¹⁹³ Ze zijn dus geenszins gebonden door het ontwerp van de commissie. Beiden hebben echter wel een eigen Deontologische Code waar tevens duidelijk in vermeld staat dat het algemeen belang steeds primeert.¹⁹⁴

98. Naast het opstellen van deze code heeft de commissie een tweeledige adviserende taak. Enerzijds geeft ze vertrouwelijk advies, op verzoek van een openbaar mandataris over specifieke kwesties omtrent deontologie, ethiek of belangenconflicten.¹⁹⁵ Zo werd de commissie bijvoorbeeld ten vertrouwelijke titel gevraagd een advies te geven over de houding van parlements lid Filip Dewinter (Vlaams Belang) aangaande de kennisneming van een brief van de Veiligheid van de Staat (VSSE), waarin staat dat het kamerlid als *senior consultant* werkt voor een VZW die inmengingsactiviteiten van China in België bevordert.¹⁹⁶

Anderzijds kan de commissie algemene adviezen geven, hetzij op vraag van de federale regering, een derde van de leden van de Senaat of vijftien leden van de Kamer, hetzij op eigen initiatief.¹⁹⁷ Op 13 december 2017 publiceerde de commissie een advies op eigen initiatief aangaande de relatie tussen openbare mandatarissen en derden in de totstandkoming van de wetgeving.¹⁹⁸

¹⁹¹ Art. 2 §1 Wet van 6 januari 2014 houdende de oprichting van een Federale Deontologische Commissie.

¹⁹² Art. 5§1 *Ibid.*

¹⁹³ RvS, afd.wetg.,algemene vergadering, advies nr. 53.935/AG van 27 augustus 2013, *Parl. St.* Senaat 2012-2013, nr. 5-2245/2, 3.

¹⁹⁴ Zie voorstel tot wijziging reglement om daarbij een deontologische code voor de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers te voegen, *Parl. St.* Kamer 2013-2014, 3160/001 tem 003 en Reglement Belgische Senaat, *Parl. St.* Senaat, 53.

¹⁹⁵ Art. 4 §1 Wet van 6 januari 2014 houdende de oprichting van een Federale Deontologische Commissie.

¹⁹⁶ Individueel advies van 11 oktober 2018, *Parl. St.* Kamer 2018.

¹⁹⁷ Art. 4 §2 Wet van 6 januari 2014 houdende de oprichting van een Federale Deontologische Commissie.

¹⁹⁸ FDC advies 2017/2, *Parl. St.* Kamer 13 december 2017.

Deze adviezen zijn, uit hun aard, niet bindend. Verder kan de commissie ook geen sancties opleggen.¹⁹⁹

99. Hoewel de ambtenarij over een deontologische code beschikt die duidelijk stelt dat een privébelang een algemeen belang niet mag overschaduwen, ontbreekt deze vooralsnog voor kabinetspersoneel.²⁰⁰ Op Vlaams niveau bestaat er een deontologische code,²⁰¹ maar deze ontbreekt op federaal niveau. Gezien de belangrijke functie die de kabinetten vervullen als mediërend hart van het besluitvormingsproces is dit op zijn minst opmerkelijk te noemen.

3.2. Strafwetboek

100. Het strafwetboek voorziet in enkele bepalingen voor misdaden en wanbedrijven tegen de openbare orde, gepleegd door personen die een openbaar ambt uitvoeren.²⁰² Zo verbiedt artikel 245 Sw. het misdrijf van belangenneming. Dit bestaat erin dat een persoon die een openbaar ambt uitoefent, een handeling stelt of toestand gedooft waardoor hij voordeel uit zijn ambt kan halen. Het bestraft aldus het vermengen van het algemene belang met het particuliere belang.²⁰³ Andere belangrijke bepalingen in deze titel IV van het strafwetboek betreffen de omkoping van personen die een openbaar ambt uitoefenen en misbruik van gezag.²⁰⁴

101. Echter zijn deze bepalingen, gezien het ontbreken van transparantie in het Belgische besluitvormingsproces, moeilijk toepasbaar. Zoals reeds vermeld heeft het gerecht in Bergen Armand De Decker in verdenking gesteld wegens “onoorloofde beïnvloeding” gezien de ernstige aanwijzingen dat hij zijn functie als vicevoorzitter van de Senaat zou hebben misbruikt in zijn contacten met toenmalig minister van justitie De Clerck en diens kabinetsmedewerkers (*supra*, nr. 64). Deze uitspraak laat voorlopig op zich wachten.

¹⁹⁹ K., MUYLE, “Kroniek Parlementair recht”, *TBP* 2014, afl. 7, (440) 448.

²⁰⁰ Omz. betreffende een deontologisch kader voor de ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt, *BS* 27 augustus 2007, nr. 537; en *Parl. St.* Kamer 2013-2014, 3160/001 tem 003.

²⁰¹ Omz. VR 2007/40: Deontologische Commissie voor de personeelsleden van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering, *BS* 21 december 2007.

²⁰² Art. 233 tem 266 Sw.

²⁰³ Cass. 26 oktober 2010, *Arr. Cass.* 2010, afl. 10, 2612.

²⁰⁴ Art. 246 tem 259 Sw.

3.3. Commissie Politieke Vernieuwing

102. Naar aanleiding van de mandatenaffaires rond Publifin en Publipart (*supra*, nr. 83), werd de werkgroep Politieke Vernieuwing in maart 2017 opgericht met als doel de politiek transparanter en geloofwaardiger te maken.²⁰⁵ Tijdens de werkzaamheden werden zeven thema's onderzocht: Transparantie, deontologie-ethiek-integriteit, statuut en vergoedingen, decumul en onverenigbaarheden, kieswetgeving en burgerparticipatie, werking van het parlement en algemeen-varia.²⁰⁶ Op 18 juli publiceerde de werkgroep haar verslag. Een eerste belangrijk pakket aan maatregelen gaat over de noodzaak tot verhoging van de transparantie in de politiek.

103. Zo worden kabinetsleden of leden van de raden van bestuur van overheidsbedrijven ook opgelegd verantwoording af te leggen over het cumuleren van mandaten via mandatenlijsten. Voordien moesten enkel parlamentsleden of burgemeesters deze verantwoording afleggen. Hieraan wordt een uitbreiding van bevoegdheden voor het Rekenhof gekoppeld om de mandatenaanbestedingen te controleren en sanctioneren.²⁰⁷ Verder zal het parlement een protocol afsluiten met de regering om een lijst bekend te maken over de samenstelling van de kabinetten.

Verder moeten externe experts steeds bij verklaring van erewoord duidelijk maken welke belangen ze dienen en of ze hiervoor eventueel betaald voor worden. Tot slot is de commissie van oordeel dat een openbaar register voor lobbyisten met bijhorende gedragscode aan de orde is.²⁰⁸ Het register bevat persoonlijke identificatiegegevens van de lobbyist en van de onderneming, instelling of organisatie, maar het vermeldt niet met wie de lobbyisten contact hebben gehad in het parlement.

104. Andere belangrijke conclusies nam de commissie met name omtrent deontologie en het cumuleren van mandaten. Ze oordeelde dat de deontologische code voor Kamerleden uitgebreid dient te worden ter voorkoming van belangenconflicten en dat daarover infosessies aan de Kamerleden over gegeven dienen te worden. Daarnaast bereikte de werkgroep een akkoord omtrent de vermindering van de vergoedingen voor politici bij afwezigheid in het parlement. De vergoedingen van politici worden niet enkel aangescherpt, maar ook onder de loep genomen

²⁰⁵ L. DE ROY, "Werkgroep Politieke Vernieuwing van start in Kamer", *VRT Nws*. 7 maart 2017. Zie: https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/03/07/werkgroep_politiekevernieuwingvanstartindekamer-1-2911131/.

²⁰⁶ Verslag werkgroep Politieke Vernieuwing, *Parl. St.* 2016-2017, 2584/001.

²⁰⁷ *Ibid.*, 7-8.

²⁰⁸ *Ibid.*, 9.

door een onafhankelijk bureau waarbij er een aftopping plaats vindt zodra publieke mandaten worden gecombineerd.²⁰⁹

105. Na de publicatie van het verslag van de werkgroep Politieke Vernieuwing schreef ook de Federale Deontologische Commissie een advies met betrekking tot het lobbyregister. In dit advies pleit de commissie voor een ‘lobbyparagraaf’: een lijst die alle parlementsleden bij hun wetsvoorstellen of amendementen moeten voegen van alle lobbygroepen met wie ze daarover contact hebben gehad. Daarmee gaan ze duidelijk een stap verder dan de conclusies van de commissie Politieke Vernieuwing. Volgens deze laatste moeten de geregistreerde lobbyisten niet vermelden met wie ze aan tafel gaan zitten.

3.4. Lobbyregister

106. Naar aanleiding van de conclusies van de werkgroep Politieke Vernieuwing werd een wetsvoorstel ingediend om het lobbyregister in te voegen in het Reglement van de Kamer.²¹⁰ Dit werd midden 2018 goedgekeurd en sinds begin 2019 is het lobbyregister operatief.²¹¹ Voorlopig blijft het register echter een mager beestje, aangezien het aantal inschrijvingen maar mondjesmaat toeneemt.²¹² Dit heeft voornamelijk te maken het feit dat de niet-inschrijving van lobbyisten zonder gevolg blijft. Ze worden de toegang tot de kamer niet ontzegd aangezien iedereen zich als bezoeker kan registreren.²¹³

107. Het kamerreglement voorziet ook in enkele uitzonderingen. Loutere verlening van juridisch advies of personen die analyses of studies opstellen over de gevolgen van een wetswijziging vallen niet onder het lobbyregister. Dit geldt ook voor vakbonden of werkgeversorganisaties die hun taak als sociale partner vervullen.²¹⁴

²⁰⁹ *Ibid*, 9-10.

²¹⁰ Wetsvoorstel teneinde het Reglement van de Kamer een artikel betreffende het lobbyregister in te voegen, *Parl. St. Kamer* 2803/001.

²¹¹ Integraal verslag Plenumvergadering, *Parl. St. Kamer* 2017-2018, PLEN 243, 69; en Art. 163ter Regl. Kamer.

²¹² Het lobbyregister kan online geraadpleegd worden via: https://www.dekamer.be/kvvcv/pdf_sections/lobby/lobbyisten.pdf.

²¹³ L. BOVÉ, “Lobbyregister van de Kamer blijft leeg”, *De Tijd* 19 februari 2019. Zie: <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/federaal/lobbyregister-van-kamer-blijft-leeg/10099050.html>.

²¹⁴ Art. 163ter °4 Regl. Kamer.

4. Conclusie lobbypraktijken in België

108. Lobbypraktijken en de Belgische democratie zijn als peper en zout. Er wordt gelobbyd in alle vormen en kleuren: door zowel individuen, als professionele organisaties, non-profit organisaties of de industrie, etc.

In bovenstaande uiteenzetting zagen we dat lobbyen niet steeds oneerbiedig hoeft te zijn, zolang dit behoorlijk gebeurt. Derhalve is het belangrijk dat de overheid hieromtrent in een regelgeving voorziet die zorgt voor een juridisch kader waarin een transparante regeling en een duidelijke gedragscode zorgen voor een doeltreffend lobbybeleid.

Recentelijk heeft de Federale Overheid, nadat verschillende schandalen uitgebreid in de media aan bod zijn gekomen, dit ook begrepen. De oprichting van de Federale Deontologische Commissie en de werkgroep Politieke Vernieuwing zijn hier het resultaat van. Begin 2019 werd ondertussen een federaal lobbyregister in werking gesteld, maar de grote vraag blijft echter of hiermee de kous af is. De niet-inschrijving van lobbyisten blijft voorlopig zonder gevolg en er is nog geen plaats voor een ‘lobbyparagraaf’, iets waar de Federale Deontologische Commissie reeds een advies over uitbracht. Men kan zich de terechte vraag stellen of dit register niet meer is dan een rookgordijn.

IV. Voor -en nadelen van de lobbypraktijk

109. In het vorige hoofdstuk beschreven we een algemeen beeld van de lobbypraktijk in België. In dit hoofdstuk bekijken we deze lobbypraktijk meer *in concreto*, door op zoek te gaan naar zijn voor -en nadelen. Dit doen we met het oog op het laatste hoofdstuk, waar we aan de hand van (rechtsvergelijkend) onderzoek op zoek gaan naar manieren om de nadelige effecten van de lobbypraktijk in België zo veel mogelijk te temperen en de positieve te laten floreren.

1. Nadelen

1.1. Regulatory capture

110. België is een representatieve consensusedemocratie: de bevolking kiest volksvertegenwoordigers die politieke beslissingen voor haar nemen. De volksvertegenwoordigers representeren als het ware de samenleving door het dienen van de belangen van hun achterban.²¹⁵ Belangrijk hierbij is dat deze vertegenwoordigers rationele keuzes maken en op zoek gaan naar voldoende draagvlak om hun beleid te ondersteunen. Derhalve moet de wetgever steeds rekening houden met alle belangen van alle *stakeholders* die door eenzelfde maatregel getroffen worden.²¹⁶

111. In het vorige hoofdstuk zagen we dat dit niet steeds het geval is. Voornamelijk de grote, machtige partijen hebben voldoende slagkracht om het beleid te beïnvloeden, ten nadele van de kleinere spelers.²¹⁷ Dit heet het gevaar van *Regulatory Capture*: een onevenredig grote invloed van enkele groepen op de inhoud van de regelgeving, ten nadele van andere belangen. Binnen het Belgische wetgevingsproces bestaat er nagenoeg geen beleid over de consultatieprocedure en -resultaten, zeker niet voor diegene die achter gesloten deuren gebeuren in de federale ministeriële kabinetten. Dit werkt een gevaar voor een *old boys network* of *regulatory capture* in de hand, waarbij steeds dezelfde belangengroepen worden geconsulteerd of zij via een intensieve lobby het beleidsproces kunnen beïnvloeden.²¹⁸

²¹⁵ S. SOITTEAUX, *Grondwettelijk Recht*, Antwerpen, Intersantia, 2017, 16-17 en 109.

