

Vergaderjaar 2024–2025

36 549

Invoering van regels met betrekking tot het loopbaanvervolg van bewindspersonen, alsmede een tweetal wijzigingen van de Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers (Wet regels vervolgfuncties bewindspersonen)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 februari 2025

Inleiding

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de vragen die de leden van de Tweede Kamer hebben gesteld over het wetsvoorstel regels gewezen bewindspersonen, en van de opvattingen die zij over het wetsvoorstel hebben geuit. Leden van verschillende fracties hebben te kennen gegeven dat het wetsvoorstel voorziet in een behoefte. Hieronder volgt de reactie van de regering op de gestelde vragen, waarbij de volgorde van het verslag is aangehouden en de vragen van de leden geparafraseerd zijn weergegeven. De regering hoopt dat met deze antwoorden de Tweede Kamer zich in staat voelt gesteld om de behandeling van het wetsvoorstel spoedig te vervolgen. Ik zie uit naar een open debat met uw Kamer over het wetsvoorstel.

I. ALGEMEEN DEEL

1. De leden van de VVD-fractie onderschrijven dat integriteit van groot belang is voor het vertrouwen in het openbaar bestuur. Zij vinden het dan ook goed dat dit wetsvoorstel er ligt en stellen de vraag of er nog andere wetsvoorstellen op het terrein van integriteit en openbaar bestuur in voorbereiding zijn, en zo ja, wat die behelzen.

Het kabinet heeft recent wetsvoorstellen in consultatie gebracht waarmee de wetgeving voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten door Kamerleden en bewindspersonen wordt gemoderniseerd.¹ Deze modernisering volgt op het rapport van de commissie-Fokkens, die kortgezegd concludeerde dat de huidige regeling voor de opsporing,

¹ Kamerstukken II 2023/24, 34 340, nr. 22.

vervolging en berechting van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten ernstig tekortschiet.²

Een ander wetsvoorstel dat hier kan worden genoemd, is het wetsvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur (tweede tranche). Dit wetsvoorstel bevat een verplichting tot het doen van onderzoek naar integriteitsrisico's voor mensen die wethouder, gedeputeerde of eilandgedeputeerde willen worden. Dit wordt de risicoanalyse integriteit genoemd. Daarnaast bevat het wetsvoorstel regels over de financiële belangen van lokale bestuurders. Dit wetsvoorstel is onlangs voor advisering aan de Raad van State aangeboden.

2. Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de Gedragscode integriteit bewindspersonen nog een wettelijke basis krijgt.

De regering is zich ervan bewust dat de Kamer via een motie-Dassen³ heeft gevraagd om een wettelijke basis voor de Gedragscode integriteit bewindspersonen. Echter, er is voor bewindspersonen geen wet in formele zin waar een grondslag voor de gedragscode logischerwijs zou passen. Dat is anders voor provincie- en gemeentebesturen, voor wie de grondslag voor een gedragscode in de organieke wetten (Provinciewet resp. Gemeentewet) is opgenomen.

Daarom is het voornemen om in het Reglement van orde voor de ministerraad een grondslag op te nemen voor de Gedragscode integriteit bewindspersonen. Deze wijziging van het Reglement van orde voor de ministerraad, op voorstel van de Minister-President, zal spoedig zijn beslag krijgen. Het kabinet acht opname van de grondslag in dit reglement de meest passende plek, aangezien hierin reeds bepalingen zijn opgenomen over samenstelling, bevoegdheden en werkwijze van de ministerraad. Indien de Kamer niettemin hecht aan een basis in een wet in formele zin, zou het onderhavige wetsvoorstel hiervoor een mogelijkheid zijn.

3. De leden van de NSC-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij stellen de vraag of Nederland voldoet aan de GRECO-aanbeveling die ziet op het implementeren van een handhaving- en sanctiemechanisme.

De aanbeveling van GRECO die ziet op het implementeren van een handhaving- en sanctiemechanisme, is verwoord in randnummer 43 van het vijfde GRECO-evaluatierapport.⁴ Deze aanbeveling betreft de Gedragscode integriteit bewindspersonen, en niet de regels die in het onderhavige wetsvoorstel zijn vastgelegd. De Gedragscode integriteit bewindspersonen geldt voor bewindspersonen *tijdens hun ambt*, terwijl het onderhavige wetsvoorstel betrekking heeft op een periode van twee jaar *na het ambt* van bewindspersoon. In het tweede nalevingsverslag bij het vijfde GRECO-evaluatierapport is opgenomen dat het kabinet inzet op «naming and shaming» voor de naleving van de adviesverplichting in het onderhavige wetsvoorstel; GRECO beschouwt dat niet als onvoldoende.⁵ Eerder heeft het kabinet uiteengezet waarom voor de naleving van de Gedragscode integriteit bewindspersonen niet is gekozen voor het implementeren van een handhaving- en sanctiemechanisme, nadat hierover voorlichting was gevraagd aan de Afdeling advisering van de

² Niet boven maar in de wet. Een werkbare en faire regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 34 340, nr. 19.

³ Kamerstukken II 2022/23, 28 844, nr. 256.

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VII, nr. 91.

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VII en 36 410 VI, nr. 16.

Raad van State.⁶ Kort gezegd volgt uit de voorlichting dat een dergelijk mechanisme zich niet goed verdraagt met het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire autonomie om zo nodig met toepassing van de vertrouwensregel een oordeel over een bewindspersoon te vellen. Een bewindspersoon is over zijn doen en laten in zijn ambt, inclusief de naleving van de gedragscode, immers verantwoording schuldig aan het parlement, die als ultieme consequentie («sanctie») het vertrouwen in een bewindspersoon kan opzeggen indien het daartoe aanleiding ziet.

1. Inhoud

4. De leden van de NSC-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen een integraal strategiebeleid waarin zowel preventieve als sanctionerende maatregelen worden genomen om maximaal effectief te zijn in het integriteitsbeleid.

De regering stelt voorop dat het voorkómen van integriteitsschendingen de voorkeur heeft boven het achteraf handhaven en sanctioneren. Zoals ook in de memorie van toelichting is verwoord, gelden van oudsher preventie, vertrouwen, bewustwording en eigen verantwoordelijkheid als leidende principes in het integriteitsbeleid. Dat verandert met dit wetsvoorstel niet. Een belangrijk doel van het onderhavige wetsvoorstel is dat (gewezen) bewindspersonen beter in staat worden gesteld om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen bij het vervolgen van hun maatschappelijke loopbaan. Verder wil de regering aandacht vragen voor proportionaliteit en subsidiariteit van sanctiemaatregelen. Het invoeren van handhavings- en sanctiebevoegdheden zou leiden tot een omvangrijke bureaucratie. Een handhavingsorganisatie zou dergelijke sanctiemaatregelen moeten ondersteunen en functionarissen die daaraan zijn verbonden, moeten over hun activiteiten en interventies ook zelf weer verantwoording afleggen. Handhaving en sanctionering veronderstellen institutionele waarborgen zoals een zorgvuldige waarheidsvinding, horen en wederhoor, een bezwaar- en beroepsmogelijkheid, een daartoe voldoende toegerust en professioneel bestuursorgaan en de beschikbaarheid van kwantitatief en kwalitatief voldoende capaciteit. De regering vindt een dergelijke bevoegdheid met de daarbij benodigde organisatie niet proportioneel.

Bovendien dient op basis van het subsidiariteitsbeginsel het lichtste middel te worden ingezet om een handhavingsdoel te bereiken. Een ingrijpender maatregel is alleen te overwegen als met een lichtere niet kan worden volstaan. De regering gaat ervan uit, zoals verderop in deze nota bij antwoord 19 wordt toegelicht, dat «naming and shaming» voor de naleving van de adviesverplichting in dit wetsvoorstel voldoende effectief is.

De vraag is bovendien of handhaving en sanctionering geschikte maatregelen zijn om een integer loopbaanvervolg van bewindspersonen te bereiken. In de integrale visie rechtspositie politieke ambtsdragers⁷ is geconstateerd dat politieke ambtsdragers in een glazen huis functioneren. Een misstap wordt in de publiciteit en sociale media al snel breed uitgemeten. Wegens integriteitsredenen in opspraak geraken heeft jarenlang gevolgen. Bij een nieuwe integriteitsschending worden voortdurend ook eerdere soortgelijke gevallen in de publiciteit aangehaald. Vandaar dat de regering in het kader van het onderhavige wetsvoorstel, de kans uitermate klein acht dat een gewezen bewindspersoon geen advies aan het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers (hierna: adviescollege) vraagt, of een advies van het

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 28 844, nr. 251.