²¹⁶ P. POPELIER, “De toegang van de burger tot de rechter in dertig stappen”, in I. OPDEBEECK, D. VERMEIR, S. RUTTEN en E. VANZIMMEREN (eds.), *Voor recht, rechtvaardigheid en Camus. Liber amicorum Bernard Hubeau*, Brugge, Die Keure, 2018, (205) 209.

²¹⁷ M.R. RAMAL, *Naar een glazen wetgevingshuis?*, Den Haag, BJU, 29.

²¹⁸ P. POPELIER, P. VAN HUMBEECK, A. MEUWESE en K. VAN AEKEN, “Transparant consulteren in Vlaanderen”, *T.v.W.* 2012, (2) 5.

De overheid bedient op deze manier individuele partijen in plaats van het hogere publieke belang. Dit is schering en inslag in een representatieve consensusedemocratie, waar moet worden uitgegaan van een evenwichtige betrokkenheid van alle belanghebbende partijen.

1.2. Gebrek aan transparantie

112. Samenhangend met het gevaar voor *regulatory capture*, bestaat het gebrek aan transparantie die de lobbypraktijk met zich meebrengt. Dit brengt twee grote nadelen met zich mee.

1.2.1. Verlies vertrouwen burgers

113. Na een onderzoek van de OESO in 2016 bleek dat slechts 42% van de Belgische burgers vertrouwen heeft in de nationale overheid.²¹⁹ Hoewel dit overeenkomt met het OESOGemiddelde, is dit een buis voor onze overheid. Een belangrijke factor in dit tekort aan vertrouwen is het feit dat een meer transparant beleid niet meteen bovenaan op de prioriteitenlijst van de Belgische overheid staat.²²⁰

Voldoende transparantie en openbaarheid (*supra*, nr. 45) omtrent het wetgevingsproces is van belang als controlemiddel. Het geeft de burger de mogelijkheid om na te kijken vanuit welke invalshoek wetgeving tot stand is gekomen.²²¹ Beginselen van een rechtstaat vereisen dat regelgeving wordt gemaakt met het oog op het behartigen van het publiek belang.²²² Dit publiek, de burger, heeft derhalve nood aan een controlemiddel, een transparant en openbaar beleid, om te kunnen achterhalen of het publieke belang daadwerkelijk gediend is met de nieuwe wetgeving. Op deze manier kan wetgeving zijn nodige legitimiteit krijgen.²²³

1.2.2. Druist in tegen beginsel van behoorlijke belangenafweging

114. Hiermee samenhangend staat dit gebrek aan transparantie bij momenten haaks op fundamentele beginselen van behoorlijke regelgeving en bestuur. Het weinig of niet transparant

²¹⁹ OECD, *Gouvernement at glance: Belgium*, Parijs, OECD, 2017, 4. Zie: <http://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2017-belgium.pdf>

²²⁰ V. VERLINDEN, *De hoeders van de wet. De rol van instellingen in het wetgevingsproces*, Brugge, Die Keure, 2010, 607.

²²¹ P. POPELIER, P. VAN HUMBEECK, A. MEUWESE en K. VAN AEKEN, "Transparant consulteren in Vlaanderen", *T.v.W.* 2012, (2) 5.

²²² W.S.R. STOTER en N.J.H. HULS, *Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet!*, Erasmus universiteit, 109.

²²³ OECD, *Volume 3*, 3.

zijn over eventuele *stakeholders* die het wetgevingsproces hebben (proberen te) beïnvloed(en), druist in tegen de beginselen van noodzakelijkheid en zorgvuldigheid.²²⁴ Het bestuur dient op basis van alle relevante informatie en met kennis van zake tot een onderbouwde beslissing te komen die het vooropgestelde algemeen belang dient.

1.3. Corruptie

115. In België dient regelgeving slechts uitzonderlijk een verantwoording voor de vastgestelde bepalingen te geven. Deze verantwoording is dus een uitzondering.²²⁵ Dit moet slechts wanneer de tekst die tot rechtsgrond strekt, de voorgenomen regeling afhankelijk stelt van sommige feitelijke omstandigheden of voorwaarden stelt voor het uitoefenen van een bevoegdheid, of omdat de verordenende overheid er door de hiërarchisch hogere regelgever toe wordt verplicht het besluit uitdrukkelijk te motiveren.²²⁶

116. Wanneer men dit gebrek aan motivering samen leest met het bovenvermelde gevaar van *regulatory capture*, kan men tot de verontrustende conclusie komen dat dit de deur naar corruptie opent. Zoals reeds vermeld (*supra*, nr. 100) bestaan er strafrechtelijke bepalingen om corruptie van openbare ambtenaren tegen te gaan, maar gezien het gebrek aan transparantie in het besluitvormingsproces blijft de bewijslast erg hoog en het speelveld voor niet-integere praktijken erg ruim.

1.4. Aantasting primaat van de politiek

117. Kabinetten spelen een significante binnen het besluitvormingsproces, laat dat ondertussen duidelijk zijn. Ze vormen de ideale sluis voor belangengroepen om het beleid van een minister te proberen beïnvloeden (*supra*, nr. 88).²²⁷

Ook kunnen belangengroepen intensief lobbyen in parlementaire commissies (*supra*, nr. 90).²²⁸ In een parlementaire commissie kunnen personen gehoord worden als deskundige, terwijl ze externe belangen dienen.

²²⁴ H. COREMANS, M. VAN DAMME, J. DUJARDIN, B. SEUTIN, G. VERMEYLEN, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, Die Keure, 2016, 106-141.

²²⁵ *Ibid.*, 50.

²²⁶ Zo kan bv. De Koning opdragen een bepaalde regeling uit te werken 'bij gemotiveerd besluit'

²²⁷ *Ibid.*, (384) 387.

²²⁸ Zie bv. Het AWDC in de Kazachgate.

118. Ietwat uitvergroot zou men kunnen stellen dat de ‘echte’ politieke afwegingen voornamelijk plaatsvinden tijdens overleg tussen kabinetsleden, externe experts en/of *stakeholders*. Hierdoor wordt het primaat van de politiek uitgehold. Ze verdedigen veelal deelbelangen en kunnen niet door burgers of de volksvertegenwoordigers ter verantwoording worden geroepen. De kabinetsleden, externe experts en/of *stakeholders* krijgen hier macht zonder dat zij politieke verantwoordelijkheid dragen, wat vanuit juridisch oogpunt laakbaar is.²²⁹

2. Voordelen

2.1. Belangrijk onderdeel *ex ante* evaluatie regelgeving

119. Lobbyen is een democratisch recht om de overheid van de nodige inzichten en data te voorzien.²³⁰ Een heldere probleemanalyse is cruciaal in een behoorlijk besluitvormingsproces. In hoofdstuk 2 bekeken we reeds summier de belangrijke functie die pressiegroepen vervullen in het besluitvormingsproces. Het is immers pas wanneer er een volledig inzicht is verworven van de probleemstelling dat kan worden ingeschat of een regel van die aard is dat deze het probleem in kwestie verhelpt en ervoor zorgt dat de initiële doelstelling wordt bereikt.²³¹

120. Daarenboven is deze *ex ante* evaluatie vaak ook noodzakelijk bij de totstandkoming van de wet. Input vanuit het werkveld is soms noodzakelijk om tot kwalitatieve wetgeving te komen, aangezien beleidsmakers niet steeds over de nodige expertise beschikken bij het opstellen van het beleid. In dit verband kunnen beroepsorganisaties bijvoorbeeld een belangrijke functie vervullen. We bespraken reeds het lobbywerk van de FVF in de bijsturing van de *Twin Peaks II* wetgeving waar de verzekeringsmakelaars geconfronteerd werden met een *unlevel playing field* en administratieve overlast, of het lobbywerk van de FVB omtrent de erkenning van meer vrije beroepen bij de redactie van het nieuwe ondernemingsrecht (*supra*, nr.79 en 81).

121. Lobbyen kan dus bijdragen tot een meer kwalitatieve regeling. Dit is echter enkel het geval wanneer deze behoorlijk wordt uitgevoerd. Het voorbeeld van de Kazachgate toonde reeds aan

²²⁹ M.R. RAMAL, *Naar een glazen wetgevingshuis?*, Den Haag, BJU, 28.

²³⁰ OECD, *Lobbying: influencing decision making with transparency and integrity*, Parijs, OECD, 2012, 3.

²³¹ Dit is het beginsel van de duidelijke doelstelling, zie: H. COREMANS, M. VAN DAMME, J. DUJARDIN, B. SEUTIN, G. VERMEYLEN, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, Die Keure, 2016, 114.

dat een onbehoorlijke lobby zelfs kan leiden tot een inhoudelijk gebrekkige wetgeving (*supra*, nr. 63).

2.2. Stem geven aan de stommen

122. De lobbypraktijk kan een stem geven aan personen of groepen die doorgaans niet door de beleidsmakers gehoord worden. Lobbyen geeft de minderheid de mogelijkheid om kritiek en inzichten te geven op het beleid met het oog op een verandering in visie of positie van beleidsmakers.²³² Zo bespraken we eerder bijvoorbeeld de Climate's Change lobby (*supra*, nr. 72). Ook de onrechtstreekse lobby van farmaceutische bedrijven via de gezondheidsorganisaties of patiëntenverenigingen kan in dit verband worden aangehaald. Het toekennen van voordelen aan sommige organisaties vormt hun voornaamste bestaansreden, waardoor hen op deze manier een stem wordt gegeven waarmee ze het beleid kunnen beïnvloeden (*supra*, nr. 69).

123. Hoewel dit ogenschijnlijk tegenstrijdig lijkt met het eerder besproken nadeel van *regulatory capture*, is dit niet het geval. In dit geval gaan we namelijk uit van een behoorlijke en integere lobby. Alles staat of valt echter met de manier waarop de lobby wordt gereguleerd of uitgevoerd. Of om het met de woorden van de Franse filosoof Albert Camus te zeggen : « *La démocratie, ce n'est pas la loi de la majorité, mais la protection de la minorité* ». ²³³

Derhalve gaan we in het volgende hoofdstuk op zoek naar de mogelijkheden om deze nadelige effecten zo veel mogelijk te beperken en de positieve te laten floreren. Zodoende gaan we op zoek naar wat zo'n behoorlijk lobbybeleid inhoudt, zodat dit gespiegeld kan worden aan de huidige Belgische situatie.

²³² OECD, *Volume 1*, 9.

²³³ Uit A. CAMUS, *Carnets III*, 1951-1959 (1989).

V. Een behoorlijk lobbybeleid: op zoek naar *best practices*

124. Wat houdt een behoorlijk lobbybeleid in? Dat is de hamvraag. In België bestaan strafrechtelijke bepalingen met het oog op de bestrijding van misbruik en corruptie, en sinds kort beschikt België over een eigen lobbyregister. Maar is dit genoeg? Onderzoek van de OESO heeft aangetoond dat het louter bestraffen van een ongeoorloofde beïnvloeding van/door openbare ambtenaren niet voldoende is om het vertrouwen van burgers in het publieke besluitvormingsproces te herstellen.²³⁴ Daarenboven kan men zich afvragen of het federale lobbyregister en bijhorende gedragscode effectief bijdragen tot een meer integer lobbybeleid, of dat deze eerder een vorm van *window dressing* blijken. Dit hoofdstuk probeert hier een antwoord op te formuleren.

125. Ook hier zal de focus tijdens het rechtsvergelijkend onderzoek voornamelijk liggen op de regeling in de Verenigde Staten (VS) en de Europese Unie (EU). Enerzijds omdat beiden vanuit Belgisch oogpunt erg belangrijk en interessant zijn. De VS was namelijk een pionier op gebied van lobbyregelgeving en heeft als voorbeeld gediend voor vele andere staten, terwijl de lobbypraktijken van de EU ook de Belgische bevolking treffen, wat het erg relevant maakt te achterhalen hoe de besluitvorming hier in zijn werk gaat. Anderzijds kunnen beide regelingen als uitersten worden beschouwd. Daar waar de VS uitgaat van strenge, duidelijk afgelijnde en kwantificeerbare vereisten,²³⁵ gaat de Europese regeling (voorlopig, *infra*, nr. 143) veeleer uit van een systeem van vrijwillige registratie met meer open normen.²³⁶ In dit verband kan het dus interessant zijn de verschillen tussen beide rechtsvormen te analyseren in een zoektocht naar *best practices* die de Belgische regelgeving kunnen optimaliseren. Dit neemt uiteraard niet weg dat, wanneer nodig, ook mosterd in andere landen gehaald zal worden wanneer een meer omvattend beeld geschept dient te worden of wanneer een interessante regeling of invalshoek zich opdringt.

126. In de vele verslagen van de OESO vinden we een duidelijke constante: transparantie, integriteit en gelijke behandeling van lobbyisten zijn de leidende principes waar een behoorlijk lobbybeleid dient aan te voldoen. In wat volgt gebruiken we deze leidende principes als kapstok om het onderzoek rond te bouwen.

²³⁴ OECD, *Volume 1*, 19.

²³⁵ United States Lobbying Disclosure Act of 1995.

²³⁶ Zie online database: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=nl>.

1. Transparantie is kernboodschap

127. Uit vorige hoofdstukken blijkt duidelijk dat transparantie de sleutel vormt naar een meer behoorlijk lobbybeleid. Een betrouwbaar en transparant wetgevend kader omtrent de lobbypraktijk is een onontbeerlijke waarborg voor een behoorlijk besluitvormingsproces.²³⁷ In dit eerste onderdeel onderzoeken we de verschillende mogelijkheden om tot een meer transparant beleid te komen.

1.1. Kritische kanttekening

128. Alvorens we deze mogelijkheden onder de loep nemen, dient een belangrijke kanttekening gemaakt te worden. Hoewel het belang van een transparant lobbybeleid buiten kijf staat, moet er ook worden stilgestaan bij de mogelijke negatieve gevolgen van een té transparant beleid.

129. Men stuit namelijk onvermijdelijk op het spanningsveld tussen theorie en praktijk.²³⁸ Vanuit een theoretisch oogpunt lijkt het meest wenselijke misschien wel een ‘open dialoog’ te voeren tijdens het wetgevingsproces, waarbij alle onderhandelingen openbaar en voor eenieder toegankelijk zijn. Op deze manier wordt de burger immers zowel de mogelijkheid gegeven de overheid te controleren als zijn belangen te laten gelden, wat de legitimiteit en het democratisch gehalte van de overheid enkel ten goede komt.²³⁹

Deze utopie dient echter snel doorprikt te worden. Openheid is namelijk geen absoluut goed en kan in de praktijk snel vertragend en frustrerend uitpakken.²⁴⁰ Er dient ook rekening te worden gehouden met andere belangrijke eigenschappen van een behoorlijk besluitvormingsproces als efficiëntie en kwaliteit. Efficiënte wetgeving kan uitblijven aangezien deze vorm van ‘open dialoog’ het wetgevingsproces aanzienlijk kan vertragen. Dit komt ook niet steeds de kwaliteit van de regelgeving ten goede. Verantwoordelijke en kwalitatieve besluitvorming veronderstelt namelijk een bepaalde vorm van confidentialiteit. Zonder deze worden harde waarheden niet verteld, fouten verborgen gehouden en vrijpostige adviezen vervangen door politiek correcte en gecensureerde antwoorden.²⁴¹ Dit zet de deur open naar populisme, waar de beleidsmakers

²³⁷ OECD, *Transparency and integrity in Lobbying*, Parijs, OECD, 2013, 1.

²³⁸ M. R. RAMAL, *Naar een glazen wetgevingshuis*, Den Haag, *BJU*, 120.

²³⁹ OECD, *Modernising Government*, Parijs, OECD, 2005, 32.

²⁴⁰ M. R. RAMAL, *Naar een glazen wetgevingshuis*, Den Haag, *BJU*, 120.

²⁴¹ OECD, *Modernising Government*, Parijs, OECD, 2005, 49.

meer bezig zijn met hun imago naar de buitenwereld toe dan met de kern van de zaak, waar regelmatig onpopulaire knopen moeten worden doorgehakt en bepaalde belangengroepen teleurgesteld moeten worden.²⁴² Een ander belangrijk risico is dat ondernemingen sneller op de rem zullen gaan staan om bedrijfs-of marktgevoelige expertise of ideeën te delen, wat ook nadelig voor de kwaliteit van de wetgeving kan zijn.²⁴³

Een behoorlijk lobbybeleid mag dus niet gelijkgesteld worden met een wedloop naar een zo transparant mogelijk besluitvormingsproces. Het publieke vertrouwen dient gesterkt te worden door meer transparantie, niet ondermijnd.²⁴⁴ Men hoort wel eens dat transparantie de brandstof van de democratie is en dit klopt. In de discussie rondom lobbyen is de roep om transparantie nooit ver weg, aangezien dit de beste manier lijkt om in een evenredige belangenafweging te voorzien. Men mag zich hier echter niet blind op staren; te veel brandstof doet de motor immers verzuipen.

1.2. Transparantieregister

130. De meest voor de hand liggende mogelijkheid om in een transparant lobbybeleid te voorzien is het transparantieregister. Op deze manier kan er voor gezorgd worden dat de besluitvorming voor iedereen even toegankelijk is en dat er een evenwichtige belangenafweging plaatsvindt.²⁴⁵

1.2.1. Huidige regeling

131. We zagen reeds dat in België sinds 2019 een lobbyregister in werking is getreden (*supra*, nr. 106). Het lobbyregister is ingevuld in het Reglement van de Kamer.²⁴⁶ Dit Reglement schrijft de verplichte ondertekening voor aan de personen die geacht worden lobbygroepen te zijn.²⁴⁷ Er wordt uitgegaan van een ruime begripsomschrijving van de lobbypraktijk, waarnaast in enkele uitzonderingen wordt voorzien.

Het transparantieregister bevat de naam van de lobbyist, de contactpersoon en belangengroep waarvoor de belangen worden behartigd. Vaak zullen dit de lobbyisten zelf zijn, maar zoals we

²⁴² J. JAMIN, “populisme aux États-Unis”, *Rev.Dr.Ulg.* 2016, afl. 1, (129) 130.

²⁴³ J. BULTEEL, “Eindelijk een echt debat over lobbying”, *De Tijd* 7 december 2016, (3) 3.

²⁴⁴ OECD, *Modernising Government*, Parijs, OECD, 2005, 50.

²⁴⁵ OECD, *Volume 3*, 51.

²⁴⁶ Wetsvoorstel teneinde het Reglement van de Kamer een artikel betreffende het lobbyregister in te voegen, *Parl. St. Kamer* 2803/001.

²⁴⁷ Art.163ter °1 tem 3 Regl. Kamer.

reeds zagen kunnen deze ook andere personen of groepen zijn, wanneer deze zich laten bijstaan door professionele lobbyisten (*supra*, nr. 75).

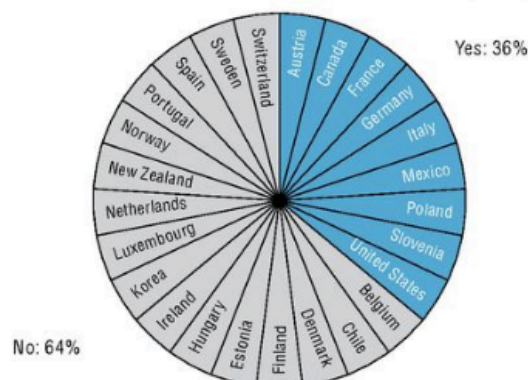
132. We zagen ook dat het register voorlopig een mager beestje blijft, aangezien het aantal inschrijvingen in het register maar mondjesmaat toeneemt.²⁴⁸ Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat de niet-inschrijving van lobbyisten zonder gevolg blijft. Ze worden de toegang tot de kamer niet ontzegd aangezien iedereen zich als bezoeker kan registreren.²⁴⁹

1.2.2. Op zoek naar best practices

133. In 2014 werkte 34% van de OESO-lidstaten met een lobbyregister. Ondertussen hoort België hier ook bij. De verschillende registers kunnen onderling aanzienlijk verschillen.

Schema 4:²⁵⁰

Figure 3.3. OECD member countries with lobbying registers in place



Note: For Germany, the response refers to the public list of associations representing interests vis-à-vis the Bundestag or the Federal Government that is kept by the President of the German Federal Parliament (Bundestag). For Italy, responses refer to the system put in place by the Ministry of Agriculture. There is no information available for Japan.
Source: OECD 2013 Survey on Lobbying Rules and Guidelines.

1.2.2.1. Een duidelijke definitie:

134. Een eerste belangrijk kenmerk van een lobbyregister is de vooropgestelde begripsomschrijving. Een duidelijke begripsomschrijving is een sleutelfactor met het oog op de implementering van een behoorlijke regulering.²⁵¹ Hoofdstuk 2 besprak reeds summier de

²⁴⁸ Bij de laatste raadpleging was het register laatst bijgewerkt op 26 maart. Het lobbyregister kan online geraadpleegd worden via: https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/lobby/lobbyisten.pdf.

²⁴⁹ L. BOVÉ, "Lobbyregister van de Kamer blijft leeg", 19 februari 2019. Zie: <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/federaal/lobbyregister-van-kamer-blijft-leeg/10099050.html>.

²⁵⁰ OECD, *Volume 3*, 52.

²⁵¹ OECD, *Transparency and integrity in Lobbying*, Parijs, OECD, 2013, 1.

gebruikte definities in zowel de VS als de EU en de richtlijnen hieromtrent van de OESO, teneinde een definitie te formuleren die leidend zou zijn voor deze meesterproef. In dit hoofdstuk worden deze definities meer in detail onderzocht als onderdeel van onze zoektocht naar *best practices*.

1.2.2.1.1. De Verenigde Staten

135. We zagen reeds dat de lobbyist hier geïdentificeerd wordt aan de hand van objectieve, duidelijk afgelijnde en kwantificeerbare vereisten. Hier kan uit afgeleid worden dat de VS in de eerste plaats een registratieplicht beoogt voor professionele lobbyisten die rechtstreeks het Congres beïnvloeden en dat de lobbypraktijk derhalve niet te ruim geïdentificeerd mag worden.²⁵² Onder meer Canada voorziet ook in een soortgelijke definitie door gebruik te maken van kwantitatieve drempels.²⁵³

1.2.2.1.2. Europese Unie

136. In tegenstelling tot de Amerikaanse *Lobbying Disclosure Act* gaat men hier uit van een vrijblijvend systeem op basis van een *activity-based* aanpak (*supra*, nr. 26).

Wat opvalt is dat de Europese Commissie en het Europees parlement het transparantieregister van een zeer ruim toepassingsgebied hebben voorzien. De term ‘belangenvertegenwoordiger’, die hier doorgaans wordt gebruikt, wordt niet verder gedefinieerd. Ook de termen ‘lobbyist’ en ‘lobbyen’ worden doorheen het interinstitutioneel akkoord gebruikt, zonder verdere toelichting.²⁵⁴ Door het toepassingsgebied louter te baseren op de uitgeoefende activiteiten probeert men zoveel mogelijk lobby-entiteiten onder het toepassingsgebied te laten vallen. Zo vallen ook lobbypraktijken voor niet-professionele redenen onder het toepassingsgebied. Dit heeft tot gevolg dat een burger die zijn belangen wilt behartigen voor niet-professionele redenen of een vertegenwoordiger die het parlement eenmalig wil bezoeken dezelfde informatie dient neer te leggen en zich aan dezelfde gedragscode moet houden als een professionele lobbyist.²⁵⁵

²⁵² Art. 2 §1601 U.S.C. ev.

²⁵³ Lobbying Act (R.S.C., 1985, c. 44 (4th Supp.))

²⁵⁴ Interinstitutioneel akkoord EP en Comm., 16 april 2014 betreffende akkoord tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie over het transparantieregister voor organisaties en als zelfstandige werkzame personen die betrokken zijn bij het maken en het uitvoeren van het EU-beleid, *Pb.L.* 19 september 2014, afl. 277, 11.

²⁵⁵ R. BALME en D. CHABANET, *European governance and democracy: power and protest in the EU*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2008, 211.

137. Hoewel een brede begripsomschrijving kan worden toegejuicht met het oog op meer transparantie, is hier niettemin enige voorzichtigheid geboden. Het gevaar dreigt hier dat niet-professionele lobbyisten worden onderworpen aan disproportionele transparantievereisten of gedragscode.²⁵⁶

1.2.2.1.3. OESO

138. In hoofdstuk 2 zagen we dat de OESO het belangrijk acht een duidelijke en objectieve definitie te formuleren van zowel de ‘lobbyist’ als het ‘lobbyen’ zelf, in het bijzonder wanneer dit verplicht is.²⁵⁷ De Amerikaanse regulering voldoet zeker aan deze richtlijn. Ze is niet alleen erg duidelijk en gekwantificeerd, maar zorgt er tevens voor dat voornamelijk de professionele lobbyisten onder het toepassingsgebied van de regeling vallen. De OESO pleit ervoor om ook binnen Europese systemen en de Europese Unie in een meer kwantificeerbare definitie te voorzien, naar het voorbeeld van de *Lobbying Disclosure Act*.²⁵⁸

139. Een duidelijk gekwantificeerde definitie zorgt naast meer duidelijkheid tevens voor een meer proportionele regeling. Wanneer een afgebakende definitie uitblijft en alle lobbygroepen onder dezelfde regeling vallen, dreigt het gevaar dat niet-professionele lobbyisten worden onderworpen aan dezelfde disproportionele transparantievereisten of gedragscode.²⁵⁹

140. De OESO stelt echter ook voorop dat deze definities voldoende ruim en inclusief geïnterpreteerd dienen te worden zodat een zo groot mogelijk aantal belangengroepen die het publieke besluitvormingsproces proberen te beïnvloeden onder het toepassingsgebied zouden vallen, ongeacht of deze een winstoogmerk hebben dan wel uit de non-profit sector komen.²⁶⁰ Hoe meer belangengroepen onder een regeling vallen, hoe transparanter het wetgevingsbeleid wordt. Het ruime toepassingsgebied in het Europese transparantieregister voldoet dan weer aan deze richtlijn. Die Amerikaanse regeling daarentegen is minder inclusief gezien zijn drempelvoorwaarden. Hierdoor vallen een groot aantal belangengroepen niet onder de regeling, wat de transparantie niet ten goede komt.