⁷ Kamerstukken II 2014/15, 28 479, nr. 73.

adviescollege naast zich neerlegt. Wetende dat het gedrag van een (gewezen) bewindspersoon onder een vergrootglas ligt, is dat vanwege de publicitaire gevolgen geen verstandige optie. De regering meent daarom een alternatieve en doeltreffende benadering te hebben gevonden in «naming and shaming».⁸

Bovendien zullen vijf jaar na inwerkingtreding de effecten van de wet worden geëvalueerd. Bezien zal worden in welke mate de beoogde doelstelling – een integer loopbaanvervolg van gewezen bewindspersonen – door de maatregelen (adviesverplichting, lobbyverbod en draaideurverbod) is bevorderd. Daarbij zal worden bekeken of «naming and shaming» in het kader van de handhaving het gewenste effect heeft gehad. Indicatie daarvoor is het aantal opgevolgde adviezen, de meldingsbereidheid van nieuwe aanvaarde functies en de mate waarin geen advies is gevraagd terwijl daarvoor wel aanleiding voor zou zijn geweest. Ook zal worden gezien in hoeverre de aantrekkelijkheid van het ambt van bewindspersoon is beïnvloed door de maatregelen na het ambt. Tot slot zal worden gekeken naar de uitvoerbaarheid van deze wet. Het adviescollege zal bij deze evaluatie worden betrokken. Mocht uit de evaluatie blijken dat «naming and shaming» onvoldoende effectief is geweest, dan ligt het in de rede om een zwaardere vorm van sanctionering te overwegen.

5. De leden van de NSC-fractie vragen in hoeverre de regering heeft meegenomen dat handhaving- en sanctionering ook een preventieve werking kan hebben. Vervolgvraag is waarom de regering er niet voor gekozen heeft om een handhaving- en sanctioneringmechanisme in het wetsvoorstel op te nemen, juist ook vanwege de preventieve werking.

In antwoord op beide vragen moet volgens de regering onderscheid worden gemaakt tussen preventieve werking en repressieve handhaving. Inzetten op preventie houdt in dat de (centrale) overheid burgers en bedrijven probeert te verleiden om zich uit zichzelf aan de wet te houden. Naleving kan bijvoorbeeld worden aangemoedigd door voorlichting en overleg. Zo worden in dit wetsvoorstel de voordelen van een ondersteunend advies bij een integer loopbaanvervolg benadrukt («steuntje in de rug»).

Bij repressieve handhaving wordt er juist gezorgd voor naleving van de regels door afschrikking, bijvoorbeeld door het voornemen ongewenst gedrag te handhaven en te straffen. In de afweging tussen preventieve werking of repressieve handhaving, of een combinatie ervan, heeft de regering zoals eerder toegelicht uit proportionaliteits- en subsidiariteitsoverwegingen gekozen voor preventieve werking.

6. In de optiek van de leden van de NSC-fractie is er een risico dat er niet kan worden opgetreden tegen gewezen bewindspersonen die het advies van het adviescollege negeren. Zij vragen de regering hiervoor een risicoanalyse te maken.

Uit de inventarisatie van de afgelopen 22 jaar van de vervolgfuncties van leden van de kabinetten Balkenende en Rutte (zie ook antwoord 33 in deze nota naar aanleiding van het verslag) blijkt dat de adviesverplichting zou gelden voor minder dan de helft van de afgetreden bewindspersonen

⁸ Zie bijvoorbeeld M.L.W. Vlieg, Schandaal of schouderklop? Handhaving door «naming en shaming en «naming en faming», Boomcriminologie, 2017. Op basis van de onderzoeksresultaten van drie gedragswetenschappelijke studies wordt een gecombineerde aanpak van shaming en faming («steuntje in de rug»)-technieken geadviseerd om effectieve gedragsverandering van organisaties tot stand te brengen. En: Kenniscentrum voor beleid en wetgeving www.kcbr.nl Factsheet naming and shaming: Met name waar reputatie-effecten potentieel groot zijn, kan het instrument naming en shaming effectief zijn in het bijsturen van het gedrag.

(41%). De anderen zijn doorgedaan als bewindspersoon in een nieuw kabinet, werden lid van de Tweede of Eerste Kamer, gingen na hun ambt met pensioen of hadden geen vervolgfunctie binnen twee jaar na het ambt van bewindspersoon.

Van deze 41% (116 personen) afgetreden bewindspersonen hebben 31 een vervolgfunctie gevonden in het bedrijfsleven (11%), hebben 9 een lobbyfunctie aanvaard (3%) en zijn 7 gestart met een eigen bedrijf (2%). Gezien deze geringe aantallen (16% van het aantal afgetreden bewindspersonen) acht de regering het risico beheersbaar dat deze bewindspersonen onverhoopt een advies negeren, of ten onrechte geen verzoek tot een advies doen. Indien daar toch sprake van is, wordt dat openbaar («naming and shaming»). De overige vervolgfuncties waarvoor een adviesplicht geldt (publieke, semipublieke, internationale en wetenschappelijke functies) lijken op voorhand minder risicovol als het gaat om belangenverstremming, al zal volgens het wetsvoorstel het adviescollege ook voor dergelijke vervolgfuncties toetsen aan het risico op belangenverstremming.

7. De leden van de NSC-fractie vraagt de regering in te gaan in hoeverre wordt voldaan aan de GRECO-aanbevelingen ten aanzien van gewezen bewindspersonen.

De regering neemt de GRECO-aanbevelingen van de zgn. vijfde evaluatie-ronde zeer ter harte en is dan ook verheugd dat GRECO in zijn tweede nalevingsverslag in najaar 2023 de nodige voortgang op de uitvoering van de aanbevelingen heeft geconstateerd.⁹ Dat neemt niet weg dat de meeste aanbevelingen nog niet volledig zijn geïmplementeerd. Het blijft dus noodzakelijk om serieus werk te maken van de opvolging van de GRECO-aanbevelingen. De regering onderschrijft dan ook de (reeds eerder gedane) oproepen hiertoe vanuit de Kamer. Eén van de aanbevelingen die Nederland in de vijfde evaluatie-ronde van GRECO heeft gekregen, betreft de materie die in het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld. In aanbeveling 6 beval GRECO namelijk aan om «algemene regels in te voeren betreffende beperkingen na uitdiensttreding voor personen die de hoogste bestuurlijke functies bekleden en die na beëindiging van hun functie in de publieke sector of in de private sector een nieuwe betrekking zoeken en/of op het punt staan die betrekking te aanvaarden.»

GRECO constateert in het tweede nalevingsverslag «met tevredenheid» dat er verschillende maatregelen zijn aangekondigd voor vervolgfuncties van bewindspersonen. GRECO oordeelt op dat moment dat de aanbeveling gedeeltelijk is uitgevoerd, omdat de maatregelen nog niet wettelijk zijn verankerd. Voor de onderbouwing en de stand van zaken op de overige GRECO-aanbevelingen verwijst het kabinet naar de bovengenoemde Kamerbrief. Ook is GRECO onlangs voorzien van een actualisering op de uitvoering van de aanbevelingen. Uw Kamer heeft hiervan een afschrift ontvangen.¹⁰

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VI en VII, nr. 16.

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36 600 VII, nr. 116.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Afkoelperiode met verplicht advies over toelaatbaarheid vervolgfunctie of commerciële opdracht

8. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre vervolgfuncties in de publieke en semipublieke sector mogelijk zijn.