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ OECD, *Volume 2*, 24.

²⁵⁸ *Ibid.*, 26

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ OECD, *Lobbying: influencing decision making with transparency and integrity*, Parijs, OECD, 2012, 7.

141. Tot slot zagen we dat het belangrijk is om uitsluitingen van bepaalde activiteiten op te nemen.²⁶¹ Zo dienen communicatie die reeds bekend is voor het publiek, bepaalde activiteiten en bepaalde entiteiten van het toepassingsgebied te worden uitgesloten. Zowel het Amerikaanse systeem als dat van de Europese unie voorzien in zulke regeling.²⁶²

1.2.2.1.4. Conclusie

142. Uit het bovenstaande kan men op het eerste zicht afleiden dat de OESO twee tegenstelbare richtlijnen vooropstelt door zowel te pleiten voor een duidelijk gekwantificeerde definitie als voor een ruime, inclusieve begripsomschrijving. Naar mijn mening kunnen deze richtlijnen echter ingepast worden in eenzelfde systeem. In de eerste plaats dient men uit te gaan van een ruime begripsomschrijving zodat alle belangengroepen onder het toepassingsgebied vallen, teneinde meer transparantie te bereiken naar het voorbeeld van de EU. Deze begripsomschrijving dient wel steeds duidelijk en objectief te zijn, ze mag niet afhangen van subjectieve drempels. Daarbovenop kan men in bijkomende definities via kwantitatieve drempels verschillende belanghebbenden van elkaar onderscheiden en zodoende voorzien in proportionele regels (*infra*, nr. 160). Voor deze definities kan dan weer mosterd gehaald worden bij de VS of Canada.

1.2.2.2. Verplichte of vrijblijvende inschrijving

143. De inschrijving in een register kan vrijblijvend of verplicht zijn. Ook hier staan de EU en de VS voorlopig lijnrecht tegenover elkaar. Een verplicht transparantieregister vergroot logischerwijze de transparantie van het besluitvormingsproces.

Dit laatste heeft de EU intussen ook begrepen. Jean-Claude Juncker, voorzitter van de Europese Commissie, beloofde bij zijn aanstelling in zijn politieke beleidslijnen dat hij werk zou maken van een verplicht interinstitutioneel transparantieregister.²⁶³ Thans zijn interinstitutionele onderhandelingen aan de gang omtrent het verplicht maken van dit register.²⁶⁴

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² Zie United States Lobbying Disclosure Act of 1995, section 3 Article 8; en Art. 9-21 Interinstitutioneel akkoord EP en Comm., 16 april 2014 betreffende akkoord tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie over het transparantieregister voor organisaties en als zelfstandige werkzame personen die betrokken zijn bij het maken en het uitvoeren van het EU-beleid, *Pb.L.* 19 september 2014, afl. 277, 13-14.

²⁶³ J. JUNCKER, *Politieke beleidslijnen van commissievoorzitter Juncker*, Straatsburg, Europese Commissie, 2015, 12.

²⁶⁴ S. GUILLAUME en D. M. HÜBNER, “Inter-institutional negotiations on Transparency Register”, *EP* 2018. Voor overzicht onderhandelingen, zie: <http://www.europarl.europa.eu/tr-negotiations/en/home/welcome-page.html>

144. Naar mijn mening is een verplicht transparantieregister onontbeerlijk voor een behoorlijk lobbybeleid. Het Belgisch federaal lobbyregister schrijft ook een verplichte ondertekening voor, maar voorlopig blijft een massale inschrijving uit. Enkel de inschrijving verplichten blijkt dus niet genoeg, deze moet ook voldoende afdwingbaar zijn.

1.2.2.3. Openbaar gemaakte informatie: *How much is enough?*

145. Voorzien in een transparantieregister is één ding. Een andere zaak is uitmaken welke informatie hierin wordt prijsgegeven. Regeling hieromtrent verschilt aanzienlijk van land tot land. Zo wordt er in Duitsland, Polen of de EU heel wat minder informatie prijsgegeven dan in de VS of Canada.

Zie bijvoorbeeld schema 5 voor een overzicht.²⁶⁵

Table 3.1. Disclosure and public availability of lobbying information

	Names (of individuals or organisations)	Contact details	Whether the lobbyist was previously a public official	The names of clients	The name of the lobbyist employer	The name of parent or subsidiary company that would benefit from the lobbying activity	The specific subject matters lobbied	The name or description of specific legislative proposals, bills, regulations, policies, programmes, grants, contributions or contracts sought	The name of the national/federal departments or agencies contacted	The source and amounts of any government funding received by the entity represented by a lobbyist	Lobbying expenses	Turnover from lobbying activity	The communication techniques used such as meetings, telephone calls, electronic communications or grassroots lobbying	Contributions to political campaigns	Other
Australia	•	○	•	•	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Austria	•	•	○	•	•	○	•	•	○	○	•	○	•	○	○
Canada	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	○	○	•	○	•
France	•	•	○	○	•	○	•	○	○	○	○	○	○	○	○
Germany	•	•	○	○	○	○	•	○	○	○	○	○	○	○	•
Italy	•	•	○	•	•	○	•	•	○	○	•	○	○	○	○
Mexico	•	•	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Poland	•	•	○	○	○	○	•	○	○	○	○	○	○	○	○
Slovenia	•	•	•	•	•	•	•	•	•	○	•	•	•	•	•
United States	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
EP/EC Joint Transparency Register	•	•	○	○	○	○	•	•	○	•	•	•	○	○	•
Total OECD10															
• The information collected is publicly available	10	7	3	4	5	2	5	3	3	1	2	1	1	1	2
○ Information is collected but not made publicly available	0	2	1	2	1	1	3	2	0	0	1	1	1	1	1
○ Information is not collected	0	1	6	4	4	7	2	5	7	9	7	8	8	8	7

Notes: In addition to the categories in the table, a number of countries included additional information filed in registers under "Other". Canada's "Other" category refers to the details of meetings with certain high-level decision makers. In Germany "Other" refers to the requirement to declare the number of members in an association. Slovenia requires lobbyists to provide information on gifts given to a person lobbied. In the Joint Transparency Register of the European Parliament and the European Commission, lobbyists must include information on the nature of their lobbying activities.

Source: OECD 2013 Survey on Lobbying Rules and Guidelines.

146. *How much is enough?* Op deze vraag kan geen eenduidig, algemeen antwoord worden gegeven. Het eerder besproken spanningsveld tussen theorie en praktijk dringt zich hier op. Men kan niet zomaar blind alle informatie die is opgedoken tijdens het besluitvormingsproces

²⁶⁵ OECD, *Volume 3*, 53.

vrijgeven.²⁶⁶ Verschillende jurisdicties kunnen ook niet zomaar met elkaar vergeleken worden aangezien beginselen van behoorlijk wetgeven veranderen van politiek systeem tot politiek systeem.²⁶⁷ In de verschillende jurisdicties heersen andere opvattingen en bezorgdheden over de lobbypraktijk en ook de maturiteit van een systeem speelt een belangrijke rol.²⁶⁸ Zo werken Canada of de VS, vergeleken met andere OESO landen, al veel langer met een lobbyregister, met als resultaat dat deze veel meer informatie openbaar maken.²⁶⁹

147. Een van de grootste uitdagingen in het implementeren van een behoorlijk lobbybeleid zijn bijkomende administratieve lasten, regeldruk, en kosten waar een land mee geconfronteerd wordt.²⁷⁰ Lobbyregisters in Canada of de VS maken veel informatie openbaar en leggen een strenge gedragscode op aan lobbyisten, wat meer administratieve lasten, kosten en regeldruk met zich meebrengt. Deze systemen voorzien echter ook in kwantitatieve drempels om uit te maken wie dat onder de regulering valt, zodat in strengere regels voorzien kan worden en zo een mouw passen aan deze uitdaging.²⁷¹

148. Het Belgische transparantieregister bevat slechts de naam van de lobbyist, de contactpersoon en belangengroep waarvoor de belangen worden behartigd. Wanneer we deze informatie spiegelen aan bovenstaande tabel, zien we dat België in vergelijking met andere registers bij de slechtste leerlingen van de klas hoort.

149. We zagen reeds dat de Federale Deontologische Commissie in een advies pleitte voor een “lobbyparagraaf”: een lijst die alle parlementsleden bij hun wetsvoorstellen of amendementen moeten voegen van alle lobbygroepen met wie ze daarover contact hebben gehad (*supra*, nr. 105). Een snelle blik op bovenstaande tabel leert ons dat landen als Frankrijk en Duitsland reeds in soortgelijke regeling voorzien. Ook in Nederland ligt de lobbyparagraaf al enkele jaren op tafel.²⁷²

²⁶⁶ OECD, *Modernising Government*, Parijs, OECD, 2005, 49.

²⁶⁷ OECD, *Volume 1*, 38.

²⁶⁸ OECD, *Volume 3*, 52.

²⁶⁹ American Federal Regulation of Lobbying Act of 1946; en Lobbying Act (R.S.C., 1985, c. 44 (4th Supp.))

²⁷⁰ W.S.R. STOTER en N.J.H. HULS, *Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet!*, 118-119.; en OECD, *Volume 3*, 52.

²⁷¹ OECD, *Volume 3*, 55.

²⁷² Verslag schriftelijk overleg, *Kamerstukken II 2015-2016*, 32637, nr. 243; of A. WEISSINK, “Tweede Kamer eist lobbyparagraaf bij wetgeving”, *Financieel Dagblad* 1 maart 2016.

Naar mijn mening dient dit advies van de FDC gevolgd te worden. “Een lobbyparagraaf” is de ideale aanmoediging voor beleidsmakers om voldoende breed te consulteren. Ook lijkt de kwaliteit van de wetgeving in de omliggende landen niet in te boeten door het vrijgeven van deze informatie, integendeel.²⁷³ Voorlopig oogt het transparantieregister in België erg mager en blijft de burger wat op zijn honger zitten. Ook in de praktijk lijkt voldoende draagvlak aanwezig voor deze “lobbyparagraaf”, zowel bij beleidsmakers als de lobbyisten zelf.²⁷⁴ Wanneer de voorzitter van de werkgroep Politieke Vernieuwing B. Vermeulen (N-VA) hierop werd aangesproken noemde hij zichzelf geen tegenstander, maar achtte de tijd nog niet rijp. Er moeten volgens hem nog meer adviezen en voorbeelden uit het buitenland komen vooraleer dit mogelijk is.²⁷⁵

1.3. Consultatie externe experts moet transparanter

150. Naar mijn mening is de inschakeling van externe experts om als *ghostwriters* mee te helpen aan de redactie van wetgeving een legitieme keuze, aangezien het belangrijk is om over een zo groot mogelijke expertise te bezitten en het is onmogelijk dat deze steeds intern aanwezig is. Het probleem is echter dat dit vaak een weinig democratisch besluitvormingsproces doet vermoeden en als een aantasting van het primaat van de politiek kan worden gezien. Derhalve is het belangrijk om deze consultatie veel transparanter te maken.

151. Voor de publieke opinie blijven deze *ghost writers* veelal onzichtbaar aangezien een *legislative footprint* ontbreekt om duidelijk te maken wie betrokken was bij het schrijven van de wetgeving. Landen als Frankrijk en Duitsland verplichten reeds om alle geconsulteerde partijen te vermelden en ook binnen de EU wordt hierover onderhandeld.²⁷⁶ Naar mijn mening dient bovenvermelde “lobbyparagraaf” ook te vermelden op welke experts beroep werd gedaan. Ook hier lijkt voldoende draagvlak voor. Minister van justitie Koen Geens uitte reeds zijn

²⁷³ Zie bv. L. GODON, “Regard sur l’évolution du droit français des sociétés”, *Trv-rps* 2018, (29) 33; C.com., art. L. 225-68, rédaction “loi Sapin”; of EUROPEAN PARLIAMENT, *Transparency of lobbying in member states : a comparative analysis*, Straatsburg, EPRS Arpil 2016, 6-35.

²⁷⁴ Volgens cijfers van de OESO vinden 53% van de lobbyisten en 63% van de beleidsmakers dat specifieke onderwerpen waarvoor gelobbyd is bekendgemaakt dienen te worden, zie: OECD, *Volume 3*, 54. Zie ook: J. BULTEEL, “Eindelijk een echt debat over lobbying”, *De Tijd* 7 december 2016, (3) 3; M. JUSTAERT en C. VANSCHOUBROEK, “De onzichtbare macht afl. 1”, *De Standaard* 16 maart 2019, (17) 19; en M. JUSTAERT en C. VANSCHOUBROEK, “De onzichtbare macht afl. 4”, *De Standaard* 20 maart 2019, (10) 11.

²⁷⁵ P. LESAFFER, “Experts vragen strengere regels voor lobbyisten, maar politiek vindt tijd nog niet rijp”, *Nieuwsblad* 20 augustus 2018. Zie: https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20180819_03673080.

²⁷⁶ X., “legislative footprint in EU member states”, *AALEP* 4 december 2015. Zie: <http://www.aalep.eu/legislative-footprint-eu-member-states>; en S. GUILLAUME en D. M. HÜBNER, “Inter-institutional negotiations on Transparency Register”, *EP* 2018.

voorkeur voor het publiek maken van deze informatie. Hij voegde er zelfs aan toe dat het geen slecht idee zou zijn daarbij te vermelden hoeveel de experts betaald worden.²⁷⁷

152. Daarnaast is het niet steeds duidelijk of deze experts *à la tête du client* of in het algemeen academisch belang handelen. Derhalve dient de conclusie van de werkgroep Politieke Vernieuwing gevolgd te worden.²⁷⁸ Iedere deskundige dient een verklaring op erewoord af te leggen waarin hij volgende zaken vermeldt: de belangen die hij vertegenwoordigt, de hoedanigheid in dewelke hij het woord neemt, of hij reeds in een andere hoedanigheid is betrokken bij voorliggende wetgeving en of hij vergoed wordt voor zijn aanwezigheid en door welke persoon of organisatie dit dan gebeurt.