De adviesverplichting strekt zich uit tot alle bezoldigde vervolgfuncties in de periode van twee jaar na het ontslag van de bewindspersoon, los van de vraag of de vervolgfunctie publiek, semipubliek of privaat van aard is. Er hoeft alleen geen advies te worden gevraagd als een bewindspersoon na zijn ambt een volksvertegenwoordigende functie gaat bekleden of binnen twee jaar opnieuw bewindspersoon wordt. Dat betekent dus dat bewindspersonen zich na ontslag allen in een gelijke uitgangspositie bevinden voor wat betreft het moeten vragen van advies over een vervolgfunctie. Het risico op belangenverstremgeling is bepalend voor de inhoud van het advies over de aanvaardbaarheid van een vervolgfunctie. In de aard der zaak is dit risico op belangenverstremgeling in een (semi)publieke, een wetenschappelijke of internationale vervolgfunctie minder groot. Een vervolgfunctie in deze werkgebieden is dus zeker mogelijk, al dan niet met restricties in het advies.

De criteria op grond waarvan door het adviescollege wordt afgewogen of een vervolgfunctie aanvaardbaar is, zijn in het wetsvoorstel opgenomen (artikel 2, derde lid). Kort gezegd gaat het om een toets op het risico op belangenverstremgeling, op het risico op schending van de wettelijke geheimhoudingsplicht en om een toets aan het lobbyverbod en het draaideurverbod. In artikel 2, derde lid, onderdeel a, is nader uitgewerkt wanneer sprake kan zijn van het risico op belangenverstremgeling. Juist omdat de criteria voor toetsing door het adviescollege wettelijk zijn vastgelegd, wordt willekeur voorkomen. Wel is het uiteraard zo dat het adviescollege per geval zal toetsen; het advies is maatwerk. Dat maakt dat niet op voorhand kan worden aangegeven hoe een toets zal uitpakken. Doordat adviezen worden gepubliceerd, met inbegrip van de argumentatie waarom een functie al dan niet onder voorwaarden aanvaardbaar wordt geacht door het adviescollege, wordt kenbaar welke afwegingen het adviescollege maakt. Het kabinet verwacht vanzelfsprekend dat een gewezen bewindspersoon zich zal houden aan het advies, inclusief de voorwaarden als die zijn gesteld. Doordat het advies en de voorwaarden openbaar en dus te controleren zijn, gaat er een disciplinerende werking van uit voor zowel de gewezen bewindspersoon als de werkgever.

9. De leden van de VVD-fractie vragen waarom er geen advies hoeft te worden gevraagd aan het adviescollege als het gaat om een vervolgfunctie waar geen bezoldiging tegenover staat. Deze leden vragen de regering of er in dat geval ook sprake zou kunnen zijn van belangenverstremgeling.

De regering acht het risico op belangenverstremgeling bij onbetaalde, vrijwilligersfuncties gering. Daarom geldt de adviesverplichting alleen voor beoogde bezoldigde functies.

10. De leden van de VVD-fractie vragen naar de gevolgen als het adviescollege er niet in slaagt zich te houden aan de gestelde termijnen in de wet.

De regering kan zich deze vraag goed voorstellen omdat het voor betrokkenen van groot belang is dat zij tijdig een advies ontvangen, gezien hun kansen in bijvoorbeeld een sollicitatieprocedure. Niettemin acht de regering de kans klein dat het adviescollege niet binnen twee

weken een advies weet uit te brengen. Na het aftreden van een kabinet zullen geleidelijk en verspreid in de tijd gewezen bewindspersonen advies vragen over de aanvaardbaarheid van een vervolgfunctie. Ook kan een gewezen bewindspersoon bij de aanvang van een sollicitatietraject al informeel polsen bij het adviescollege of er op voorhand ernstige bezwaren zijn tegen de beoogde vervolgfunctie. Dat bespoedigt vervolgens de formele advisering. Het adviestraject wordt voorts versneld door het invullen van een formulier, waarvan het format in een ministeriële regeling wordt vastgelegd. Het door de (gewezen) bewindspersoon ingevulde formulier dient voor het adviescollege als uitgangspunt. In bepaalde gevallen is door het adviescollege slechts een marginale toets nodig voor wat betreft de aanvaardbaarheid van een vervolgfunctie, bijvoorbeeld bij een vervolgfunctie als burgemeester. In de loop van de tijd zal er bovendien ook een praktijk ontstaan waarbij kan worden teruggerepen naar eerdere adviezen over vergelijkbare functies. De regering zorgt er tot slot voor dat de bemensing van het adviescollege – zowel in leden als in ondersteuning – op orde is om tegelijkertijd op zorgvuldige en voortvarende wijze adviezen te kunnen uitbrengen.

11. De leden van de fracties van D66 en Volt vragen waarom is gekozen voor een beperkte reikwijdte van het lobbyverbod, te weten het voormalige ministerie en aanpalende beleidsterreinen.

Hoewel in het verleden verschillende fracties hebben verzocht om een rijksbreed lobbyverbod voor gewezen bewindspersonen,¹¹ is de regering van mening dat dat een stap te ver zou gaan. Daarmee zou in feite elk zakelijk contact tussen een gewezen bewindspersoon en een rijksambtenaar worden verboden. Dat acht de regering niet nodig en niet proportioneel. De portefeuille van een bewindspersoon betreft in beginsel een ministerie, of bij Staatssecretarissen, een deel van een ministerie. Het lobbyverbod ziet in de eerste plaats dan ook op het gehele voormalige eigen ministerie, zowel voor Ministers als voor Staatssecretarissen. Daarnaast komt het voor dat de portefeuille van een bewindspersoon raakt aan delen van andere ministeries. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om het lobbyverbod ook voor dergelijke aanpalende beleidsterreinen te laten gelden, wanneer de gewezen bewindspersoon tijdens zijn ambt intensief en meer dan incidenteel contact heeft gehad met ambtenaren op die aanpalende beleidsterreinen. Mede-ondertekening van Kamerbrieven of deelname aan debatten zijn voorbeelden die een dergelijke betrokkenheid impliceren. De regering ziet in dat de precieze reikwijdte van het lobbyverbod in de voorgestelde vorm – anders dan het geval zou zijn bij een rijksbreed lobbyverbod – niet altijd op voorhand duidelijk is voor betrokkenen. Daarom is in het wetsvoorstel bepaald dat het adviescollege hierover in een concreet geval, naar aanleiding van een adviesaanvraag voor een vervolgfunctie, duidelijkheid kan scheppen.

12. Voorts vragen de leden van de fracties van D66, VVD en Volt zich af waarom het lobbyverbod niet ook geldt ten aanzien van zittende bewindspersonen.

Het is juist, zoals de leden van deze fracties opmerken, dat het lobbyverbod geen betrekking heeft op contact tussen een gewezen bewindspersoon en een zittende bewindspersoon. Wanneer dat wel het geval zou zijn, zou dat een ordentelijke overdracht van taken tussen de gewezen bewindspersoon en zijn opvolger belemmeren. Hoewel niet expliciet in het wetsvoorstel opgenomen, gaat de regering ervan uit dat het contact tussen een gewezen bewindspersoon en de zittende bewindspersoon zich beperkt tot aangelegenheden die noodzakelijk zijn voor een

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 28 844, nr. 240.

goede ambtsuitoefening door de nieuwe bewindspersoon en zich niet richt op belangenbehartiging vanuit de private of semipublieke vervolgfunctie van de gewezen bewindspersoon. De regering veronderstelt dat zakelijk contact tussen een gewezen bewindspersoon en de zittende (nieuwe) bewindspersoon zich met name zullen voordoen in de eerste maanden van de ambtsperiode van de nieuwe bewindspersoon.

13. De leden van de fracties van D66, SP en ChristenUnie plaatsen vraagtekens bij de mogelijkheid van ontheffing van het draaideurverbod en van het lobbyverbod.