²⁷⁷ M. JUSTAERT en C. VANSCHOU BROEK, “De onzichtbare macht afl. 4”, *De Standaard* 20 maart 2019, (10) 11.

²⁷⁸ Verslag parlementaire onderzoekscommissie, *Parl. St. Kamer* 2018, 2179/007, 230-232.

2. Integriteit

153. Een tweede, belangrijke vereiste waar een behoorlijk lobbybeleid aan dient te voldoen is die van de integriteit. Het is van groot belang dat er een wetgevend kader voorhanden is dat beleidsmakers en lobbyisten oplegt integer en eerlijk te handelen.²⁷⁹ De zonet besproken transparantievereisten kunnen een eerste goede aanzet zijn naar een meer integer beleid, maar dit is niet voldoende. Er is nood aan een duidelijk wetgevend kader dat de actoren oplegt de integriteit van de lobbypraktijk te vrijwaren. In dit onderdeel bespreken we drie zaken die in dit verband nodig zijn: een gedragscode voor de lobbyisten, een deontologische code voor de beleidsmakers en duidelijke regeling omtrent de samenstelling en werking van de kabinetten.

2.1. Gedragscode lobbyisten

2.1.1. Huidige gedragscode

154. Bij het nieuwe transparantieregister heeft de Belgische wetgever een gedragscode voor lobbyisten toegevoegd.²⁸⁰ Deze code is met zijn zeven algemene bepalingen echter redelijk beknopt en laat lobbyisten veel vrijheid in het uitoefenen van de lobbypraktijk.

2.1.2. Op zoek naar best practices

155. Een snelle blik op andere gedragscodes geeft al snel de idee dat de Belgische gedragscode niet al te veel om het lijf heeft.

156. Het Europese interinstitutioneel akkoord bevat eveneens een gedragscode dat alle lobbyisten verplicht deze na te leven, zelfs wanneer ze niet zijn ingeschreven in het register.²⁸¹ Ook deze code blijft redelijk algemeen, maar is wat uitgebreider. Een belangrijk verschil met de Belgische code is de verplichting om de vertrouwelijkheidsvereisten te respecteren indien ze voormalige ambtenaren of andere personeelsleden van de Europese Unie in dienst hebben (Bijlage III, h). Naar mijn mening dient deze bepaling ook in de Belgische gedragscode opgenomen te worden in het licht van de draaideurproblematiek (*infra*, nr. 168). Ook legt de EU lobbyisten de verplichting op hun gegevens jaarlijks te actualiseren, wat ontbreekt in België.²⁸²

²⁷⁹ OECD, *Volume 3*, 60.

²⁸⁰ Gedragscode als bedoeld in artikel 163ter van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers, *BS* 17 augustus 2018.

²⁸¹ Bijlage III van het Interinstitutioneel akkoord EP en Comm.

²⁸² Richts. gezamenlijk secretariaat van het transparantieregister, *JTSR* 5 oktober 2015, 24. Zie: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=guidelines_nl.pdf.

Het grootste verschil is echter dat het Europese transparantieregister voorziet in een sanctieapparaat.²⁸³ Er dient echter wel opgemerkt te worden dat enkel geregistreerde belangenvertegenwoordigers gesanctioneerd kunnen worden, gelet op het vrijwillige karakter van het register. In bijlage IV wordt de procedure voor het indienen en behandelen van klachten duidelijk uitgelegd en de bijhorende maatregelen voor de niet-naleving overzichtelijk in een schema weergegeven. Ernstige inbreuken kunnen leiden tot de schrapping uit de registers en de intrekking van het recht op toegang tot de Europese gebouwen. Deze schrapping kan bovendien in het register openbaar gemaakt worden.

157. In de VS daarentegen, wordt de lobbyisten een ruimere en strengere omkadering aan regels meegegeven in de *Code of Lobbying Ethics* en de *Lobbying Disclosure Act*.²⁸⁴ Hier dienen inschrijvers elk kwartaal een erg gedetailleerd verslag op te maken van de ontvangen bedragen van cliënten.²⁸⁵ De inschrijvers dienen ook halfjaarlijks een verslag in te dienen met betrekking tot financiële bijdragen gedaan aan derden.²⁸⁶ Verder is er een ruimere gedragscode waaruit duidelijk blijkt dat deze voornamelijk gericht is op professionele lobbyisten en de relatie naar hun cliënten toe.²⁸⁷

De VS voorziet naast strengere gedragsregels ook in een ingrijpender sanctieapparaat. Wanneer men bewust een incorrect verslag niet aanpast na een kennisgeving kan men een burgerrechtelijke geldboete opgelegd krijgen van maximaal 200.000 dollar.²⁸⁸ Het bedrieglijk niet naleven van de *Lobbying Disclosure Act* kan zelfs leiden tot een gevangenisstraf van vijf jaar en/of een strafrechtelijke geldboete.²⁸⁹ We zagen reeds dat de verklaring voor deze strengere regeling te maken heeft met de kwantitatieve drempels die de VS gebruikt om uit te maken wie dat onder de regulering valt, zodat in strengere regels voorzien kan worden.²⁹⁰

²⁸³ Bijlage IV van het interinstitutioneel akkoord EP en Comm.

²⁸⁴ AGRP, Code of Lobbying Ethics; en Lobbying Disclosure Act 1995.

²⁸⁵ Art. 2 §1604, Titel 2 U.S.C.

²⁸⁶ Ingevoerd in bij amendering van Lobbying Disclosure Act door Honest Leadership and Open Government Act 2007.

²⁸⁷ AGRP, Code of Lobbying Ethics.

²⁸⁸ Art. 2 § 1606(a), titel 2 U.S.C.

²⁸⁹ Art. 2 § 1606(b), titel 2 U.S.C.

²⁹⁰ OECD, *Volume 3*, 55.

2.1.3. Conclusie

158. Mijns inziens is het noodzakelijk dat er in een afdoende sanctieapparaat wordt voorzien met het oog op een meer integer lobbybeleid. Dit ontbreekt vooralsnog in België. Eerder werd ook al besproken hoe lobbyisten de verplichte inschrijving kunnen omzeilen zonder dat dit bestraft wordt. Dit moet veranderen zodat niet-ingeschreven lobbyisten het contact met beleidsmakers belet wordt.

159. In eerste instantie valt een aanvulling van de gedragscode aan te bevelen waarin voorzien wordt in een bepaling betreffende de draaideurproblematiek (*infra*, nr. 168) in combinatie met een afdoende sanctieapparaat. Met het oog op de huidige definitie lijkt het wenselijk om naar het voorbeeld van de EU te voorzien in de sanctie van schrapping uit het register en een eventuele publicatie. Deze straf is echter behoorlijk ingrijpend en kan verregaande gevolgen hebben, aangezien de schrapping van het register gelijkgesteld kan worden met de uitsluiting van de lobbypraktijk. Derhalve lijkt het ook aan te bevelen te voorzien in de mogelijkheid tot het toekennen van burgerrechtelijke geldboetes.

160. In tweede instantie kan er op langere termijn worden nagedacht over een extra regulering voor professionele lobbyisten om deze strengere transparantie -en rapporteringsverplichtingen op te leggen. In dit geval is het van belang om deze professionele lobbyisten duidelijk te definiëren aan de hand van drempelvoorwaarden, om disproportionele vereisten te vermijden (*supra*, nr. 147).²⁹¹ Dergelijke disproportionele transparantievereisten zouden een afschrikwekkend effect kunnen hebben en leiden tot een ongewilde daling in de participatie van niet-professionele lobbyisten aan het beleidsproces. Echter lijkt dit vooralsnog niet aan de orde. Het Belgische systeem is mijns inziens nog niet matuur genoeg om in dergelijke regulering te voorzien gelet op de bijkomende administratieve lasten, regeldruk, en kosten, maar het blijft een interessante gedachte om naar de toekomst mee te nemen.²⁹²

2.2. Deontologie

161. Hoewel een gedragscode onontbeerlijk is met het oog op een behoorlijk lobbybeleid, blijft de ultieme verantwoordelijkheid bij de beleidsmakers liggen.²⁹³ Derhalve is het van groot

²⁹¹ R. BALME en D. CHABANET, *European governance and democracy: power and protest in the EU*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2008, 211.

²⁹² W.S.R. STOTER en N.J.H. HULS, *Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet!*, 118-119; en OECD, *Volume 3*, 52.

²⁹³ OECD, *Volume 3*, 68.

belang dat er naast de reeds bestaande strafrechtelijke bepalingen ook een afdoende deontologische code bestaat.

162. We zagen eerder dat een deontologische code voor zowel ambtenaren als parlementsleden en senatoren bestaat en dat er met de oprichting van de FDC een deontologische code en adviesorgaan voor openbare mandatarissen is ingevoerd (*supra*, nr. 96). In al deze codes wordt duidelijk vooropgesteld dat het privébelang het algemeen belang nooit mag overschaduwen en wordt in een regeling omtrent belangenconflicten voorzien.²⁹⁴ Ook bestaan er afdoende tuchtsancties voor zowel parlementsleden als ambtenaren in dit verband.²⁹⁵

163. Het gebrek aan een deontologische code voor federale kabinetsleden werd ook besproken. De belangrijke functie die de kabinetten vervullen in het beleidvormingsproces maakt een deontologische code onontbeerlijk in het streven naar een integer lobbybeleid. Verschillende politici pleiten dan ook voor de invoering van zo'n deontologische code voor kabinetsmedewerkers.²⁹⁶ De vrijdagsgroep, een beleidsforum voor jonge denkers, ging zelfs een stap verder en stelde al een code op die als inspiratie moet dienen en zodoende de politiek oproept tot actie.²⁹⁷ Ook de FDC uitte reeds zijn bezorgdheid in dit verband.²⁹⁸

Derhalve verdient het aanbeveling dat een deontologische code wordt uitgewerkt met bijhorende gedragscode voor kabinetsleden die wordt bekrachtigd door elke minister en zijn/haar kabinet. Dit is belangrijk zodat een deontologisch referentiekader en houvast wordt gecreëerd voor een integere invulling van de specifieke ondersteunende rol die de kabinetsleden bekleden bij de politieke besluitvorming en beleidsvoering. Hierbij kan men inspiratie halen bij de Vlaamse deontologische code voor kabinetsleden.²⁹⁹ Omtrent de niet-naleving van de code

²⁹⁴ Art. 13 tem 16 Omz. betreffende een deontologisch kader voor de ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt, *BS* 27 augustus 2007, nr. 537; Art. 2 tem 7 Deontologische Code voor leden van de Kamer; en art. 3 en 4 Deontologische code voor Openbare Mandatarissen.

²⁹⁵ FDC advies 2016/1, *Parl. St.* Kamer 2016-2017, 5; Art. 62 tem 66 Regl. Kamer en Art. 77 tem 97 KB 2 oktober 1937.

²⁹⁶ Zie bv. F. DEMON, "CD&V over Practicali: Breidt deontologische code uit naar kabinetsmedewerkers", *Knack* 24 februari 2017. Zie: <https://www.knack.be/nieuws/belgie/cd-v-over-practicali-breid-deontologische-code-uit-naar-kabinetsmedewerkers/article-opinion-819577.html>; en A. DE BOECK, "Michel wilt deontologische code voor cabinetards", *De Morgen* 17 april 2017. Zie: <https://www.demorgen.be/binnenland/michel-wil-deontologische-code-voor-cabinetards-b0360325/>.

²⁹⁷ Zie: <https://www.v-g-v.be/nl/charter-voor-deontologie-in-ministeriele-kabinetten/>.

²⁹⁸ FDC advies 2018/1, *Parl. St.* Kamer 2017-2018.

²⁹⁹ Omz. VR 2007/40: Deontologische Commissie voor de personeelsleden van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering, *BS* 21 december 2007.

schrijft deze voor dat het toekomt aan de minister en/of kabinetschef om strenge maatregelen te nemen, wat ook op federaal niveau gevolgd dient te worden.