De regering begrijpt dat zich de vraag kan voordoen waarom een ontheffing van het draaideurverbod en van het lobbyverbod überhaupt wenselijk zou zijn. Voor het lobbyverbod is aangesloten bij de huidige praktijk. Ook nu geldt dat de secretaris-generaal in voorkomend geval ontheffing van het lobbyverbod kan verlenen. Er is voor gekozen om het reeds bestaande lobbyverbod in het wetsvoorstel te codificeren. Aangezien een bevoegdheid bij wet in beginsel geattribueerd dient te worden aan een bestuursorgaan, komt de bevoegdheid tot het verlenen van ontheffing van het lobbyverbod en van het draaideurverbod in het wetsvoorstel toe aan de zittende Minister. Het staat hem vrij om deze bevoegdheid in eigen hand te houden of te mandateren naar bijvoorbeeld de secretaris-generaal van zijn ministerie. Vanuit diens werkgeversrol en de daarbij behorende rechtspositionele zorg voor de ambtenaren is mandatering aan de secretaris-generaal geen onlogische keuze. Voor ontheffing kan aanleiding zijn indien er sprake is van een zeer korte periode waarbinnen de betrokkene het ambt van bewindspersoon heeft bekleed. Er is dan vrijwel geen sprake van een gezagsrelatie tussen de voormalige bewindspersoon en de ambtenaren. Bij de introductie van het lobbyverbod in oorspronkelijke vorm is destijds geweest op nog een ander voorbeeld, namelijk een ontheffingsmogelijkheid van het lobbyverbod bij een handelsdelegatie naar het buitenland.¹² Een gewezen bewindspersoon die na het aftreden werkzaam is in het bedrijfsleven zou vanwege zijn statuut en reputatie in het buitenland wel leiding kunnen geven of deel uit kunnen maken van een door een ministerie georganiseerde handelsdelegatie. De Minister, of degene aan wie hij de ontheffingsbevoegdheid heeft gemandateerd, kan advies aan het adviescollege vragen over een ontheffingsverzoek. De regering acht het niet nodig om het vragen van advies in die gevallen te verplichten. Met het openbaar maken van ontheffingen alsmede van adviezen over ontheffingen wordt transparantie aan de dag gelegd. Overigens is de verwachting dat slechts beperkt gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van het draaideurverbod en het lobbyverbod. Het zal dus gaan om uitzonderlijke gevallen.

14. De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering de publieke sector, de semipublieke sector en de private sector definieert.

Aangezien de verplichting om advies te vragen volgens dit wetsvoorstel in principe geldt voor elke betaalde vervolgfunctie, ongeacht de sector, doet het onderscheid tussen publiek, semipubliek en privaat voor de adviesverplichting niet ter zake.

Wel is voor dit wetsvoorstel de definitie van de publieke sector van belang waar het gaat om het lobbyverbod. In artikel 4, tweede lid, wordt geregeld dat het lobbyverbod niet geldt voor gewezen bewindspersonen met een vervolgfunctie in de publieke sector. De definitie van de Wet normering topinkomens (WNT) is daarvoor het uitgangspunt. In artikel 1.2 WNT worden de instellingen die vallen onder de publieke sector benoemd. De

¹² Kamerstukken II 2016/17, 34 376, nr. 15.

voornaamste hiervan zijn de rijksoverheid, lagere overheden en waterschappen. De WNT bevat overigens ook een definitie van wat voor de werking van die wet als de semipublieke sector wordt gezien. Deze definitie is opgenomen in artikel 1.3 WNT. Het gaat hierbij om privaatrechtelijke instellingen die publiek gezag uitoefenen of waarop een publiekrechtelijke instelling invloed van betekenis uitoefent op beheer of beleid of die voor het overgrote deel worden gefinancierd door middel van subsidies. Mocht het voor dit wetsvoorstel van belang zijn om toch een definitie van de semipublieke sector op te nemen, dan zal bij de definitie van de WNT worden aangesloten, aangezien dit de enige wet in formele zin is die een definitie van de semipublieke sector bevat.

15. De leden van de SGP-fractie vragen waarom het wetsvoorstel vooral aansluit bij de praktijk in het Verenigd Koninkrijk en niet bij die van landen in de EU.

De regering merkt op dat is bezien welke elementen uit vergelijkbare stelsels in andere landen het meest passend zijn in de Nederlandse context. Op grond daarvan acht de regering met name onderdelen uit de praktijk van het Verenigd Koninkrijk en uit die van de Europese Commissie het best toepasbaar, bijvoorbeeld voor wat betreft criteria waaraan het adviescollege toetst bij zijn advisering over beoogde vervolgfuncties, en voor wat betreft de systematiek van «naming and shaming».

16. De leden van de SGP-fractie vragen om een reflectie op de status van het wettelijk verplichte advies en of het mogelijk is voor burgers om juridische acties in te stellen wanneer een bewindspersoon geen advies vraagt.

Het is mogelijk dat een burger overweegt te ageren tegen een schending van de adviesverplichting. Een burger moet in alle gevallen kunnen aantonen dat hij voldoende belang heeft bij het instellen van een rechtsvordering bij de civiele rechter. De onrechtmatigheid («strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt») in geval van het ten onrechte niet-vragen van een advies, lijkt een gegeven. Een burger zou, in specifieke gevallen, kunnen vragen om een verklaring voor recht dat onrechtmatig is gehandeld, een bevel tot nakoming van de adviesverplichting kunnen vorderen of schadevergoeding kunnen eisen. Voor veel rechtsvorderingen zal gelden dat voldaan moet worden aan het relativiteitsvereiste. Dit houdt in dat de geschonden norm moet strekken tot bescherming tegen de schade die zich heeft voorgedaan. Het is maar de vraag in hoeverre deze adviesverplichting dient tot bescherming van de belangen van de individuele burger. Tot slot geldt dat ten aanzien van de schade ook nog een causaal verband met de gestelde onrechtmatige handeling moet worden onderbouwd. Er zijn dus verschillende drempels voor een individuele burger alvorens een juridische actie met kans van slagen gestart kan worden. Belangrijk om te benadrukken is dat de slaagkans van elke juridische actie sterk afhankelijk is van de omstandigheden van het geval, waarbij het uiteindelijke oordeel aan de rechter is.

17. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen nader uiteen te zetten hoe het adviescollege op zorgvuldige wijze kan adviseren, ook wanneer een benoemingsprocedure voor een vervolgfunctie onder grote tijdsdruk staat.

Het adviescollege dient binnen twee weken na aanvraag een advies uit te brengen over de aanvaardbaarheid van een vervolgfunctie, of zoveel sneller als mogelijk. Deze doorlooptijd is toereikend ook bij een procedure onder tijdsdruk. Het adviestraject kan parallel aan andere stappen in een

benoemings- of sollicitatieprocedure worden doorlopen. Er hoeft dus geen pas op de plaats te worden gemaakt in afwachting van het advies. Ook is het mogelijk om al in een vroeg stadium van de procedure bij het adviescollege te polsen of er aanleiding is voor een negatief advies bij een mogelijke vervolgfunctie. Het adviescollege is thans reeds voorbereidingen aan het treffen zodat het adviesaanvragen zorgvuldig en tijdig kan behandelen wanneer het wetsvoorstel in werking treedt.

18. De leden van de ChristenUnie-fractie stellen voorts de vraag of bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel nader contact is geweest met het adviescollege over de totstandkoming van adviezen.

Dat is inderdaad het geval; er heeft diverse malen contact plaatsgevonden met de voorzitter van het adviescollege, de heer Rinnooy Kan. Ook heeft het adviescollege gebruik gemaakt van de gelegenheid om een reactie op de internetconsultatie in te dienen; daarop heeft het kabinet gereageerd in de memorie van toelichting. De criteria waarop het adviescollege zijn adviezen baseert, zijn opgenomen in het wetsvoorstel. De uitkomst van de toets aan deze criteria verschilt uiteraard per casus. Leidend is de informatie over de beoogde vervolgfunctie, die de (gewezen) bewindspersoon aan het adviescollege verstrekt. De heer Rinnooy Kan en ambtenaren van het Ministerie van BZK hebben voorts gesproken met de voorzitter van het adviescollege in het Verenigd Koninkrijk (het Advisory Committee on Business Appointments; ACOBA), Lord Pickles, over de werkwijze die het ACOBA hanteert. Het voornemen van de heer Rinnooy Kan is om binnenkort nader hierover met Lord Pickles van gedachten te wisselen en te bezien hoe het Nederlandse adviescollege hiervan kan leren.

19. De leden van de fracties van Volt, SP en D66 vragen naar het niet-bindende karakter van adviezen van het adviescollege en vragen waarom de regering heeft gekozen voor «naming and shaming» in plaats van sancties.