2.3. Kabinetten

2.3.1. Samenstelling kabinetten

164. Terwijl kabinetten in de meeste Europese landen en zelfs op Europees niveau slechts een handvol medewerkers tellen, kunnen Belgische ministers soms wel 30 tot 40 kabinetsmedewerkers hebben.³⁰⁰ Dit is een rechtstreeks gevolg van het feit dat de kabinetten soms in de plaats van de administratie treden.³⁰¹

Ter vergelijking: in Nederland kennen ze geen ministeriële kabinetten zoals in België. Elke minister heeft hier één permanente politiek-adviseur, maar verder wordt hij bijgestaan door niet-politieke ambtenaren, onder wie tal van wetgevingsjuristen die worden opgeleid in de Academie voor overheidsjuristen en de Academie voor wetgeving.³⁰² In Nederland komt het fenomeen ‘inschakelen van externe experts’ nauwelijks of niet voor, maar worden de wetten geschreven door beleidsadviseurs en speciaal daartoe opgeleide wetgevingsjuristen bij de ministeries.³⁰³

165. Toch vervullen de kabinetten mijns inziens een belangrijke functie (*supra*, nr. 85), die niet zomaar achterwege gelaten kan worden. Ministers moeten de vrijheid behouden eigen raadgevers en experts aan te wijzen. Dit kan echter enkel wanneer dit gepaard gaat met de nodige transparantie en wanneer de administratie van meet af aan betrokken is, aangezien ze de enige belangeloze actor in het hele proces is. Dat dit momenteel niet het geval is, valt voornamelijk te wijten aan het feit dat de kabinetten lijden aan overgewicht.³⁰⁴

166. Een afslanking van de kabinetten dringt zich op zodat de voorbereiding en de uitvoerende taken kunnen verschuiven naar een goed werkende, gespecialiseerde en belangeloze

³⁰⁰ Het kabinet van minister Reynders spant de kroon binnen het federaal parlement, zijn kabinet telt maar liefst 60 medewerkers. Voor overzicht samenstelling federale regering. Zie: https://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_overheid/federale_regering/samenstelling_regering

³⁰¹ VRIJDAGSGROEP, *Charter voor deontologie in ministeriële kabinetten*. Zie: <https://www.v-g-v.be/nl/charter-voor-deontologie-in-ministeriele-kabinetten/>.

³⁰² D. HESEMANS, “De Academie voor wetgeving: een postdoctorale opleiding voor wetgevingsjuristen”, *Ars Aequi* 2001, (976) 979.

³⁰³ P. VAN LOCHEM, “De klassieke wetgevingsjurist in de herinneringen van Cees Fasseur. Een lichtend voorbeeld?”, *RegelMaat* 2017, afl.3.

³⁰⁴ P. ZEEUWTS, “Een charter tussen kabinetten en administraties”, *SamPol* 2007, nr. 10, (45) 46.

administratie. Experts of kabinetsleden kunnen wel zeggen dat ze onafhankelijk zijn, maar kunnen uit de aard van hun functie met het oog op hun praktijk of ‘gekleurd’ redeneren.³⁰⁵ De recente afslanking in de Vlaamse regering kan hier als voorbeeld dienen.³⁰⁶ Hierbij is het van belang dat er meer aandacht wordt besteed aan het herstellen van de capaciteit van de administratie. Er dient gewerkt te worden aan de opleiding van wetgevingsambtenaren om het vaak aangehaalde ‘gebrek aan competentie’ van de administratie uit de weg te helpen. Dit is nodig om de vertrouwensbreuk tussen ministers en ambtenaren te herstellen.³⁰⁷

167. Bovenop deze afslanking verdient een charter tussen kabinetsleden en de administratie aanbeveling. Dit charter zou voor duidelijkheid moeten zorgen zodat administraties en kabinetten hun rol beter kunnen inschatten en zich hieraan houden.³⁰⁸ Ook hier kan mosterd gehaald worden in Vlaanderen, waar dergelijk charter reeds bestaat.³⁰⁹

2.3.2. Draaideurpolitiek

168. Een andere reden die leidt tot ongerustheid over een niet integer lobbybeleid in de kabinetten is de draaideurproblematiek. Wanneer kabinetsmedewerkers de overstap maken naar de lobbysector (of omgekeerd) verhoogt immers het risico dat beleidsmakers te veel aandacht gaan hebben voor een specifieke sector of bedrijven aangezien ze hier ooit gewerkt hebben of beogen hier te werken in de toekomst. De kennis die ze bezitten, voornamelijk het inzicht in het besluitvormingsproces en hun uitgebreide netwerk, is erg waardevol voor organisaties die het beleid proberen te beïnvloeden.³¹⁰ Dit houdt het gevaar van een *unlevel playing field* en *regulatory capture* in.

Hoewel een empirisch onderzoek van de OESO concludeerde dat zowel lobbyisten als beleidsmakers deze problematiek als één van de grootste bedreigingen zagen voor een

³⁰⁵ M. JUSTAERT en C. VANSCHOUBROEK, “De onzichtbare macht afl. 3”, *De Standaard* 19 maart 2019, (14) 14.

³⁰⁶ Verslag van het Rekenhof over de personeelsuitgaven van de ministeriële kabinetten en de bestuurlijke gevolgen van hun afslanking, *VI. Parl.* 2010-2011, 37P, nr. 1, 3-42.

³⁰⁷ Zie bv: P. ZEEUWTS, “Een charter tussen kabinetten en administraties”, *SamPol* 2007, nr. 10, (45) 46; M. JUSTAERT en C. VANSCHOUBROEK, “De onzichtbare macht afl. 3”, *De Standaard* 19 maart 2019, (14) 14; en C. PELGRIMS, “Het ministerieel kabinet als rotatiepunt en meerwaarde in de loopbaan van de kabinetsleden. Een onderzoek binnen de kabinetten van de Vlaamse Regering”, *TBP* 2003/6, (384) 384.

³⁰⁸ P. ZEEUWTS, “Een charter tussen kabinetten en administraties”, *SamPol* 2007, nr. 10, (45) 48.

³⁰⁹ Vlaamse Overheid, *Charter over de politiek-ambtelijke samenwerking*. Zie: https://www.vlaanderen.be/sites/default/files/documents/charter_cag-vr_20091209.pdf.

³¹⁰ B. FRAUSSEN en C. BRAUN, “‘De Lobby’ aan banden? Over het ongelijke speelveld en de regulering van belangenvertegenwoordiging”, *TvT* 2018, nr. 4, (103) 107.

transparant en integer lobbybeleid, wordt hier in België nauwelijks of geen aandacht aan besteed.³¹¹ Maatregelen om dit fenomeen aan te pakken schitteren door afwezigheid.

169. Een eerste blik op ‘draaideurregelingen’ in omliggende landen leert dat vrijwel alle landen waar zulke regeling voorhanden is, voorzien in een *cooling-off* periode.³¹² Gedurende deze periode mag een ex-beleidsmaker niet lobbyen bij zijn voormalige overheidsdepartement. Soortgelijke regeling kan in België geïmplementeerd worden om het gevaar van belangenverstrengeling af te zwakken. Op deze manier kunnen beleidsmakers ontmoedigd worden om de overstap te maken en vermindert het kennisvoordeel van ex-beleidsmakers door de verdere afwikkeling van dossiers en het tijdelijke karakter van de kabinetten.³¹³

170. Het verbieden van dit fenomeen is echter niet mogelijk. Het is namelijk logisch dat kabinetsmedewerkers hun verworven expertise elders willen inzetten, in het bijzonder aangezien ministeriële kabinetten tijdelijk zijn. Daarbovenop kan men deze mensen niet verplichten steeds een uitvoerende functie te bekleden en licht het in de lijn der verwachtingen dat deze een arbeidsomgeving opzoeken waar ze hun verworven capaciteiten en ervaringen kunnen botvieren. Dit verbieden zou een inbreuk zijn op het grondrecht op arbeid en vrije keuze van beroepsarbeid.³¹⁴ Om deze reden mag men ook niet te ver gaan in dit tijdelijk verbod. Mijns inziens lijkt een *cooling-off* periode van één jaar voor kabinetsmedewerkers proportioneel.³¹⁵ Aan ministers kan, gezien hun functie, een langere periode worden opgelegd van bijvoorbeeld twee jaar.³¹⁶

³¹¹ OECD, *Volume 3*, 70-71.

³¹² *Ibid.*, 70.

³¹³ Zo kunnen dossiers waaraan meegewerkt werd reeds afgewerkt zijn of de samenstelling van de kabinetten reeds gewijzigd zijn.

³¹⁴ Art. 23, 1° Gw.

³¹⁵ Landen als Polen, Ierland en Oostenrijk voorzien in soortgelijke periode. Zie: TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Working Paper: regulating the Revolving Door*, TI, Berlijn, nr. 06/2010, 6. en OECD, *Volume 3*, 70.

³¹⁶ Landen als Nederland en het Verenigd Koninkrijk voorzien in soortgelijke periode, zie: TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Working Paper: regulating the Revolving Door*, TI, Berlijn, nr. 06/2010, 6. en OECD, *Volume 3*, 70.

3. Gelijke behandeling lobbyisten

171. In het kader van de wetgevingskwaliteit is het wenselijk dat de ambtelijke wetsvoorbereiding zo is georganiseerd dat er een evenwichtige belangenafweging plaatsvindt om *regulatory capture* te vermijden (*supra*, nr. 101).³¹⁷ Deze vereiste van gelijke behandeling van de lobbyisten hangt nauw samen met al het bovenstaande. Een transparant en integer lobbybeleid zorgt er namelijk voor dat een gelijke behandeling bereikt kan worden.

172. Een kritische geest kan zich echter terecht afvragen of deze evenwichtige belangenafweging niet gemakkelijker bereikt kan worden door als overheid een zo breed en kwalitatief mogelijk consultatieproces in te richten.³¹⁸ Deze kritiek dient gevolgd te worden. Een uitgebreid consultatieproces zorgt ervoor dat de overheid zo weinig mogelijk afhankelijk is van (een paar) invloedrijke lobbyisten aangezien ze dan haar gesprekspartners zelf kan kiezen en ervoor kan zorgen dat de *stakeholders* gelijk behandeld worden.³¹⁹ Derhalve is een behoorlijk consultatiebeleid noodzakelijk.³²⁰

173. Dit betekent echter niet dat de lobbypraktijk volledig uit het besluitvormingsproces mag worden geweerd. Lobbyen blijft een democratisch recht om de overheid van de nodige inzichten en data te voorzien.³²¹ Wanneer dit enkel mogelijk is via een consultatieprocedure zullen er steeds personen van de mogelijkheid om dit recht uit te oefenen beroofd worden, aangezien de overheid onmogelijk steeds alle *stakeholders* zal kunnen consulteren. In tijden van alsmear toenemende complexiteit is deze input onontbeerlijk.³²²

³¹⁷ W.S.R. STOTER en N.J.H. HULS, *Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet!*, 123.

³¹⁸ *Ibid.*

³¹⁹ P. POPELIER, K. VAN AEKEN, A. MEUWESE en P. VAN HUMBEEK, *Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden*, onuitg. onderzoeksrapport interuniversitair Centrum voor Wetgeving in opdracht van Vlaamse Regering, 10.

³²⁰ In dit verband stuit ik als auteur op de grenzen van mijn onderzoek. Gezien het 'beperkte' bestek van deze meesterproef wordt de consultatie van belanghebbende in België niet nader onderzocht.

³²¹ OECD, *Lobbying: influencing decision making with transparency and integrity*, Parijs, OECD, 2012, 3.

³²² J. BULTEEL, "Eindelijk een echt debat over lobbying", *De Tijd* 7 december 2016, (3) 3.

VI. Besluit

174. Hoe kunnen lobbypraktijken geïntegreerd worden in een behoorlijk wetgevingsproces? Deze vraag stond centraal in deze meesterproef. Een antwoord hierop werd stapsgewijs bereikt.

Zo werd in eerste instantie de lobbypraktijk in België in kaart gebracht. Het clichébeeld van corrupte politici die in doorrookte achterkamertjes van het parlement louche deals sluiten voor een hoop geld werd al snel doorprikt. Hoewel de Kazachgate hier inderdaad niet ver van af zit, gebeurt lobbyen in alle vormen en kleuren. Verder in dit hoofdstuk bleek dat de Federale Overheid recentelijk de eerste stappen richting een behoorlijke lobbyregulering heeft gezet met de invoering van een transparantieregister en bijhorende gedragscode.

Vervolgens werden de voor- en nadelen van de lobbypraktijk besproken. Een behoorlijke regeling hieromtrent is noodzakelijk opdat mogelijke nadelen als *regulatory capture* of gebrek aan transparantie en motivering zo goed mogelijk worden weggewerkt en zodat voordelen als een kwalitatieve *ex ante* evaluatie en het recht van eenieder om door de beleidsmakers gehoord te worden, kunnen gedijen.

Het lijkt dat de wetgever met de invoering van het transparantieregister eerste stappen naar een behoorlijk lobbybeleid heeft gezet, maar één zwaluw maakt de lente niet. Uitgebreid onderzoek leidde tot de conclusie dat de huidige lobbyregeling in België te kort schiet op verschillende vlakken. De leidende principes van transparantie, integriteit en gelijke behandeling van lobbyisten worden te weinig gewaarborgd.

Als resultaat van deze meesterproef kunnen er negen aanbevelingen gedaan worden aan de Federale Overheid met het oog op een behoorlijke lobbyregulering:

1. De overheid dient in eerste instantie een breed en kwalitatief consultatieproces te hanteren opdat deze zo weinig mogelijk afhankelijk is van (een paar) invloedrijke lobbyisten.
2. De invoering van een lobbyparagraaf. Er is nood aan een lijst die alle parlementsleden bij hun wetsvoorstellen of amendementen voegen waarin alle lobbygroepen met wie ze daarover contact hebben gehad, worden vermeld. Ook externe experts dienen opgenomen te worden in deze paragraaf.

3. Wanneer externe experts worden geraadpleegd, dienen deze een uitgebreide verklaring op erewoord af te leggen.
4. De verplichting om vertrouwelijkheidsvereisten te respecteren indien lobbyisten voormalige beleidsmakers in dienst hebben, dient aan de gedragscode voor lobbyisten toegevoegd te worden.
5. Een afdoende sanctieapparaat moet in het leven geroepen worden om de niet-naleving van deze gedragscode aan banden te leggen.
6. De invoering van een deontologische code voor kabinetsleden met bijhorende gedragsregels.
7. Afslanking van de kabinetten. Op deze manier wordt vermeden dat er aan de administratie voorbij wordt gegaan.
8. Opleiding van wetgevingsambtenaren. Dit is nodig om deze afslanking te realiseren.
9. Een *cooling-off* periode voor ex-beleidsmakers is nodig om de draaideurproblematiek tegen te gaan.