De regering heeft begrip voor de wens van de aan het woord zijnde leden om adviezen van het adviescollege bindend te maken of te verplichten. Allereerst wil de regering graag vooropstellen dat het vragen van een advies verplicht is voor alle bewindspersonen en voor in beginsel alle vervolgfuncties. De enige uitzonderingen die hierop zijn gemaakt is als een gewezen bewindspersoon voornemens is zitting te nemen in een volksvertegenwoordiging, zoals de Tweede Kamer of een gemeenteraad of in een volgend kabinet zitting neemt. Vervolgens komt de vraag aan de orde of de inhoud van het advies ook bindend moet zijn. Het advies van het adviescollege is weliswaar niet bindend maar wel zwaarwegend. Het adviescollege maakt de verstrekte adviezen in alle gevallen openbaar tenzij betrokkene (al dan niet op basis van het advies) afziet van aanvaarding van de vervolgfunctie of opdracht. De verwachting is gerechtvaardigd dat daarvan een preventieve werking uitgaat, namelijk dat de gewezen bewindspersoon zijn voornemen om een vervolgfunctie te aanvaarden heroverweegt indien er sprake is van een negatief advies. Het is immers kenbaar als een (gewezen) bewindspersoon bij aanvaarding van een vervolgfunctie of opdracht geen advies heeft gevraagd of een negatief advies heeft ontvangen. Ook wanneer een (gewezen) bewindspersoon advies heeft gevraagd maar zich daar bij aanvaarding van een vervolgfunctie of opdracht niet aan houdt, of niet aan de in het advies gestelde voorwaarden, is dit kenbaar. Vanwege de kenbaarheid van het advies is het niet vragen of niet opvolgen van een advies voor een (gewezen) bewindspersoon (en in zekere mate ook de werkgever of opdrachtgever) vanwege «naming and shaming» een

risicovolle stap. Het is daarom moeilijk voorstelbaar dat het advies niet wordt opgevolgd, dan wel geen advies wordt gevraagd. Een bindend advies veronderstelt dat er ook mogelijkheden zijn om bij niet-naleving de inhoud van het advies te handhaven via bestuursrechtelijke sancties (bijvoorbeeld bestuurlijke boete) of strafrechtelijke sancties. De regering heeft in de memorie van toelichting toegelicht dat zij meent dat een strengere handhaving en sanctionering niet past bij de huidige, meer preventieve integriteitsstrategie voor bewindspersonen. Het voorkómen van integriteitsschendingen verdient daarom de voorkeur. Voorkomen is beter dan het achteraf handhaven en sanctioneren van integriteitsschendingen. Tevens is hierboven bij het antwoord op vraag 4 al ingegaan op de (on)wenselijkheid van een handhavings- en sanctiebeleid.

De regering heeft uitdrukkelijk voor deze benadering gekozen omdat integriteitsvraagstukken zich niet altijd lenen voor een zwart-wit benadering. De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) benadrukt dat ook in haar advies op dit wetsvoorstel onder verwijzing naar verschillende literatuurbronnen. Sommige gedragsnormen die onder «integer bestuur» worden verstaan zijn duidelijk, zoals het verbod over het lekken van staatsgeheimen of normen om corruptie tegen te gaan. Andere integriteitsnormen, zoals over wat moreel onwenselijk of ongepast is, kunnen verschuiven in de tijd of zijn wat betreft de uitwerking afhankelijk van het specifieke geval en de specifieke omstandigheden. De Afdeling concludeert dat het inherent aan integriteitskwesaties is dat vaak sprake is van een grijs gebied waar in concrete situaties dilemma's opkomen zonder een eenduidig «juist» antwoord. De gewenste juridische duidelijkheid verhoudt zich dan niet altijd met de diffuse werkelijkheid en de morele dilemma's die in de praktijk spelen. De Afdeling benadrukt daarom het belang van een meeromvattend integriteitssysteem waarbij andere instrumenten dan wetgeving aanwezig zijn om integriteit van het openbaar bestuur te vergroten.

Om die reden heeft de regering ervoor gekozen om de advisering over de toelaatbaarheid van vervolgfuncties neer te leggen bij een adviescollege. Het adviescollege is onafhankelijk en heeft ruimte om in een specifiek geval een advies op te stellen waarbij rekening wordt gehouden met alle omstandigheden van het geval. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn verschillende voorbeelden opgenomen van advisering in het Verenigd Koninkrijk en bij de Europese Commissie, waarbij de voorwaarden die gesteld worden aan gewezen bewindspersonen en Eurocommissarissen verschillen.

Deze en andere voorbeelden laten ook zien dat advisering over integriteit bij vervolgfuncties maatwerk is en daardoor moeilijk kan worden ondervangen door middel van een checklist of algemene normen. Naar het oordeel van de regering toont dat het belang aan van een adviescollege dat afgewogen en gebalanceerd adviseert om ervoor te zorgen dat bewindspersonen enerzijds hun carrière kunnen voortzetten en anderzijds integriteitsschendingen zoveel mogelijk worden voorkomen.

De regering heeft overwogen om sancties mogelijk te maken wegens niet-naleving van het gegeven advies. De regering ziet daar echter spanning met het legaliteitsbeginsel, dat voortvloeit uit artikel 16 van de Grondwet en artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het bestuursrechtelijk legaliteitsbeginsel is opgenomen in artikel 5:4 van de Algemene wet bestuursrecht, het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel is opgenomen in artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht. Het legaliteitsbeginsel vereist dat een sanctie slechts kan worden opgelegd wegens een bij of krachtens een wettelijk voorschrift verboden gedraging en dat voor de bevoegdheid tot het nemen van een sanctiebesluit een expliciete basis is opgenomen in de regelgeving. Daarnaast moet de gedragsnorm en de sanctie vooraf kenbaar zijn en duidelijk zijn

omschreven. Het legaliteitsbeginsel verzet zich daarmee tegen het sanctioneren van vage normen die in de uitwerking van geval tot geval kunnen verschillen en bij een grijs gebied als integriteit in sommige gevallen wel wenselijk zijn. Dat geldt met name bij de verplichting om advies te vragen voorafgaand aan het aanvaarden van een vervolgfunctie. Naast deze adviesverplichting zijn in het wetsvoorstel het lobbyverbod en het draaideurverbod als normen opgenomen. Het advies van het adviescollege bevat vervolgens op maat gemaakte normen waaraan de bewindspersoon moet voldoen bij de specifieke vervolgfunctie. Die op maat gemaakte normen worden opgenomen in het advies zelf en voldoen daarmee niet aan de vereisten van het legaliteitsbeginsel. Handhaving zou dan contra legem kunnen zijn. Bovendien acht de regering deze huidige vorm van sanctionering, namelijk via «naming and shaming» meer proportioneel in het licht van vrije keuze van arbeid zoals neergelegd in artikel 19 van de Grondwet. Tot slot heeft de keuze om sancties op te leggen ook gevolgen voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Strafrechtelijke sancties zijn in beginsel voorbehouden aan het openbaar ministerie en de strafrechter. Als het adviescollege een bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke sancties zou toekomen, vraagt dat extra uitvoeringscapaciteit met het oog op bestuursrechtelijke handhaving en het voeren van bezwaar en beroep. Bij antwoord 4 heeft de regering daarover een nadere toelichting gegeven. Daarbij komt dat een dergelijke taak niet past bij een adviescollege; het zou dan zuiverder zijn daar een autoriteit voor op te richten. Dat vraagt een ingrijpende wijziging van het wetsvoorstel waarvan de regering, zoals hiervoor gesteld, geen voorstander is. In de evaluatie die vijf jaar na inwerkingtreding van de wet zal plaatsvinden, zal uiteraard aandacht worden besteed aan de effectiviteit en de ervaringen tot dan toe met «naming and shaming».

2.2 Lobbyverbod

20. De leden van de VVD-fractie vragen waarom het lobbyverbod niet ook geldt in de verhouding tot zittende bewindspersonen.

De regering verwijst naar het antwoord op vraag 12.

21. De leden van de VVD-fractie vrezen in het kader van de reikwijdte van het lobbyverbod, onduidelijkheid over de begrippen «intensief en meer dan incidenteel contact» en «aanpalend». Zij vragen wat onder die begrippen moet worden verstaan.

De regering kan zich voorstellen dat deze begrippen niet op voorhand helemaal duidelijk zijn. Het gaat om actieve bemoeienis van de voormalig bewindspersoon op een beleidsterrein buiten zijn ministerie, die bijvoorbeeld blijkt uit medeondertekening van Kamerbrieven of deelname aan debatten over een bepaald onderwerp. Te denken is aan beleidsterreinen op het snijvlak van de portefeuilles van meerdere bewindspersonen. Het adviescollege zal in zijn advisering over een beoogde vervolgfunctie de precieze reikwijdte van het lobbyverbod voor betrokkene opnemen.

22. Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of een gewezen bewindspersoon in dienst zou mogen treden bij een organisatie die zich bezighoudt met de onderwerpen uit diens vroegere portefeuille, en of zakelijke contacten met ambtenaren dan geoorloofd zijn.

De regering merkt op dat voor gewezen bewindspersonen die geen publieke vervolgfunctie bekleden, twee jaar lang een lobbyverbod geldt – zowel ten aanzien van ambtenaren van het voormalig ministerie als ten aanzien van ambtenaren op aanpalende beleidsterreinen bij andere ministeries. Gewezen bewindspersonen mogen wel zakelijk contact

hebben met ambtenaren op andere beleidsterreinen en ministeries; er is geen sprake van een rijksbreed lobbyverbod. Daarnaast legt het wetsvoorstel, afgezien van het draaideurverbod – dat ziet op het voormalige eigen ministerie en aanpalende beleidsterreinen bij andere ministeries – geen «beroepsverboden» op. Veel vervolgfuncties zijn dus in principe mogelijk, ook functies die raken aan de voormalige portefeuille van de bewindspersoon. Wel geldt dat beoogde vervolgfuncties in de periode van twee jaar na het aftreden van de bewindspersoon, moeten worden voorgelegd aan het adviescollege. Het adviescollege zal toetsen aan de wettelijke criteria voor wat betreft aanvaardbaarheid, waaronder het risico op belangenverstremming en het lobbyverbod. Vervolgens zal het adviescollege per geval een advies op maat geven, hetgeen naast een «ja» of een «nee» ook een «ja onder voorwaarden» kan betekenen. Het adviescollege kan aanleiding zien om in zijn advies nader te omschrijven wat het lobbyverbod concreet voor betrokkene in zijn beoogde vervolgfunctie zal betekenen, met name waar het gaat om aanpalende beleidsterreinen.

23. De leden van de NSC-fractie stellen dat de kennis van (gewezen) bewindspersonen vaak niet beperkt is tot het eigen of aanpalende ministeries. Dat roept volgens hen de vraag op in hoeverre het wenselijk is dat zij bij lobbywerkzaamheden nog steeds gebruik kunnen maken van deze vertrouwelijke en gevoelige kennis.

Een voordeel van een rijksbreed lobbyverbod zou zijn dat zich geen vragen voordoen over de afbakening. Toch heeft de regering, zoals ook hiervoor reeds toegelicht, niet gekozen voor het introduceren van een rijksbreed lobbyverbod. Bewindspersonen hebben een eigen portefeuille die zich weliswaar kan uitstrekken tot buiten het ministerie, maar niet tot de gehele rijksoverheid. Dat bewindspersonen deelnemen aan de beraadslaging en besluitvorming in ministerraad en onderraden, en dat zij informeel contact met elkaar kunnen hebben over vertrouwelijke en gevoelige kennis, maakt naar de mening van het oordeel van de regering niet dat een rijksbreed lobbyverbod proportioneel zou zijn. Overigens geldt voor bewindspersonen ook als zij na hun aftreden «ambteloos burger» zijn dan wel een vervolgfunctie vervullen, op basis van het Wetboek van Strafrecht de plicht tot geheimhouding van vertrouwelijke informatie die zij ten tijde van hun ambtsvervulling hebben gekregen (artikelen 98 e.v. en artikel 272 Wetboek van Strafrecht).

24. De leden van de NSC-fractie vragen in hoeverre het voor een gewezen bewindspersoon in het huidige wetsvoorstel is toegestaan om direct na ontslag in dienst te treden bij een lobbykantoor als bijvoorbeeld adviseur of bestuurder. De leden vragen vervolgens indien dit mogelijk is, waarom de regering dit wenselijk acht.

In lijn met Gedragscode integriteit bewindspersonen staat de eigen verantwoordelijkheid voorop bij het aanvaarden van een nieuwe werkkring. Een bewindspersoon handelt bij het aanvaarden van een functie na afloop van zijn ambtsperiode zo dat daarmee niet de schijn wordt gewekt dat hij tijdens zijn ambtsuitoefening onzuiver heeft gehandeld of verkeerd is omgegaan met de kennis die hij tijdens die periode heeft opgedaan. Gewezen bewindspersonen gebruiken geen vertrouwelijke en interne informatie die zij tijdens de ambtsvervulling hebben verworven. Tegen deze achtergrond kan een vervolgfunctie van een bewindspersoon bij een lobbykantoor kwetsbaar zijn als deze het terrein bestrijkt waarvoor de bewindspersoon tijdens zijn ambt verantwoordelijk was. De leden van de NSC-fractie leggen met hun vraag dan ook de vinger op de zere plek. Overigens geldt de adviesverplichting op grond van het wetsvoorstel onverkort voor een dergelijke vervolgfunctie.

Het is voorstelbaar dat dit leidt tot een negatief advies of een advies met stevige voorwaarden.

25. De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering niet de motie-Van Baarle uitvoert waarin is gevraagd om invoeren van een rijksbreed lobbyverbod.¹³

Zoals reeds eerder aangegeven, acht de regering een rijksbreed lobbyverbod een stap te ver gaan omdat bewindspersonen slechts bemoeienis hebben met een beperkt deel van het rijksbeleid, te weten het eigen ministerie en aanpalende beleidsterreinen. Daarom is deze, reeds geldende, afbakening van het lobbyverbod gehandhaafd. Dit betekent niet dat de regering geen oog heeft voor de argumenten voor een rijksbreed lobbyverbod. In het voorgaande heeft de regering hier ook op gewezen. Overigens is ten tijde van de hiervoor aangehaalde motie-Van Baarle, eveneens een motie-Van Baarle aangenomen die vraagt om verduidelijking van het begrip «aanpalende beleidsterreinen» in de context van het lobbyverbod.¹⁴ Die motie ging juist uit van de reikwijdte van het bestaande lobbyverbod. De regering heeft die motie uitgevoerd door het begrip «aanpalende beleidsterreinen» in dit wetsvoorstel en in de memorie van toelichting nader te omschrijven.

26. De leden van de SP-fractie hebben moeite met de bevoegdheid van een Minister om ontheffing te verlenen van het lobbyverbod.

De regering verwijst naar het antwoord op vraag 13.

27. De leden van de Volt-fractie vragen waarom het lobbyverbod niet ziet op de relatie tussen gewezen en zittende bewindspersonen.

De regering verwijst naar het antwoord op vraag 12.

28. De leden van de Volt-fractie vragen waarom de regering niet kiest voor een rijksbreed lobbyverbod.

De regering verwijst naar het antwoord op vraag 11.

2.3 Draaideurverbod

29. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering heeft overwogen om bij de beslissing over ontheffing voor het draaideur- en lobbyverbod ook een rol te geven aan het adviescollege in de zin dat zij voorafgaand aan de beslissing een advies uitbrengt.

In het wetsvoorstel is voorgesteld dat in uitzonderlijke gevallen de Minister van het desbetreffende ministerie ontheffing kan verlenen van het draaideur- en lobbyverbod. Daarbij kan advies aan het adviescollege worden gevraagd. De verwachting is dat slechts in zeer uitzonderlijke gevallen gebruik zal worden gemaakt van deze ontheffingsmogelijkheid.

30. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen nader toe te lichten waarom voor de advisering over een ontheffing van het lobby- en draaideurverbod is gekozen voor een kan-bepaling en waarom bij het verlenen van een ontheffing een adviesaanvraag niet als verplichting is gesteld.

De regering verwijst naar het antwoord op vraag 13.

¹³ Kamerstukken II 2021/22, 28 844, nr. 240.

¹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 28 844, nr. 239.

31. De leden van de Volt-fractie vragen waarom de regels van het onderhavige wetsvoorstel niet ook gelden voor politiek assistenten en voor topambtenaren.