Bovenstaande maatregelen kunnen ongetwijfeld bijdragen tot de bewerkstelling van een duidelijker en meer integer wettelijk kader voor lobbyen bij de Federale Overheid. Dit nieuwe wettelijk kader zou een belangrijke stap betekenen in het herstel van de burger zijn vertrouwen in de Belgische rechtstaat.

VII. Bijlagen

1. Referentielijst

A. Rechtsleer

ADAMS, M. en POPELIER, P., *Wie waakt over de kwaliteit van de wet?*, Antwerpen – Groningen, Intersantia, 2000, 315 p.

BACHRACH, P. en BARATZ, M. S., “Two faces of power”, *The American Political Science Review* 1962, Vol. 56, Issue 4, 947-952.

BALME, R. en CHABANET, D., *European governance and democracy: power and protest in the EU*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2008, 286 p.

BANETH, A., “Why public affairs does not equal lobbying”, *European Public Affairs* 27 januari 2014. Zie: <http://www.europeanpublicaffairs.eu/why-public-affairs-does-not-equal-lobbying/>.

BAUMGARTNER, F., en LEECH, B., *Basic interests: The Importance of Groups in Politics and Political Science*, Princeton University Press, Princeton, 1998, 248 p.

BRANS, M. en HOET, D., *De organisatie en het management van beleidsvoorbereiding en België en Nederland, Politicologenetmaal*, KUL Instituut voor de overheid, Leuven, 39 p.

CALLENS, S., LEIRE, M. en BODDEZ, L., *Gezondheidszorg in een notendop*, Die Keure, Brussel, 2016, 205 p.

CALLENS, S., en PEERS, J., *Organisatie van de gezondheidszorg*, Intersantia, Antwerpen, 2015, 754 p.

CAMUS, A., *Carnetts III, 1951-1959* (1989).

COECK, E. en WILLEMS, J., *De Walm van de Wetstraat – 20 jaar onfrisse politieke praktijken*, Antwerpen, Coda, 1994, 198 p.

COREMANS, H., VAN DAMME, M., DUJARDIN, J., SEUTIN, B. en VERMEYLEN, G., *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, Die Keure, 2016, 296 p.

D’ANJOU, L.J.M., *Actoren en factoren in het wetgevingsproces*, Zwolle, Tjeen Willink, 1986, 321 p.

DE JAEGHERE, J., “Beleidscellen op federaal niveau: Evaluatie van de Copernicushervorming”, *Jura Falconis* 2009-2010, nr. 4, 575-607.

DE JONCKHEERE, M., *Inleiding tot het recht*, Brugge, Die Keure, 2018, 185.

DE WAARD, B.W.N., *Negotiated Decision-making*, Den Haag, BJU, 2000, 246 p.

DELNOY, P., “Pour une nouvelle génération des légistes”, *J.T.* 1979, 653-655.

- DEWACHTER, W., *De mythe van de parlementaire democratie*, Leuven, Acco, 2001, 475 p.
- DEWACHTER, W., *Politieke sociologie Deel 2*, Leuven, Acco, 1999, 354 p.
- EASTON, D., “An Approach to the Analysis of Political Systems”, *World Politics* 3 April 1957, Vol.3, 383- 400.
- EUROPEAN PARLIAMENT, *Transparency of lobbying in member states : a comparative analysis*, Straatsburg, EPRS April 2016, 35 p.
- FEDERATIE VRIJE BEROEPEN, *Samenwerken in de zorg*, Die Keure, Brugge, 2018, 152 p.
- FOD ECONOMIE, *De erkenning als beroepsorganisatie*, FOD Economie, Brussel, 2018, 5 p.
- FOD PERSONEEL EN ORGANISATIE, *Copernicus – midden in de toekomst*, Brussel, FedWeb, 2008, 12.
- FRAUSSEN, B. en BRAUN, C., “ ‘De Lobby’ aan banden? Over het ongelijke speelveld en de regulering van belangenvertegenwoordiging”, *TvT* 2018, nr. 4, 103-117.
- GODON, L., “Regard sur l’évolution du droit français des sociétés”, *Trv-rps* 2018, 29-43.
- GUILLAUME, S. en M. HÜBNER, D., “Inter-institutional negotiations on Transparency Register”, *EP* 2018. Zie: <http://www.europarl.europa.eu/tr-negotiations/en/home/welcome-page.html>.
- HAWIN, P., “Public affairs vs. Public Relations: what is the difference?”, *PR Daily* mei 2014. Zie: <https://www.prdaily.com/public-affairs-vs-public-relations-what-is-the-difference/>.
- HESEMANS, D., “De Academie voor wetgeving: een postdoctorale opleiding voor wetgevingsjuristen”, *Ars Aequi* 2001, 976-979.
- HOFMAN, A., “De verschillende gedaantes van lobbyen”, *Agora* 2015, afl. 4, 18-20.
- HOOGHE, M., “De ‘witte mobilisatie’ in België als *Moral Crusade*, de vervlechting van emotie en politiek”, *De sociologische gids* 1998, Vol 45, nr. 5, 289-309.
- JAMIN, J., “populisme aux États-Unis”, *Rev.Dr.Ulg.* 2016, afl. 1, 129-134.
- JOCHMANS, K. en MAES, R., *Inleiding tot de bestuurskunde, Deel 2*, Brussel, STOHO, 1996, 168 p.
- JUNCKER, J., *Politieke beleidslijnen van commissievoorzitter Juncker*, Straatsburg, Europese Commissie, 2015, 39 p.
- LHOMME F. en DAVET, G., *Sarko s’est tuer*, Parijs, Stock, 2014, 309 p.
- MUYLLE, K., *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2011, 1055 p.

MUYLE, K., “Kroniek Parlementair recht”, *TBP* 2014, afl. 7, 440-45.

OECD, *Background Document on Public Consultation*, OECD, 8. Zie: <http://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>.

OECD, *Gouvernement at glance: Belgium*, Parijs, OECD, 2017, 4. 4 Zie: <http://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2017-belgium.pdf>

OECD, *Lobbyists, Government and Public Trust. Volume 1: increasing transparency through legislation*. Paris, OECD, 2009, 168 p.

OECD, *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation*, Parijs, OECD, 2012, 125 p. Zie: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en#page4.

OECD, *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, Parijs, OECD, 2014, 224 p. Zie: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3_9789264214224-en#page228.

OECD, *Lobbying: influencing decision making with transparency and integrity*, Parijs, OECD, 2012, 18 p. Zie: <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50101671.pdf>.

OECD, *Modernising Government*, Parijs, OECD, 2005, 235.

OECD, *Regulatory Management in selected EU-member states: background report on Belgium*, GOV/RPC(2010)12/ANN3.

OECD, *Transparency and integrity in Lobbying*, Parijs, OECD, 2013, 6 p. <https://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>

PEETERS, G., “FVB vraagt erkenning van meer vrije beroepers in nieuwe ondernemingsrecht”, *FVIB* 31 oktober 2018. Zie: <http://www.federatievrijeberoepen.be/viewobj.jsp?id=402970>.

PELGRIMS, C., “Het ministerieel kabinet als rotatiepunt en meerwaarde in de loopbaan van de kabinetsleden. Een onderzoek binnen de kabinetten van de Vlaamse Regering”, *TBP* 2003/6, 384-404.

PELGRIMS, C., *Ministeriële kabinetsleden en hun loopbaan. Tussen mythe en realiteit*, Brugge, Die Keure, 2001, 128 p.

POPELIER, P., “De toegang van de burger tot de rechter in dertig stappen”, in I. OPDEBEECK, D. VERMEIR, S. RUTTEN en E. VANZIMMEREN (eds.), *Voor recht, rechtvaardigheid en Camus. Liber amicorum Bernard Hubeau*, Brugge, Die Keure, 2018, 205-218.

POPELIER, P., *Democratisch regelgeven*, Antwerpen, Intersantia, 2001, 326 p.

POPELIER, P., VAN AEKEN, K., MEUWESE, A. en VAN HUMBEEK, P., *Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden*, onuitg. onderzoeksrapport interuniversitair Centrum voor Wetgeving in opdracht van Vlaamse Regering, 196 p.

POPELIER, P., VAN GESTEL, R., VAN AEKEN, K., VERLINDEN, V. en VAN HUMBEEK, P., *consultaties in de wetgevingspraktijk. Een zoektocht naar internationale good practices*, in SIGMA, Brussel, Politeia, 2008, 170 p.

POPELIER, P., VAN HUMBEECK, P., MEUWESE, A. en VAN AEKEN, K., “Transparant consulteren in Vlaanderen”, *T.v.W.* 2012, 2-12.

POPELIER, P. en VANDENBRUWAENE, W., “Hoofdstuk 20. Leefmilieu, klimaat en energie”, in J. VELAERS e.a. (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 573-584.

RAMAL, M. R., *Naar een glazen wetgevingshuis*, Den Haag, *BJU*, 303 p.

ROUWENHORST, J., “Politieke besluitvorming, Hoofdstuk 5”, 2012, 1-5. Zie: <http://www.janrouwenhorst.com/wp-content/uploads/2013/01/Politieke-besluitvorming-Hoofdstuk-5.pdf>.

SHINKMAN, P. D., “Countries and Influence: Enter Through the Lobby”, *U.S. News* 17 augustus 2018. Zie: <https://www.usnews.com/news/best-countries/articles/2018-08-17/biggest-spenders-of-foreign-lobbying-in-the-us-comes-from-americas-closest-allies>

SOENENS, D., *Lobbyen in de Wetstraat*, Berchem, 2017, 247 p.

SOTTIAUX, S. *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 500 p.

STOTER, W.S.R., en HULS, N.J.H., *Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet!*, Erasmus universiteit, 132 p. Zie: http://www.justitie.nl/images/Rapport%20Wie%20draagvlak%20zoekt%20die%20regeldruk%20ontmoet_tcm3412220.pdf.

SUETENS M. en S. WALGRAVE, “Belgian Politics without ministerial cabinets? On the possibilities and limitations of a New Political Culture”, *Acta Politica* 2001, 2, 285-305.

THOMASSEN, J.J.A., “Burgers in twee gedaanten”, *Beleid & Maatschappij* 1979, vol. 2, 38-51.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Working Paper: regulating the Revolving Door*, TI, Berlijn, nr. 06/2010, 8 p.

VAN CAUWENBERGHE, K., “Zijn er nog rechters nodig?”, *juristenkrant* 2011, afl. 226, 11.

VAN DER BIESEN, G., “Niet te schatten. Parlementaire beïnvloeding van wetgeving”, in P. POPELIER en J. VAN NIEUWENHOVE (eds.), *Wie maakt de Wet*, Brugge, Die Keure, 2006, 53-70.

VAN HOOFF, L., “Is Lobbyen een uitvinding van de romeinen?”, *Universiteit van Vlaanderen* 2019. Zie: <https://www.universiteitvanvlaanderen.be/college/lobbyen-een-uitvinding-van-de-romeinen/>.

VAN HUMBEECK, P., “Betere regelgeving in Vlaanderen, quo vadis?”, *T.v.W* 2017, nr.1, 31-41.

VAN LOCHEM, P., “De klassieke wetgevingsjurist in de herinneringen van Cees Fasseur. Een lichtend voorbeeld?”, *RegelMaat* 2017, afl.3.

VERLINDEN, V., *De hoeders van de wet. De rol van instellingen in het wetgevingsproces*, Brugge, Die Keure, 2010, 767 p.

VLAAMSE OVERHEID, “De kabinetsmedewerkers”. Zie: <https://overheid.vlaanderen.be/over-de-vlaamse-overheid/wegwijzer-vlaamse-regering/de-kabinetsmedewerkers>.

VRIJDAGSGROEP, *Charter voor deontologie in ministeriële kabinetten*. Zie: <https://www.v-g-v.be/nl/charter-voor-deontologie-in-ministeriele-kabinetten/>.

X., “legislative footprint in EU member states”, *AALEP* 4 december 2015. Zie: <http://www.aalep.eu/legislative-footprint-eu-member-states>.

X., “Toetsing concrete totstandkoming van wetgevende normen door Grondwettelijk Hof. Een pyrrusoverwinning of een echte doorbraak in de uitbreiding van de rechtsbescherming?”, *TBP* 2013, afl. 10, 607-618.

ZEEUWTS, P., “Een charter tussen kabinetten en administraties”, *SamPol* 2007, nr. 10, 45-49.

ZIBOLD, F., “Lobbying the EU institutions”, *Library of the European Parliament* 18 juni 2013, 1-6.

B. Media

ARNAUDT, R., “De Grondwet en de Klimaatwet: 3 antwoorden om u wegwijs te maken in het politieke klimaatlabrynth”, *Vrt. Nws.* 25 maart 2018. Zie: <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2019/03/25/de-grondwet-en-de-klimaatwet-wat-staat-er-morgen-te-gebeuren-in/>.

BERVOET, D., “Wat u moet weten over Publipart”, *De Tijd* 12 februari 2017. Zie: <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie-vlaanderen/Wat-u-moet-weten-over-Publipart/9861995>.

BOSSAERT, J., “Topvrouw kabinet-De Block nu directrice bij farmabedrijf”, *HLN* 23 januari 2019. Zie: <https://www.hln.be/nieuws/binnenland/farma-files-topvrouw-kabinet-de-block-nu-directrice-bij-farmabedrijf~a1d8dba2/>.

BOVÉ, L., “KB/KB-LUX zaak belandt na 14 jaar in de prullemand”, *De Tijd* 1 juni 2011.

BOVÉ, L., “Lobbyregister van de Kamer blijft leeg”, *De Tijd* 19 februari 2019. Zie: <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/federaal/lobbyregister-van-kamer-blijft-leeg/10099050.html>.

BULTEEL, J., “Eindelijk een echt debat over lobbying”, *De Tijd* 7 december 2016, (3) 3.

COCHEZ, T., “Armand De Decker in verdenking gesteld in dossier Kazachgate”, *Apache* 7 mei 2018.

COCHEZ, T. “Betrokkenheid diamant bij afkoopwet onmiskenbaar, *Apache* 23 maart 2017.

COCHEZ, T., “De afkoopwet is het monster van Frankenstein”, *Apache* 3 december 2013.

COCHEZ, T., “Dossier afkoopwet: Belgische Rechtstaat te koop”, *Apache* 23 november 2016. Zie: <https://www.apache.be/2016/11/23/dossier-afkoopwet-belgische-rechtstaat-te-koop/>.

DE BOECK, A., “Michel wilt deontologische code voor cabinetards”, *De Morgen* 17 april 2017. Zie: <https://www.demorgen.be/binnenland/michel-wil-deontologische-code-voor-cabinetards-b0360325/>.

DE KLIMAATCOALITIE, “Sign form my future”, <http://www.klimaatcoalitie.be/teken-voor-onze-toekomst>.

DE ROY, L., “Werkgroep Politieke Vernieuwing van start in Kamer”, *VRT Nws.* 7 maart 2017. Zie: https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/03/07/werkgroep_politiekevernieuwingvanstartindekamer-1-2911131/.

DEMON, F., “CD&V over Practicali: Breidt deontologische code uit naar kabinetsmedewerkers”, *Knack* 24 februari 2017. Zie: <https://www.knack.be/nieuws/belgie/cd-v-over-practicali-breid-deontologische-code-uit-naar-kabinetsmedewerkers/article-opinion-819577.html>.

DUPONT, G., “Milliardair Belge inculpé”, *La Dernière Heure* 21 maart 2007. Zie: <https://www.dhnet.be/actu/faits/milliardaire-belge-inculpe-51b7c11fe4b0de6db98bf152>.

EECKHOUT, M., “Kazachgate: het mysterieuze lek naar Armand De Decker. Zaten geheime diensten mee in het complot?”, *De Standaard* 16 november 2017, 8-9.

EECKHOUT, M., “Kronieken van een aangekondigde mislukking” *De Standaard* 30 maart 2018, 4.

EECKHOUT, M., “Topbankiers voor rechter in zaak KB-lux”, *De Standaard* 19 oktober 2009.

GROMMEN, S., “Zoveel invloed heeft de tabakslobby in ons land”, *VRT NWS* 15 juni 2018. Zie: <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/06/15/zoveel-invloed-heeft-de-tabakslobby-in-ons-land/>.

JOOS, K., “Lobbyen in België is ondoorzichtig”, *De Tijd* 30 augustus 2016. Zie: <https://www.tijd.be/opinie/algemeen/lobbyen-in-belgie-is-ondoorzichtig/9802894.html>.

JUSTAERT, M. en VANSCHOUBROEK, C., “De onzichtbare macht afl. 1”, *De Standaard* 16 maart 2019, 17-19.

JUSTAERT, M. en VANSCHOUBROEK, C., “De onzichtbare macht afl. 3”, *De Standaard* 19 maart 2019, 14-15.

JUSTAERT, M. en VANSCHOUBROEK, C., “De onzichtbare macht afl. 4”, *De Standaard* 20 maart 2019, 10-11.

LELOUP, D., “Des élus payés 500 euros la minute pour des réunions bidons chez publifin (ex-Tecteo)”, *Levif.be* 20 december 2016.

LESAFFER, P., “Experts vragen strengere regels voor lobbyisten, maar politiek vindt tijd nog niet rijp”, *Nieuwsblad* 20 augustus 2018. Zie: https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20180819_03673080.

MAEREVOET, E., “Omega Diamonds ontloopt definitief miljardenboete”, *Vrt Nws*. 25 januari 2017. Zie: https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/01/25/omega_diamonds_ontlooptdefinitiefmiljardenboete-1-2874415/.

MR, “Olivier Chastelle demande à Armand De Decker de démissionner de tous ses mandats électifs”, *MR.be* 7 mei 2018.

SEGRS, F. en PAELINCK, G., “Meerderheid en oppositie staan tegenover elkaar in de parlementaire onderzoekscommissie kazachgate”, *Vrt NWS* 28 maart 2018. Zie: <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/03/28/parlementaire-onderzoekscommissie-kazachgate-bereikt-geen-unanim/>

SOENENS, D., “De Orde van Malta, de katholieke orde die telkens weer opduikt rond Kazachgate”, *Apache* 10 augustus 2017. Zie: <https://www.apache.be/2017/08/10/de-orde-van->

malta-de-katholieke-orde-die-telkens-weer-opduikt-rond-kazachgate/?sh=36282aff950fb39ff1c61-136174169.

TIMMERMAN, G., “Oorlog in Antwerps justitiepaleis over diamantenfraude”, *Apache* 10 januari 2012. Zie: <https://www.apache.be/2012/01/10/oorlog-in-antwerps-justitiepaleis-over-diamantfraude/>.

VAN CAUWELAERT, R., “Een onbesproken Oezbeek”, *De Tijd* 19 november 2016.

VAN DE VELDEN, W., “Kabinetschef Marghem gebuisd voor topfunctie CREG”, *De Tijd* 21 november 2018. Zie: <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/algemeen/kabinetschef-marghem-gebuisd-voor-topfunctie-creg/10071718.html>.

VANDER PUTTEN, N., “Les conditions du capitalisme public intercommunal –Vers un équilibre entre efficacité et contrôle démocratique?”, *ADL* 2017, nr. 2, 297-351.

WAUTERS, R., “Mysterieuze Orde van Malta speelde cruciale rol in Kazachgate”, *De Morgen* 23 november 2016.

WEISSINK, A., “Tweede Kamer eist lobbyparagraaf bij wetgeving”, *Financieel Dagblad* 1 maart 2016.

X., “Sarkozy aurait fait accélérer le vote d'une loi belge pour favoriser des contrats”, *RTBF* 6 oktober 2012.

X., “Chodiev was gewoon een aangename buurman”, *De Standaard* 9 maart 2017. Zie: http://www.standaard.be/cnt/dmf20170308_02770563.

2. Beknopte samenvatting

Inleiding

Vandaag de dag is de lobbypraktijk alomtegenwoordig in het Belgische besluitvormingsproces. Het is een fascinerend fenomeen dat is vergroeid met onze moderne democratie. De negatieve connotatie van de term ‘lobbyen’ doet vermoeden dat dit steeds gepaard gaat met corrupte en malafide praktijken. Deze achterdocht wordt mede gevoed door de verschillende corruptieschandalen die de voorbije decennia aan het licht zijn gekomen, met de Kazachgate-affaire als laatste uitschieter.

Dit schandaal gold als initiële inspiratiebron voor dit onderzoek. In deze studie wordt een antwoord gegeven op de vraag hoe men lobbypraktijken kan integreren in een behoorlijk wetgevingsproces in België. Er wordt op zoek gegaan naar wat men onder een behoorlijke lobbyregulering in België dient te verstaan.

Begripsomschrijving

Opdat dit onderzoek grondig gevoerd kan worden is er nood aan een duidelijke definiëring van het begrip ‘lobbypraktijken’. Bij gebreke aan een universele definitie werd op zoek gegaan naar een eigen definitie die leidend zou zijn doorheen de meesterproef. Derhalve dient de lobbypraktijk beschouwd te worden als ‘het uitoefenen van een substantiële invloed op beleidsmakers bij bestuursorganen, waarbij het initiatief voor het contact ligt bij de lobbyist, die geen statutair onderdeel uitmaakt van die organen.’

Lobby in België

Lobbyisten

Vervolgens wordt het huidige lobbylandschap in België in kaart gebracht. Eerst wordt er een representatief beeld van verschillende vormen van lobbyisten in België gegeven. Dit deel begint met de Kazachgate nader onder de loep te nemen. Hierbij wordt het verslag van de onderzoekscommissie uitgebreid geanalyseerd. Slotconclusie hier is dat de getrokken conclusies, die voor de officiële waarheid moeten doorgaan, bij momenten haaks staan op de vastgestelde feiten. Dit doet vermoeden dat het aannemelijk is dat zowel de wetgevende, de uitvoerende als de gerechtelijke macht te manipuleren zijn door het grote geld of grote belangen. Op die manier raakt de hele afkoopwet aan de essentie van de Belgische rechtstaat.

In de verdere uiteenzetting van dit deel wordt duidelijk dat een allesomvattend kader van de lobbypraktijken in België geven onmogelijk is, aangezien het spectrum van beïnvloeding ontzettend breed is. Er wordt echter wel een zo representatief mogelijk beeld gegeven van het Belgische lobbylandschap. In dit verband worden achtereenvolgens een vorm van gereguleerde lobbypraktijken (de farma-lobby), een lobby ter behartiging van het algemene belang (de klimaatlobby), de professionele lobby-dienstverleners die lobbyen voor hun cliënten, de beroepsorganisaties die lobby voeren ter behartiging van hun beroepsveld en de rechtstreekse beïnvloeding van politici door de uitkering van ongewoon hoge zitpenningen besproken.

Beleidsmakers

In een tweede deel van dit hoofdstuk wordt gekeken naar de beleidsmakers: wie ze zijn en op welke manier ze te beïnvloeden zijn. In dit verband werden de kabinetsleden, de parlementsleden, de externe experts en de ambtenaren besproken. Voornamelijk in de kabinetten en bij de consultatie van externe experts loert het gevaar van een onbehoorlijke lobby om de hoek. Dit heeft te maken met de belangrijke rol die ze spelen in het besluitvormingsproces en het grote gebrek aan transparantie dat er heerst. België kent een zeer uitgebreide ‘kabinetcultuur’ waar de kabinetten niet louter de minister bijstaan, maar in vele gevallen de beleidsvoorbereiding en besluitvorming van A tot Z regelen. Daarbovenop zijn de kabinetten en de inschakeling van externe experts grote blinde vlekken in het besluitvormingsproces. Dit maakt dat ze de ideale sluis zijn voor belangengroepen om het beleid te proberen beïnvloeden.

Regulering

Tot slot besprak dit hoofdstuk het huidige wettelijke kader in België. Recentelijk heeft de Federale Overheid, nadat verschillende schandalen uitgebreid in de media aan bod zijn gekomen, verschillende wetgevende initiatieven genomen. De oprichting van de Federale Deontologische Commissie (FDC) en de werkgroep Politieke Vernieuwing zijn hier het resultaat van. De FDC stelde een deontologische code op en geeft niet-bindende adviezen uit over eventuele belangenconflicten van openbare ambtenaren. De werkgroep Politieke Vernieuwing werd opgericht om de politiek transparanter en geloofwaardiger te maken. Dit resulteerde in de invoering van een lobbyregister in de Kamer.

Voor -en nadelen lobbyen

Voordat onderzocht kan worden hoe de Belgische regulering geoptimaliseerd kan worden, dient te worden onderzocht wat de voor -en nadelen van de lobbypraktijk zijn. Op deze manier kan aan de hand van onderzoek worden gezocht naar manieren om de nadelige effecten van de lobbypraktijk in België zo veel mogelijk te temperen en de positieve te laten floreren.

De gevaarlijkste nadelen die een onbehoorlijk lobbybeleid met zich meebrengt zijn het gebrek aan transparantie, wat nefast is voor het vertrouwen van de burger in het besluitvormingsproces, en het fenomeen van *regulatory capture*: een onevenredig grote invloed van enkele groepen op de inhoud van de regelgeving, ten nadele van andere belangen.

Daartegenover staat echter dat een behoorlijke lobby verschillende voordelen met zich meebrengt. Zo kan deze de overheid van waardevolle inzichten en data voorzien en een toegangspoort vormen waar belanghebbenden gelijke toegang krijgen tot het besluitvormingsproces.

Best practices

Tot slot werden bovenstaande bevindingen samengebracht in een poging op de onderzoeksvraag te antwoorden, namelijk wat men onder een behoorlijke lobbyregulering in België dient te verstaan. Derhalve werd via rechtsvergelijkend onderzoek op zoek gegaan naar *best practices* die de huidige Belgische regulering kunnen optimaliseren, met het oog op een behoorlijker lobbybeleid in België. Transparantie, integriteit en gelijke behandeling van lobbyisten worden in dit hoofdstuk gebruikt als kapstok om het onderzoek rond te bouwen.

Besluit

Het uitgebreide onderzoek leidde tot de conclusie dat de huidige lobbyregeling in België te kort schiet op verschillende vlakken. Derhalve kunnen, als resultaat van deze meesterproef, negen aanbevelingen gedaan worden aan de Federale Overheid met het oog op een behoorlijke lobbyregulering. Voornamelijk de invoering van een lobbyparagraaf, de afslanking van de kabinetten en een afdoende sanctieapparaat om de naleving van de gedragscode voor lobbyisten af te dwingen, verdienen extra aandacht. Dit nieuwe wettelijk kader zou een belangrijke stap betekenen in het herstel van de burger zijn vertrouwen in de Belgische rechtstaat.