De regering wijst erop dat de GRECO-aanbevelingen in de vijfde evaluatie-ronde zien op bewindspersonen, en niet op topambtenaren en politiek assistenten. Dat geldt ook voor de GRECO-aanbeveling omtrent beperkingen na uitdiensttreding. In het tweede nalevingsverslag bij de aanbevelingen vijfde ronde¹⁵ heeft GRECO opgeroepen om de regels uit te breiden naar politiek assistenten «voor zover dit op zijn plaats is». In Nederland is dat, wat de regering betreft, niet op zijn plaats. Een vergelijking met andere Europese landen is niet direct relevant, omdat de (rechts)positie van politiek assistenten per land kan verschillen. Zo bestaat in Duitsland de functie van politiek assistent niet en worden topambtenaren politiek benoemd. In België zijn politiek adviseurs geen onderdeel van het ambtelijk apparaat. In Nederland zijn politiek assistenten van bewindspersonen ambtenaren, zij hebben dus een andere arbeidsrechtelijke positie dan de bewindspersonen zelf. Daarom vallen zij onder de gedragscode die voor rijksambtenaren geldt, te weten de Gedragscode Integriteit Rijk. Deze gedragscode bevat onder andere uitgangspunten die door een ambtenaar in acht moeten worden genomen bij het betrekken van een volgende functie, met name als het gaat om een gevoelige overstap naar ander werk met mogelijk botsende belangen. Hierbij wordt een beroep gedaan op de ambtenaar om een overstap tijdig te melden, de risico's te bespreken en maatwerk-afspraken te maken. Er is geen reden om ten aanzien van politiek assistenten andere of nadere regels op te stellen. De regering heeft hier ook op gewezen in de kabinetsreactie op de initiatiefnota Dassen-Omtzigt.¹⁶

3. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving

32. De leden van de VVD-fractie merken op dat op pagina 17 van de memorie van toelichting staat: «Daarnaast zijn het draaideurverbod en het lobbyverbod beperkt tot het eigen voormalige departement en het lobbyverbod bovendien ook tot aanpalende beleidsterreinen.» Volgens deze fractie wekt deze zin de indruk dat het draaideurverbod alleen het eigen voormalige departement omhelst en dat het lobbyverbod zowel het eigen voormalige departement, als ook aanpalende beleidsterreinen omvat. Dit terwijl voorgenoemde leden uit de artikelsgewijze toelichting, specifiek de artikelen 3 en 4, opmaken dat zowel het draaideurverbod als het lobbyverbod beperkt zijn tot het eigen voormalige departement en aanpalende beleidsterreinen. Graag krijgen deze leden hierover een verduidelijking.

Zoals de VVD-fractie terecht opmerkt is sprake van een tegenstelling tussen de teksten betreffende de reikwijdte van het draaideurverbod en het lobbyverbod zoals verwoord in het algemeen deel van de memorie van toelichting, namelijk op pagina 17, en in de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 3 en 4 betreffende respectievelijk het draaideurverbod en het lobbyverbod. De tekst zoals die is opgenomen in de artikelsgewijze toelichting is correct: voor beide verboden behoren naast het eigen voormalige departement tevens aanpalende beleidsterreinen tot de reikwijdte. Dit blijkt uit artikel 3, eerste lid, en artikel 4, eerste lid, van het wetsvoorstel.

¹⁵ Kamerstukken II, 2023/24, 36 410 VII / 36 410 VI, nr. 16.

¹⁶ Kamerstukken II, 2023/2024, 36 101, nr. 3.

4. Gevolgen

33. *De leden van de SGP-fractie willen weten in welke gevallen in de afgelopen decennia op basis van de voorgestelde verplichting, advies had moeten worden gevraagd.*

De regering heeft daartoe een inventarisatie gemaakt van de vervolgfuncties van de bewindspersonen van alle kabinetten Balkenende en Rutte (zie antwoord 6). Dat betreft de periode van 22 juli 2002 tot en met 2 juli 2024.¹⁷ Voor het identificeren van de vervolgfuncties binnen twee jaar na het aftreden moet de kanttekening worden geplaatst dat uitsluitend gebruik is gemaakt van openbare bronnen.

In het wetsvoorstel worden op voorhand geen activiteiten of vervolgfuncties uitgesloten, afgezien van het draaideurverbod en het lobbyverbod. Het wetsvoorstel legt een adviesverplichting op aan (gewezen) bewindspersonen die binnen twee jaar na het aftreden een nieuwe werkring beogen. Die adviesverplichting geldt alleen niet als een volksvertegenwoordigende vervolgfunctie wordt aanvaard (bijvoorbeeld een gewezen bewindspersoon wordt lid van de Tweede Kamer), dan wel een functie als bewindspersoon. Voor alle overige bezoldigde functies moet wel advies worden gevraagd.

Er zijn in eerdergenoemde periode 283 bewindspersonen afgetreden.

Dat levert het volgende beeld op:

Aard vervolgfunctie	Aantal	
Herbenoeming als bewindspersoon	82	29%
Tijdelijke vervanging bewindspersoon	18	6%
Lid van Eerste of Tweede Kamer	29	10%
Pensioen	8	3%
Onbekend	30	11%
Publieke functie (bijvoorbeeld burgemeester)	30	11%
Internationale functie (bijvoorbeeld VN)	19	7%
Semipublieke functie	13	5%
Wetenschappelijke functie	7	2%
Bedrijfsleven	31	11%
Eigen bedrijf	7	2%
Lobbyfunctie	9	3%
	283	100%

Vooraf bij het aanvaarden van een lobbyfunctie of een functie in het bedrijfsleven of een eigen bedrijf is het risico van belangenverstrengeling aanwezig. Bij 16% van de vervolgfuncties is hier sprake. Het betreft in de afgelopen 22 jaar in totaal 47 functies.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

34. *De leden van de SP-fractie vragen de regering te reflecteren op de aanbeveling uit de reactie op de (internet)consultatie van TI-NL om één onafhankelijke commissie in te stellen die in de verre toekomst wordt samengesteld en geleverd vanuit een expertisecentrum om de kwaliteit van de beoordelingen te bevorderen en objectiviteit te maximaliseren.*

Een zelfstandige autoriteit, zoals een commissie met integrale bevoegdheden met betrekking tot ook zittende bewindspersonen zoals TI-NL

¹⁷ Van de bewindspersonen van het kabinet Rutte IV die op 2 juli 2024 zijn afgetreden, zijn vervolgfuncties grotendeels nog niet bekend.

voorstelt, verhoudt zich slecht met de ministeriële verantwoordelijkheid. In de memorie van toelichting wordt dit uiteengezet aan de hand van de voorlichting die de regering aan de Afdeling advisering van de Raad van State heeft gevraagd. De instelling van een externe toezicht- en handhavingsautoriteit voor integriteitsregels voor bewindspersonen, aldus de Afdeling¹⁸ «zou een ingrijpende wijziging zijn van het staatsbestel die de positie van de betrokken bewindspersoon, de Minister-President en het parlement alsmede hun onderlinge verhoudingen in de praktijk verregaand kan beïnvloeden. De Afdeling constateert voorts dat «een permanente autoriteit moeilijk inpasbaar is in het Nederlandse parlementaire stelsel waarvoor – daargelaten de noodzaak en wenselijkheid ervan – in elk geval grondwetswijziging is vereist. Dat geldt te meer voor een autoriteit die bewindspersonen sancties (zoals bijvoorbeeld een bestuurlijke boete) kan opleggen. De Afdeling wijst erop dat deze meest vergaande variant in strijd is met de Grondwet, omdat deze ook in juridische zin de autonomie van het parlement doorkruist om over een bewindspersoon een oordeel te vellen.»

Het installeren van een dergelijke autoriteit met vergaande handhavings- en sanctiebevoegdheden leidt daarenboven tot een omvangrijke bureaucratie. Een dergelijke autoriteit moet worden ondersteund en dient over activiteiten en interventies ook zelf weer verantwoording af te leggen. Handhaving en sanctionering veronderstelt waarheidsvinding, hoor- en wederhoor en een beroeps- en bezwaarmogelijkheid. Een dergelijke autoriteit acht de regering, zoals ook reeds eerder gesteld, niet proportioneel.

35. De leden van de Volt-fractie vragen hoe de regering verwacht dat de bepalingen uit het wetsvoorstel – waaronder het opvolgen van adviezen van het adviescollege – uit vrije beweging zullen worden nageleefd door bewindspersonen. Waarom is ervoor gekozen om geen sanctiemechanisme te koppelen aan de verplichtingen uit de wet? Welke risico's kleven eraan het ontbreken van een handhavings- en sanctiemechanisme? De regering verwijst naar het antwoord op vraag 19.

36. De leden van de fracties van SP en D66 vragen naar de praktijk en regels in Ierland rondom de sanctionering van adviezen van (gewezen) bewindspersonen aldaar.

In artikel 22 van de Regulation of lobbying act 2015 is opgenomen dat zogenaamde «designated public officials» gedurende één jaar niet mogen lobbyen of in dienst mogen worden genomen door een persoon die lobbyactiviteiten uitvoert met het bestuursorgaan of personen waarmee de voormalig ambtsdrager een connectie mee had gedurende zijn ambt. Voorts is opgenomen dat «designated public officials» toestemming moeten vragen aan de Standards in Public Office Commission voor een vervolgfunctie. De Standards in Public Office Commission toetst vervolgens slechts aan het eerdergenoemde lobbyverbod. De enige norm die in de Regulation of lobbying act 2015 is opgenomen is dan ook het lobbyverbod. Daarmee wordt ook het grootste verschil met het voorliggende wetsvoorstel zichtbaar; het Ierse systeem is qua reikwijdte veel beperkter dan dit wetsvoorstel. Het voorliggende wetsvoorstel toetst ten aanzien van de aanvaardbaarheid van vervolgfuncties immers aan meer onderdelen dan alleen het lobbyverbod. De bepalingen over handhaving van de adviesverplichting (artikel 22) zijn in Ierland met ingang van 1 juni 2024 in werking getreden. Tot op heden zijn nog geen gevallen bekend waarbij door de Ierse autoriteiten handhavend is opgetreden.

¹⁸ Kamerstukken II 2021/22, 28 844, nr. 251.

6. Advies en consultatie

37. De leden van de NSC-fractie vragen zich af of «naming and shaming» voldoende effectief is, gezien ervaringen uit het verleden.

De regering verwacht dat dat inderdaad het geval zal zijn, zoals hiervoor betoogd. In het verleden ontbrak een duidelijk kader. Wel gold in algemene zin reeds dat (gewezen) bewindspersonen bij het aanvaarden van een vervolgfunctie hun belangen zorgvuldig moesten scheiden. Met het onderhavige wetsvoorstel beoogt het kabinet de gewenste duidelijkheid te scheppen. Het advies van het adviescollege helpt (gewezen) bewindspersonen bij het nemen van hun eigen verantwoordelijkheid en is dus een steun in de rug. De regering gaat, zoals ook hiervoor reeds gesteld, ervan uit dat (gewezen) bewindspersonen het verplichte advies opvolgen, en het niet aan zullen laten komen op «naming and shaming». In de evaluatie, vijf jaar na inwerkingtreding van de wet, zal de werking van «naming and shaming» worden meegenomen. Indien daartoe aanleiding bestaat, kan te zijner tijd een zwaardere vorm van sanctioenering worden overwogen.

38. De leden van de NSC-fractie vragen welke andere manieren er zijn om in het wetsvoorstel duidelijk te maken dat het lobbyverbod niet omzeild mag worden door het contact te laten lopen via derden.

Terecht vragen de leden van de NSC-fractie aandacht voor de onwenselijkheid dat het lobbyverbod zou worden omzeild. In het geval een gewezen bewindspersoon bij een bedrijf of lobbykantoor in dienst treedt en daarbij geen gevolgen zou ondervinden van het lobbyverbod omdat de contacten met de ambtenaren van het voormalige ministerie of aanpalende beleidsterreinen verlopen via collega's, geldt nog altijd voor die bewuste vervolgfunctie de adviesverplichting. Gelet op de in de vraagstelling opgenomen veronderstellingen is het voorstelbaar dat het adviescollege over een dergelijke vervolgfunctie een negatief advies uitbrengt dan wel een advies met stevige voorwaarden. Een voorwaarde kan zijn dat de gewezen Minister zijn kennis van en positie op zijn voormalige beleidsterrein niet via zijn collega's in contacten met het ministerie of op aanpalende beleidsterreinen inzet voor de belangen van de nieuwe werkgever.

39. De leden van de NSC-fractie vragen hoeveel gewezen bewindspersonen in de afgelopen tien jaar uiteindelijk een functie zijn gaan vervullen die valt onder de WNT.

Zoals hiervoor is aangegeven (antwoord 33), ging het bij de 283 vervolgfuncties van gewezen bewindspersonen van de kabinetten Balkenende en Rutte in de afgelopen 22 jaar, in 30 gevallen om een publieke vervolgfunctie anders dan bewindspersoon, in 13 gevallen om een semipublieke functie en in 7 gevallen om een wetenschappelijke functie. Aangezien de leden van de NSC-fractie deze vraag stellen in de context van de werking van het lobbyverbod, merkt de regering op dat het lobbyverbod niet geldt voor gewezen bewindspersonen in publieke vervolgfuncties.

40. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om de reactie van het adviescollege en de Autoriteit Persoonsgegevens op voorliggend wetsvoorstel openbaar te maken.

De Autoriteit Persoonsgegevens publiceert al haar adviezen op de eigen website: www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/advies-wet-regels-gewezen-bewindspersonen.

7. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

41. De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering gekozen heeft voor de aanduiding «maatschappelijke carrière» in artikel 2 van het wetsvoorstel. Deze leden vinden deze terminologie niet zo passend in het wetsvoorstel, zeker niet in verbinding met het ambt van bewindspersoon. Bovendien zou het volgens deze leden voor de hand liggen om aan te sluiten bij het opschrift en de considerans, bijvoorbeeld door te spreken van de maatschappelijke loopbaan.

De regering is van mening dat beide termen dezelfde betekenis hebben. Het gebruik van de ene term in het opschrift en de considerans en de andere term in het wetsvoorstel zelf heeft geen achterliggende betekenis en is niet doelbewust gekozen.

42. De leden van de SGP-fractie vragen of de twee subonderdelen van het derde lid, onderdeel a, een uitputtende opsomming vormen van de aspecten die betrokken worden bij de toets op het risico van belangenverstrengeling.

De regering antwoordt hierop dat dit inderdaad een uitputtende opsomming betreft.

Artikel 3

43. De leden van de NSC-fractie vragen waarom eenzijdige benoemingen zijn uitgezonderd van het draaideurverbod.

De regering merkt op dat hiermee met name de mogelijkheid wordt behouden om gewezen bewindspersonen vanwege hun specifieke expertise te benoemen in bijvoorbeeld een adviescollege. Adviescolleges zijn onafhankelijk en staan op afstand van een ministerie. Het ligt op de weg van het kabinet, respectievelijk de Minister die de voordracht tot benoeming doet, om een afweging te maken omtrent de geschiktheid van betrokkene.

44. De leden van de SGP-fractie vragen tegen de achtergrond van het draaideurverbod, waarom intensieve betrokkenheid bij een kort, eenmalig project niet voldoende reden zou zijn om een dienstverband uit te sluiten.

In reactie daarop stelt de regering dat het, net als bij het lobbyverbod, erom gaat dat een gewezen bewindspersoon in een periode van twee jaar na zijn aftreden, in beginsel geen bemoeienis heeft met voor hem aanpalende beleidsterreinen. Als nadere inkleuring van de term «aanpalende beleidsterreinen» is gekozen voor de aanduiding «intensief en meer dan incidenteel». Dit zijn cumulatieve vereisten, omdat die combinatie leidt tot een bepaalde mate van een gezagsrelatie tussen een (gewezen) bewindspersoon en ambtenaren. Bij een kort, eenmalig project zal een dergelijke gezagsrelatie minder impactvol zijn, waardoor deze minder «doorwerkt» na het aftreden van de bewindspersoon. In een dergelijke situatie behoeft er dan ook geen belemmering te zijn voor een later dienstverband bij dat ministerie.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark