

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

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Algemeen deel

1. Inleiding

Het functioneren van het openbaar bestuur en het handelen van bewindspersonen en gewezen bewindspersonen staan vanwege maatschappelijke ontwikkelingen steeds meer in het middelpunt van de belangstelling. Het is van belang om te investeren in de kwaliteit van het politieke ambt door in te zetten op bevordering van de integriteit van het openbaar bestuur en zodoende bij te dragen aan het vertrouwen van burgers in de overheid. Het vertrouwen van burgers in de overheid is cruciaal voor het functioneren van onze democratische rechtsstaat. Daarmee draagt het bevorderen van de integriteit op dit niveau ook bij aan de legitimiteit van het overheidshandelen.

Nederland kent een traditie waarin de inbreng van maatschappelijke partijen bij de vorming van beleid en wetgeving positief wordt gewaardeerd. Tegelijkertijd zijn er risico's verbonden aan deze inbreng, zoals een ongelijke toegang tot het openbaar bestuur. Burger en samenleving stellen hoge eisen aan de integriteit van bewindspersonen, niet alleen tijdens de uitoefening van het ambt maar ook na afloop bij het aanvaarden van een eventuele volgende functie of commerciële opdracht¹. Preventie, vertrouwen, bewustwording en eigen verantwoordelijkheid zijn in dit verband belangrijke principes die gelden voor het integriteitsbeleid voor bewindspersonen.

Voorop blijft staan dat bewindspersonen na afloop van hun ambtsvervulling de stap moeten kunnen zetten naar een andere functie of het aanvaarden van een commerciële opdracht in de politiek of de samenleving. Het ligt in de rede dat een gewezen bewindspersoon, evenals iedere andere werkzoekende, een werkkring zoekt die aansluit bij de verworven ervaring en competenties. Dit wetsvoorstel dient ertoe de gewenste duidelijkheid te bieden aan gewezen bewindspersonen, maar ook aan de samenleving.

Na het aftreden is het bij het aanvaarden van een nieuwe werkkring in de eerste plaats de eigen verantwoordelijkheid van gewezen bewindspersonen om belangen op een zorgvuldige manier te scheiden, zodat er geen (schijn van) belangenverstremgeling ontstaat. Een (schijn van) belangenverstremgeling kan immers afbreuk doen aan het draagvlak voor het beleid en het gezag van de overheid. Het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid verandert niet. Wel is er behoefte aan een beoordelingskader aan de hand waarvan de gewezen bewindspersoon zijn eigen verantwoordelijkheid beter kan nemen bij het vervolgen van zijn maatschappelijke carrière. Er is sprake van een grijs gebied waar vervolgfuncties en opdrachten wellicht mogelijk zijn als daaraan nadere voorwaarden kunnen worden gesteld. Die voorwaarden ontbreken tot nu toe in het integriteitsbeleid voor gewezen bewindspersonen.

In het rapport naar aanleiding van de vijfde evaluatieronde van de Group of States against Corruption (hierna: GRECO) van de Raad van Europa, concludeert de GRECO dat er door Nederland tot nu toe niet voldoende maatregelen zijn getroffen om belangenverstremgeling bij het aanvaarden van een vervolgfunctie door gewezen bewindspersonen² tegen te gaan. In het rapport wijst de GRECO op het gebrek aan algemene regels, advies, toezicht en handhaving na aftreden of

¹ In het wetsvoorstel wordt de term 'dienstverband' gebruikt om alle vormen van werkzaamheden te ondervangen: die op basis van een arbeidsovereenkomst, als zzp-er, als ook interimconstructies via inhuurbureaus, etc. Hiermee is aangesloten bij de definitie van dienstverband zoals opgenomen in artikel 1.1, onderdeel d, van de Wet normering topinkomens. In deze memorie van toelichting wordt in dit verband gesproken van: functie en (commerciële) opdracht.

² Onder gewezen bewindspersonen wordt in dit verband verstaan afgetreden ministers en staatssecretarissen.

ontslag van bewindspersonen. Ook in rechtsstaatrapporten van de Europese Commissie wordt Nederland aangespoord tot het treffen van maatregelen op dit gebied. Zo beveelt de Europese Commissie in het rechtsstaatrapport van 2022 Nederland aan om een gedragscode met integriteitsregels voor bewindspersonen vast te stellen en regels voor bewindspersonen inzake draaideurpraktijken en een afkoelperiode af te ronden.³ Met het onderhavige wetsvoorstel voldoet de regering aan de GRECO-aanbeveling die duidelijke integriteitsregels vergt ten aanzien van gewezen bewindspersonen.⁴

In de brief aan de Tweede Kamer van 29 november 2021⁵ is aangekondigd dat voor gewezen bewindspersonen een draaideurverbod en een afkoelperiode met verplicht advies zullen worden geïntroduceerd. Dit wetsvoorstel voorziet in beide aangekondigde maatregelen. Daarnaast is in de brief van 29 november 2021 het tot dan toe geldende lobbyverbod voor gewezen bewindspersonen verbreed: na het ontslag is het hen twee jaar lang niet alleen verboden om lobbycontact te hebben met ambtenaren op het eigen beleidsterrein van het ministerie, maar is het hen ook verboden om lobbycontact te hebben met ambtenaren op aanpalende beleidsterreinen waarmee zij tijdens het ambt actieve, meer dan incidentele bemoeienis hebben gehad. Dit verbrede lobbyverbod vergt strikt genomen geen wetgeving en gold met het uitbrengen van de brief van 29 november 2021 per direct. Niettemin acht de regering het omwille van duidelijkheid wenselijk om ook het verbrede lobbyverbod in dit wetsvoorstel op te nemen. De regels inzake het loopbaanvervolg van gewezen bewindspersonen zijn daarmee in één document vastgelegd. Met dit wetsvoorstel worden de maatregelen uit de brief van 29 november 2021 gecodificeerd. Omwille van uniformiteit gelden de maatregelen in het wetsvoorstel voor een periode van twee jaar. Hiermee wordt qua termijn aangesloten bij het beperkte lobbyverbod zoals dat reeds gold voorafgaand aan de brief van 29 november 2021. Ook is een periode van twee jaar een redelijke termijn gelet op de aanbevelingen van de GRECO en de praktijk bij de Europese Commissie.⁶

Daarnaast is de motie-Snellers aangenomen waarin de regering wordt verzocht bij de verdere uitwerking van het lobbyverbod, het draaideurverbod en de afkoelperiode een bredere reikwijdte, minder uitzonderingsmogelijkheden en strengere handhaving op te nemen en deze daarom een stevigere (wettelijke) grondslag te geven.⁷ De strekking van deze motie is betrokken bij de uitwerking van dit wetsvoorstel met daarbij de kanttekening dat een strengere handhaving en sanctionering een verdergaande stap betekent ten opzichte van de huidige, meer preventieve integriteitsstrategie voor bewindspersonen. De regering vindt dat het voorkómen van integriteitsschendingen de voorkeur heeft. Voorkomen is beter dan het achteraf handhaven en sanctioneren van integriteitsschendingen. Pas als ultimum remedium dienen handhaving en sanctionering aan de orde te zijn in het integriteitsbeleid. In de kabinetsreactie op de initiatiefnota van de Kamerleden Dassen en Omtzigt over 'wettelijke maatregelen om integriteit van bewindspersonen en de ambtelijke top te bevorderen'⁸ is dit uitgangspunt eveneens gemarkeerd.

De Tweede Kamer heeft in een motie⁹ uitgesproken dat er voldoende aandacht moet zijn voor de uitvoering en de gevolgen van het beleid, in elk geval voor het zgn. 'doenvermogen' van mensen bij elk wetsvoorstel. Gezien de specifieke doelgroep van het wetsvoorstel voorziet de regering op voorhand geen noodzaak voor een dergelijke toets. Wel is het adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers gevraagd te kijken naar de uitvoerbaarheid van de adviesverplichting.

³ The Rule of law situation in the European Union, SWD 2022, 519 final – 13 juli 2022.

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35000-VII, nr. 91.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 28844, nr. 231.

⁶ Voor voormalige leden van de Europese Commissie wordt eveneens een afkoelperiode van twee jaar gehanteerd, zie artikel 11, tweede en vierde lid van het Besluit C/2018/0700, betreffende een gedragscode voor de leden van de Europese Commissie.

⁷ Kamerstukken II 2021/22, 28844, nr. 238.

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 36101, nrs. 1 en 2.

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 28362, nr 44.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Afkoelperiode met verplicht advies over toelaatbaarheid vervolgfunctie of commerciële opdracht

De Tweede Kamer heeft in 2021 de motie-Dassen aanvaard die de regering oproept om een afkoelperiode van twee jaar in te voeren en een onafhankelijke toetsingscommissie in te stellen.¹⁰ De regering stelt voor die adviestaak op te dragen aan het bestaande adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers (hierna: adviescollege). Dat adviescollege is bij formele wet ingesteld. Om de oorspronkelijke adviestaak uit te breiden met advisering over de toelaatbaarheid van vervolgfuncties of opdrachten van gewezen bewindspersonen, is het noodzakelijk om de Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers te wijzigen.

Bovendien behelst een verplichte adviesaanvraag over de toelaatbaarheid van een vervolgfunctie of opdracht een inperking van de vrije keuze van arbeid. Een dergelijke inperking is alleen dan geoorloofd als hiervoor een wettelijke grondslag is gecreëerd. In hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel komt de verhouding tot mensenrechten, waaronder de vrije keuze van arbeid, nader aan de orde.

Een wettelijke regeling is ook noodzakelijk omdat de verplichte advisering over vervolgfuncties of opdrachten gevolgen heeft voor de sollicitatieplicht van gewezen bewindspersonen. Na zijn ambt heeft een gewezen uitkeringsgerechtigde bewindspersoon de verplichting op grond van artikel 7a, eerste en tweede lid, van de Algemene pensioen- en uitkeringswet politieke ambtsdragers (hierna: Appa) om in voldoende mate te trachten passende arbeid te vinden, aangeboden passende arbeid te aanvaarden en mee te werken aan activiteiten die bevorderlijk zijn voor zijn inschakeling op de arbeidsmarkt. Hij voorkomt dat hij door eigen toedoen geen passende arbeid verkrijgt, passende arbeid opgeeft of eisen stelt die het aanvaarden of verkrijgen van passende arbeid belemmeren. Dit vanuit de gedachte dat het van belang is dat een bewindspersoon zijn maatschappelijke carrière vervolgt. Een passende functie of opdracht veronderstelt ook dat een bewindspersoon na ontslag een functie of opdracht aanvaardt die geen risico op belangenverstremming oplevert. Dit is nu reeds het uitgangspunt voor de eigen weging door de gewezen bewindspersoon. Geregeld wordt dat een functie of opdracht, die na advies door het adviescollege wordt aangemerkt als een onaanvaardbare vervolgfunctie of opdracht, niet als passende arbeid kan worden aangemerkt.

Tevens wordt een afkoelperiode ingesteld om te voorkomen dat een publieke functionaris tijdens zijn ambt in zijn handelen of besluitvorming op zijn eigen beleidsterrein al op ontoelaatbare wijze rekening houdt met de belangen van zijn (beoogde) toekomstige werkgever. Tegelijkertijd onderkent de regering dat integriteitsvraagstukken zich niet altijd lenen voor een zwart-wit benadering. Algemene regels waarvan niet kan worden afgeweken zoals een vaste onvoorwaardelijke afkoelperiode, bieden weliswaar duidelijkheid maar die kan in de uitvoering onbedoelde effecten hebben, zoals het gedurende de afkoelperiode niet kunnen aanvaarden van passende arbeid, een verplichting die voortvloeit uit de Appa. In het geval van een afkoelperiode na het ambt van bewindspersoon heeft de regering de opvatting dat in een specifieke casus verschillende afwegingen aan de orde kunnen zijn zoals de weloverwogen mogelijkheid om na het ambt de maatschappelijke loopbaan te vervolgen. Van een 'beroepsverbod' gedurende twee jaar na het aftreden is dus geen sprake.

De regering stelt een afkoelperiode gedurende twee jaar voor waarbinnen een bewindspersoon na het aftreden verplicht advies vraagt aan het bestaande onafhankelijk adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers of een vervolgfunctie of aanvaarding van een commerciële opdracht op het voormalig beleidsterrein of aanpalend beleidsterrein aanvaardbaar is. Die verplichting geldt eveneens voor een zittende bewindspersoon die al tijdens het ambt overweegt een vervolgfunctie of opdracht te aanvaarden. De introductie van deze maatregel sluit aan bij de motie-Dassen waarin

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35896, nr. 11.

de regering wordt verzocht een afkoelperiode van twee jaar in te voeren en daarbij een onafhankelijke toetsingscommissie in te stellen.

De adviesverplichting strekt zich alleen uit tot bezoldigde private en een deel van de semipublieke vervolgfuncties. Het gaat daarbij ook om functies buiten Nederland voor zover die voldoen aan de omschrijving van artikel 2, eerste lid. Geen advies behoeft te worden gevraagd indien een (gewezen) bewindspersoon een functie wenst te bekleden of opdracht aanvaarden bij een rechtspersoon als bedoeld in de artikelen 1.2 en 1.3 van de Wet normering topinkomens (hierna: WNT). Dat betekent dat vervolgfuncties of opdrachten bij rechtspersonen en instellingen als bedoeld in artikel 1.4 van de WNT wél onder de adviesverplichting vallen. Het betreft de organisaties die op bijlage 3 van de WNT zijn opgenomen, namelijk de zorgverzekeraars en de Wlz-uitvoerders.¹¹ Publieke vervolgfuncties zijn uitgesloten van de adviesverplichting aangezien voor dergelijke functies minder of geen sprake zal zijn van (de schijn van) belangenverstremgeling. Publieke functies zijn gericht op het algemeen belang. Ook de Europese Commissie kent geen verplichte advisering bij de aanvaarding van vervolgfuncties in het publieke domein.¹² Daarnaast is een advies niet verplicht indien een bewindspersoon of gewezen bewindspersoon voornemens is een niet-bestuurlijke¹³ functie te aanvaarden, waarbij duidelijk is dat bij de uitvoering van de functie de (gewezen) bewindspersoon niet zal optreden als bemiddelaar, tussenpersoon of lobbyist met een ministerie. Een voorbeeld van zo'n functie is als een (gewezen) bewindspersoon voornemens is een vervolgfunctie als docent of medisch specialist te aanvaarden. In dat soort beroepen is het risico op belangenverstremgeling nihil, waardoor een advies achterwege kan blijven. Bij de aanvaarding van een bestuurlijke functie is het inwinnen van advies wel verplicht. Een functionaris die een bestuurlijke functie vervult, is immers (eind)verantwoordelijk voor de algemene gang van zaken van een rechtspersoon.

Om ervoor te zorgen dat het adviescollege een zo compleet mogelijk beeld krijgt van de contacten en de werkzaamheden die de (gewezen) bewindspersoon tijdens zijn ambt had alsook van diens toekomstige werkzaamheden, vult de (gewezen) bewindspersoon een vragenlijst in.¹⁴ Het is voorstelbaar dat voor (voormalige) staatssecretarissen en ministers zonder portefeuille de contacten en werkzaamheden een minder groot terrein bestrijken dan die van (voormalige) ministers. Dit zal dan bij het invullen van de vragenlijst tot uitdrukking komen en zal door het adviescollege worden meegewogen in de advisering.

Dit wetsvoorstel bevat een grondslag om bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de procedure rondom de adviesaanvraag, waaronder het vaststellen van een vragenlijst. Het college weegt aan de hand van aangeleverde informatie of, uitgaande van de wens van (gewezen) bewindspersonen om hun carrière voort te zetten, de beoogde vervolgfunctie of opdracht geen (te groot) risico op belangenverstremgeling, schending van de geheimhoudingsplicht, het lobbyverbod of het draaideurverbod oplevert. Het adviescollege komt in een gemotiveerd advies tot een standpunt over de vraag of een bepaalde vervolgfunctie of opdracht voor de betrokkene, gezien de feiten en omstandigheden, aanvaardbaar is. Zo nodig kan het adviescollege op grond van artikel 2, vijfde lid, mitigerende voorwaarden verbinden aan de vervolgfunctie of opdracht, wat gebruik is bij bijvoorbeeld de Europese Commissie en het Verenigd Koninkrijk.¹⁵ In het verleden heeft het Onafhankelijk ethisch comité bijvoorbeeld ten aanzien van

¹¹ Zie voor een nadere toelichting de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.

¹² Zie artikel 11, derde lid van het Besluit C/2018/0700, betreffende een gedragscode voor de leden van de Europese Commissie.

¹³ Zie ook artikel 2:9 van het Burgerlijk Wetboek.

¹⁴ Als voorbeelden van de onderwerpen die in deze vragenlijst aan bod zullen kunnen worden genoemd: welke posten heeft de betrokkene als bewindspersoon bekleed, met welke aanpalende beleidsterreinen is men betrokken geweest, inzake welke functie of opdracht wordt adviesgevraagd, wie is de toekomstige werkgever of opdrachtgever; details over de nieuwe functie/verantwoordelijkheden, of men als bewindspersoon betrekkingen heeft gehad met (concurrenten van) de toekomstige werkgever/opdrachtgever.

¹⁵ Zie voor de EC de adviezen van het onafhankelijk ethisch comité: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/commissioners-and-ethics/former-european-commissioners-authorized-occupations_nl. Zie ook voor het VK de adviezen

voormalig Eurocommissaris Hogan van Landbouw en Handel geadviseerd dat hij in zijn vervolgfunctie als consultant geen opdrachten mocht accepteren op beleidsterreinen waarvoor hij voordien verantwoordelijk was.¹⁶

In het voorgestelde artikel 2, derde lid, aanhef en onder a, is de invulling van het risico op belangenverstremgeling nader geconcretiseerd in drie specifieke aandachtspunten. Daarbij is enerzijds ruimte gelaten voor invulling door het adviescollege in specifieke gevallen, anderzijds biedt het (gewezen) bewindspersoon en de samenleving duidelijkheid over welke factoren kunnen bijdragen aan een positief of negatief advies. Een risico op belangenverstremgeling kan allereerst ontstaan als een gewezen bewindspersoon in dienst treedt bij een rechtspersoon waarmee hij gedurende zijn ambt regelmatig contact onderhield. Voor de samenleving kan dan de indruk ontstaan dat een bewindspersoon gedurende het ambt heeft voorgesorteerd op een vervolgfunctie of opdracht bij die rechtspersoon. Het adviescollege kan aan de hand van de opgave in de vragenlijst van de gewezen bewindspersoon en de openbare agenda van de bewindspersoon toetsen of dit het geval is. Elk lid van de regering biedt zelf inzicht in zijn of haar agenda-afspraken, door hen afgelegde werkbezoeken en gehouden toespraken door publicatie op rijksoverheid.nl. Dit gebeurt in het kader van een transparante, open overheid en de Uitvoeringsrichtlijn Openbare Agenda. Ten tweede kan een schijn van belangenverstremgeling ontstaan als een bewindspersoon gedurende het ambt bepaalde begunstigende besluiten ten aanzien van de nieuwe werkgever heeft genomen, die de nieuwe werkgever een individueel financieel of maatschappelijk voordeel hebben opgeleverd. Voorbeelden van zulke besluiten zijn schaarse publieke rechten,¹⁷ zoals schaarse vergunningen, concessies of incidentele subsidies. Voordelen die voor meerdere rechtspersonen gelijk beschikbaar zijn, zoals steunmaatregelen in verband met de COVID-19 pandemie, worden uitdrukkelijk niet hieronder begrepen. In dat soort gevallen is sprake van brede, sectorale maatregelen en is geen sprake van individueel financieel voordeel dat exclusief de betreffende rechtspersoon toekomt. Voorop staat dat in verschillende wet- en regelgeving waarborgen zijn opgenomen om toekenningsprocedures zo eerlijk en transparant mogelijk te laten verlopen en integriteitsrisico zoveel mogelijk uit te bannen.¹⁸ Bij een zorgvuldig genomen besluit tot verlening van een vergunning kan toch de schijn van belangenverstremgeling ontstaan als een gewezen bewindspersoon kort daarna in dienst treedt bij een werkgever die hij tijdens de vervulling van zijn ambt een belangrijke vergunning heeft verleend.

De (gewezen) bewindspersoon kan in alle gevallen de in het hiertoe vast te stellen formulier aangeleverde schriftelijke informatie op eigen verzoek van een persoonlijke toelichting voorzien in een nader gesprek met het adviescollege. In het merendeel van de gevallen waarbij een adviesverplichting geldt, is de verwachting dat de verstrekte schriftelijke informatie aan de hand van het formulier toereikend zal zijn. Het gebruik maken van deze gespreksmogelijkheid ligt het meest voor de hand in die sporadische gevallen dat een vervolgfunctie of opdracht in het kader van belangenverstremgeling implicaties kan hebben. In een dergelijke situatie zou in gezamenlijkheid in een gesprek kunnen worden verkend welke mitigerende factoren noodzakelijk kunnen zijn om het risico op belangenverstremgeling tot aanvaardbare proporties terug te brengen. Ook ligt een gesprek in de rede als er naar verwachting verschillen van inzicht zullen zijn over de aanvaardbaarheid van de beoogde functie of opdracht. De (gewezen) bewindspersoon heeft dan de mogelijkheid te beargumenteren waarom of onder welke condities de gewenste vervolgfunctie of opdracht wel aanvaardbaar is. Ter voorbereiding op een dergelijk gesprek ligt het in de rede dat de (gewezen) bewindspersoon als ook het adviescollege vooraf vragen en opmerkingen delen.

van het Advisory Committee on Business Appointments:

<https://www.gov.uk/government/collections/appointments-taken-up-by-former-ministers-2019-2020>.

¹⁶ Advies onafhankelijk ethisch comité van de Europese Commissie van 4 mei 2021: Hogan: Strategische adviesdiensten (algemeen advies).

¹⁷ Er is sprake van schaarse publieke rechten als de som van de omvang van de aanvragen het aantal beschikbare publieke rechten overtreft, zie ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421, r.o. 2.5 (concl. A-G Widdershoven).

¹⁸ Zie bijv. Algemene wet bestuursrecht, Aanbestedingswet 2012, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, Kaderbesluit BZK-subsidies.

Ook is opgenomen dat het adviescollege binnen twee weken na het verzoek van een (gewezen) bewindspersoon een advies uitbrengt over de aanvaardbaarheid van de vervolgfunctie of opdracht. Het precieze moment waarop een advies wordt aangevraagd, is aan de (gewezen) bewindspersoon. Een sollicitatieprocedure is een precair proces en het is voor alle partijen van belang dat snel duidelijkheid komt over de vraag of een vervolgfunctie of opdracht aanvaardbaar is. Een termijn van twee weken biedt het adviescollege enerzijds voldoende ruimte om een zorgvuldige afweging te maken en geeft anderzijds de (gewezen) bewindspersoon, de nieuwe werkgever en de samenleving tijdig duidelijkheid. Wel kan de adviestermijn kan langer zijn indien de (gewezen) bewindspersoon gebruik maakt van de gelegenheid om te worden gehoord, dan wel indien het adviescollege nadere informatie nodig heeft om tot zijn advies te komen.

Op de (gewezen) bewindspersoon rust daarnaast de verplichting, gedurende de periode van twee jaar na het aftreden, de aanvaarding van een vervolgfunctie of opdracht binnen twee weken te melden aan het adviescollege. Bij aftreden zullen bewindspersonen schriftelijk op deze verplichting worden gewezen. Ook zullen re-integratiebureaus die bewindspersonen in het kader van de wettelijke sollicitatieplicht moeten ondersteunen, van deze verplichting op de hoogte worden gesteld. Het is risicovol met het oog op reputatieschade als een bewindspersoon niet aan deze verplichting tegemoet komt en achteraf bekend wordt dat deze een functie heeft aanvaard zonder daarvan melding bij het adviescollege te hebben gemaakt.

Deze meldplicht geldt voor alle aanvaarde functies of opdrachten, ook die waarvoor geen adviesaanvraag is voorgeschreven. De namen van de gewezen bewindspersonen en de door hen aanvaarde functies worden gedurende een periode van twee jaar na het verleende ontslag op de website van het adviescollege openbaar gemaakt. Daarmee wordt inzichtelijk of een (gewezen) bewindspersoon aan de adviesverplichting heeft voldaan. Adviezen van het adviescollege worden immers altijd openbaar gemaakt, tenzij de functie of opdracht niet wordt aanvaard.

Openbaarmaking zou in dat geval onevenredig zijn in verhouding tot met dit wetsvoorstel te dienen doelen.

De motie van het lid Van Baarle verzocht de regering te onderzoeken of in de wettelijke borging van de afkoelperiode met verplicht advies er gekomen kan worden tot afdwingbaarheid van het advies dan wel tot het verbinden van een sanctie aan het niet opvolgen van het advies.¹⁹ Het advies van het adviescollege is weliswaar niet bindend maar wel zwaarwegend. Het adviescollege maakt de verstrekte adviezen vanwege de preventieve werking 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. Het is daardoor immers kenbaar als een (gewezen) bewindspersoon bij aanvaarding van een vervolgfunctie of opdracht geen advies heeft gevraagd. Ook wanneer een (gewezen) bewindspersoon wel advies heeft gevraagd en zich daar bij aanvaarding van een vervolgfunctie of opdracht niet aan houdt, is dit kenbaar uit het gegeven advies. 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. Voorts kan een positief, openbaar advies ook als een steun in de rug van de (gewezen) bewindspersoon zijn als hij zijn beoogde vervolgfunctie of opdracht aanvaardt. Dat is ook in het belang van de nieuwe werkgever of opdrachtgever. Het is immers minder waarschijnlijk dat na een positief advies van het adviescollege nog (maatschappelijke) discussie ontstaat over de wenselijkheid van de betreffende vervolgstap.

2.2 Lobbyverbod

Een lobbyverbod beoogt te voorkomen dat een afgetreden bewindspersoon expertise, positie en netwerk uit de eerdere hoedanigheid als bewindspersoon op onwenselijke wijze benut voor het behartigen van de belangen van een organisatie waar hij na het aftreden in dienst is getreden.

¹⁹ Kamerstukken II 2021/22, 28844, nr. 241.

Bovendien kan er dan sprake zijn van oneerlijke concurrentie voor een dergelijke organisatie door een informatievoorsprong.

De ministerraad heeft op 13 april 2017 ingestemd met een lobbyverbod voor gewezen bewindspersonen. Een gewezen bewindspersoon mocht na aftreden twee jaar lang niet lobbyen bij het voormalige ministerie. Een ministerie mocht een gewezen bewindspersoon gedurende twee jaar niet aanvaarden als lobbyist namens een bedrijf, een semipublieke organisatie (bijvoorbeeld een woningcorporatie, een publieke omroep of een zorginstelling) of een lobbyorganisatie (waaronder een non-gouvernementele organisatie) die belangen behartigt op het beleidsterrein van de gewezen bewindspersoon. In de brief van de minister van BZK zijn vervolgens beide Kamers geïnformeerd over het ingestelde lobbyverbod voor bewindspersonen.²⁰

In de brief van 29 november 2021 heeft de regering dit al bestaande lobbyverbod verbreed voor wat betreft de reikwijdte tot het eigen ministerie en de aanpalende beleidsterreinen waarmee de gewezen bewindspersoon tijdens het ambt actieve bemoeienis heeft gehad. Voor gewezen bewindspersonen is het verbrede lobbyverbod opgenomen in het Handboek bewindspersonen en in de brief over rechten en plichten die elke vertrekkende bewindspersoon kort na het aftreden ontvangt van de minister van BZK. Het in dit wetsvoorstel opgenomen lobbyverbod is een codificatie van het reeds bestaande verbrede lobbyverbod.

Voor rijksambtenaren is het lobbyverbod neergelegd in de Gedragscode Integriteit Rijk.²¹ Het voorstel is om het lobbyverbod ten aanzien van gewezen bewindspersonen te codificeren in dit wetsvoorstel. Dat betekent dat gewezen bewindspersonen gedurende twee jaar niet vanuit een bedrijf, semipublieke organisatie of een lobbyorganisatie mogen optreden als bemiddelaar, lobbyist of tussenpersoon in zakelijke contacten met ambtenaren van het eigen ministerie of ambtenaren die zich op een ander ministerie bezighouden met aanpalende beleidsterreinen waarmee betrokkene tijdens het ambt actieve bemoeienis heeft gehad.

De motie van het lid Van Baarle verzoekt de regering om een rijksbreed lobbyverbod in te stellen voor gewezen bewindspersonen.²² De regering acht in reactie op deze motie een rijksbreed lobbyverbod echter een stap te ver. Bewindspersonen hebben een eigen portefeuille die zich weliswaar kan uitstrekken tot buiten het eigen ministerie maar niet tot de gehele rijksoverheid. Daarom heeft de regering gekozen voor de afbakening tot aanpalende beleidsterreinen. Het gaat hierbij om onder andere departementen ressorterende beleidsterreinen waarover de gewezen bewindspersoon voor zijn ontslag intensief en meer dan incidenteel contact heeft gehad.

Een andere motie van het lid Van Baarle verzoekt de regering om tot een eenduidige definitie te komen van aanpalende beleidsterreinen waarmee actieve bemoeienis is geweest en deze zo stringent mogelijk op te stellen om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen.²³ Het lobbyverbod geldt allereerst ten aanzien van het gehele ministerie waar de bewindspersoon zijn ambt bekleedde. Voorts zijn de beleidsterreinen waar de voormalige bewindspersoon verantwoordelijk voor was, bepalend voor de reikwijdte van het lobbyverbod. Dit geldt ook als er sprake was van een gedeelde verantwoordelijkheid met andere bewindspersonen. Bewindspersonen zijn tijdens de ambtsperiode soms ook actief bij de beleidsvorming, sturing en besluitvorming op beleidsterreinen die formeel vallen onder een andere bewindspersoon. Hierbij speelt eveneens de steeds verdergaande integraliteit van beleid een rol. Het komt regelmatig voor dat een bewindspersoon meerdere portefeuilles heeft bekleed en een collega-bewindspersoon moet vervangen. Maar actieve bemoeienis veronderstelt méér dan alleen het deelnemen aan de beraadslaging en besluitvorming in de ministerraad en onderraden; er is – zoals gezegd – geen sprake van een rijksbreed lobbyverbod. Van actieve bemoeienis is sprake als een bewindspersoon bij de beleidsvorming op een bepaald beleidsterrein buiten zijn of haar eigen ministerie meer dan

²⁰ Kamerstukken II 2016/17, 34376, nr. 15.

²¹ Paragraaf 4.7 van de Gedragscode Integriteit Rijk. Deze (verbrede) norm is ook opgenomen in Kamerstukken II 2021/22, 28844, nr. 231.

²² Kamerstukken II 2021/22, 28844, nr. 240.

²³ Kamerstukken II 2021/22, 28844, nr. 239.

incidentele en intensieve ambtelijke contacten heeft onderhouden. Daarvan kan sprake zijn op beleidsterreinen die op het snijvlak van de portefeuilles van meerdere bewindspersonen liggen, bijvoorbeeld klimaat, migratie, cybersecurity, jeugdzorg of de aanpak van de coronapandemie. Het lobbyverbod strekt zich dus niet uit tot het gehele ministerie waaronder het aanpalende beleidsterrein valt. Op dezelfde wijze blijft ook bij een departementale herindeling van beleidsonderwerpen het lobbyverbod voor de gewezen bewindspersoon gekoppeld aan de verantwoordelijkheid voor het oorspronkelijke beleidsterrein.

Het lobbyverbod zoals opgenomen in dit wetsvoorstel betreft voor gewezen bewindspersonen geen verbod op het aanvaarden van een bepaalde vervolgfunctie of opdracht; het is geen "beroepsverbod". Het lobbyverbod is allereerst uitdrukkelijk niet van toepassing op gewezen bewindspersonen die een functie bekleden in de publieke sector, en evenmin voor het grootste gedeelte van de semipublieke sector.²⁴ Het is dus bijvoorbeeld wel mogelijk om als voormalig minister in een nieuwe rol als Commissaris van de Koning of burgemeester contacten te onderhouden met ambtenaren van het voormalig ministerie. Een lobbyverbod voor de publieke sector is onevenredig en onwerkbaar en zou niet ten goede komen aan het algemeen belang. Met het oog op een goede uitvoering van beleid en wetgeving is het wenselijk dat binnen de publieke sector zulke contacten mogelijk blijven.

Ook staat het een gewezen bewindspersoon na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog steeds vrij om in dienst te treden bij of een opdracht te aanvaarden van een lobbyorganisatie. Wel mag hij of zij dan niet lobbyen bij het eigen ministerie of bij een ministerie voor zover daar sprake is van aanpalende beleidsterreinen waarmee betrokkene tijdens het ambt actieve bemoeienis heeft gehad. Een advies van het onafhankelijke adviescollege in het kader van de afkoelperiode kan ertoe leiden dat bepaalde lobbyvervolgfuncties of lobbyopdrachten op het voormalige beleidsterrein van het eigen ministerie toch, maar dan alleen onder bepaalde voorwaarden, aanvaardbaar zijn.

Het lobbyverbod heeft een tweezijdig karakter en geldt op grond van de Gedragscode integriteit Rijk al voor (medewerkers van) ministeries die daardoor medeverantwoordelijk zijn voor de toepassing van het lobbyverbod. Het strekt zich ook uit tot medewerkers die een ander dienstverband of contractuele relatie hebben, zoals uitzendkrachten, stagiairs en ingehuurde externen. Medewerkers van ministeries mogen vanuit hun ambtelijk functioneren geen zakelijke contacten in welke vorm dan ook onderhouden met een gewezen bewindspersoon gedurende twee jaar na het aftreden van de bewindspersoon.²⁵ Zakelijk contact is een breed begrip, maar houdt in ieder geval in dat contact wordt gevoerd dat erop gericht is beleidsvorming, beleidsuitvoering of besluitvorming van het kabinet direct of indirect te beïnvloeden. Daarnaast vallen niet alleen gesprekken in persoon onder de reikwijdte van zakelijk contact, ook bijvoorbeeld brieven die door de gewezen bewindspersoon worden ondertekend, e-mails, telefoongesprekken, andere vormen van telecommunicatie of het deel uitmaken van een bedrijfsdelegatie. Daarbij maakt de plaats ook niet uit waar deze activiteiten plaatsvinden. Contacten die slechts privé of sociaal van aard zijn, vallen uiteraard niet onder de reikwijdte van zakelijk contact. Deze definitie komt overeen met de definitie voor lobbyen die de Europese Commissie in de gedragscode voor voormalig Eurocommissarissen hanteert.²⁶

Net als bij het huidige lobbyverbod kan indien daartoe aanleiding bestaat in uitzonderlijke gevallen ontheffing van het lobbyverbod worden verleend. De regering stelt voor deze bevoegdheid neer te leggen bij de minister van het betrokken ministerie. Het ligt in de rede dat de minister deze

²⁴ In het tweede lid van het voorgestelde artikel 4 uit dit wetsvoorstel is bepaald dat het lobbyverbod niet van toepassing is indien een gewezen bewindspersoon een functie bekleedt bij een rechtspersoon als bedoeld in de artikelen 1.2 en 1.3 van de WNT. Dat betekent dat artikel 1.4 van de WNT wel onder het lobbyverbod valt. Dat betreffen de instellingen die op bijlage 2 van de WNT staan, namelijk de zorgverzekeraars en de Wlz-uitvoerders.

²⁵ Kamerstukken II 2021/22, 28844, nr. 231.

²⁶ Artikel 11, vierde lid van het Besluit van de Commissie van 31 januari 2018 betreffende een gedragscode voor de leden van de Europese Commissie (C//2018/0700) en artikel 2 van het Besluit van de Commissie van 25 november 2014 betreffende het openbaar maken van informatie over bijeenkomsten van leden van de Commissie en organisaties of als zelfstandige werkzame personen (2014/839/EU, Euratom).

bevoegdheid mandateert aan zijn SG, aangezien deze is belast met de ambtelijke leiding van een ministerie en zelf geen politieke functionaris is.²⁷ Mandatering is passend bij de werkgeversrol van de SG en de daarbij horende rechtspositionele zorg voor het ambtelijk apparaat; de SG is in uiterste instantie bevoegd maatregelen te treffen indien een ambtenaar zich niet houdt aan het lobbyverbod. Ook in de huidige praktijk berust de mogelijkheid tot ontheffing van het lobbyverbod bij de SG. Factoren die voor een ontheffing kunnen worden meegewogen, zijn bijvoorbeeld: de duur van het uitoefenen van de functie van bewindspersoon (en daarmee de gezagsrelatie), de mate van nabijheid van het beleidsterrein, de tijd die verstreken is, de kring van contactpersonen, de aard van de nieuwe werkkring (commercieel of semipublieke sector) en de inhoud van de functie of opdracht. Daarbij geldt dat openheid over het contact kan bijdragen aan het mitigeren van mogelijke risico's. Het onafhankelijke adviescollege kan op verzoek advies geven aan de minister, c.q. diens gemandateerde, over een mogelijke ontheffing van het lobbyverbod en tevens adviseren daarvoor voorwaarden aan te verbinden. Uit oogpunt van transparantie is in dit wetsvoorstel opgenomen dat zulke adviezen binnen twee weken nadat de ontheffing is verleend door het adviescollege openbaar worden gemaakt. Adviezen over niet-verleende ontheffingen worden niet openbaar gemaakt.

2.3 Draaideurverbod

Draaideurbeleid verbiedt organisaties om gedurende een bepaalde periode na beëindiging van het dienstverband een oud-medewerker tegen beloning opdrachten te verstrekken. De introductie van een wettelijk draaideurverbod voor gewezen bewindspersonen beoogt te voorkomen dat bewindspersonen na het aftreden betaalde, commerciële werkzaamheden ten behoeve van het voormalige eigen ministerie of op aanpalende beleidsterreinen van een ander ministerie gaan verrichten. Hiermee wordt het risico op verstrengeling van persoonlijke en functionele belangen vermeden. Ook kan een gewezen bewindspersoon gedurende deze periode geen arbeidsovereenkomst afsluiten met, of een opdracht aanvaarden van, het eigen ministerie of een ministerie op een aanpalend beleidsterrein. In dit wetsvoorstel is de wettelijke verankering voor het draaideurverbod opgenomen. Een draaideurverbod betreft een inperking van de vrije keuze van arbeid. Een dergelijke inperking is alleen dan geoorloofd als hiervoor een wettelijke grondslag is gecreëerd.

Gewezen bewindspersonen worden vaak gevraagd als voorzitter of lid van een adviescommissie vanwege hun expertise op een bepaald beleidsterrein. Een draaideurverbod sluit die specifieke inzet van gewezen bewindspersonen niet uit. Adviescolleges zijn onafhankelijk en staan op afstand van een ministerie. De benoeming van een gewezen bewindspersoon in een adviescollege dat is ingesteld op basis van de Kaderwet adviescolleges, valt derhalve niet onder het beoogde draaideurverbod. Ook een eenzijdige benoeming tot regeringscommissaris is niet in strijd met het draaideurverbod.

De minister kan ontheffing van het draaideurverbod verlenen. Hij kan deze bevoegdheid mandateren aan de SG van het betrokken departement, evenals thans al het geval is voor wat betreft het verlenen van ontheffingen van het reeds bestaande lobbyverbod. Net als bij het lobbyverbod zal ook hier het onafhankelijke adviescollege advies kunnen uitbrengen aan de minister over een mogelijke ontheffing. Daarbij kan het college ook adviseren dat een ontheffing onder voorwaarden niet bezwaarlijk is.

3. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving

Gewezen bewindspersonen hebben in het maatschappelijk verkeer in beginsel dezelfde rechten, plichten en vrijheden als ieder ander. In deze paragraaf wordt ingegaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot het recht op vrije keuze van arbeid, het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, de Algemene wet gegevensbescherming en andere nationale regelgeving.

²⁷ Besluit van 18 oktober 1988, houdende regeling van de functie en verantwoordelijkheid van de Secretaris-Generaal, Stb. 1988, 499.

3.1 *Verhouding tot vrije keuze van arbeid*

Gewezen bewindspersonen worden, net als ieder ander, ook beschermd door het recht op vrije keuze van arbeid. Die vrijheid is neergelegd in verschillende rechtsbronnen, waaronder artikel 1 van het Europees Sociaal Handvest (hierna: ESH) en artikel 6 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (hierna: IVESCR). In artikel 1, tweede lid, van het ESH wordt de vrijheid van arbeid omschreven als het recht voor een ieder om in staat te worden gesteld in zijn onderhoud te voorzien door werkzaamheden die hij vrijelijk heeft gekozen. In artikel 6 van het IVESCR wordt dit recht omschreven als het recht van eenieder op de mogelijkheid in zijn onderhoud te voorzien door middel van vrijelijk gekozen of aanvaarde werkzaamheden. Daarnaast wordt de vrijheid van arbeid het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) weliswaar niet specifiek beschermd, maar deze wordt wel onder artikel 8 EVRM geschaard (eerbieding van het privéleven in de vorm van de vrijheid tot het leggen en onderhouden van contacten in de werksfeer (zie ook paragraaf 3.2)).

De vrije keuze van arbeid is in de Nederlandse Grondwet te vinden in het derde lid van artikel 19. Daarin is tevens bepaald dat dit grondrecht alleen bij of krachtens formele wet kan worden beperkt. Uit de grondwetsgeschiedenis blijkt dat de vrije keuze van arbeid in onze Grondwet slechts de vrije keuze inhoudt van een beroep uit de mogelijkheden die zowel persoonlijk als maatschappelijk beschikbaar zijn.²⁸ Dat betekent dus niet dat de vrije keuze van arbeid een absolute vrije beroepsuitoefening beschermt. Bij de voorgestelde maatregelen in dit wetsvoorstel, waaronder in het bijzonder het draaideurverbod en adviesverplichting bij het aanvaarden een vervolgfunctie of commerciële opdracht, kan de vraag ontstaan of er sprake is van een beperking van de vrijheid om zelf een werkkring te kiezen en contracten hiervoor aan te gaan. Een gewezen bewindspersoon mag door de invoering van het draaideurverbod immers binnen twee jaar na diens aftreden geen betaalde opdracht bij het voormalige ministerie accepteren. Daarnaast kan de verplichting voor gewezen bewindspersonen om advies aan te vragen over de aanvaardbaarheid van een vervolgfunctie of opdracht ook spanning opleveren met de vrije keuze van arbeid. Indien het adviescollege oordeelt dat de vervolgfunctie of opdracht onaanvaardbaar of slechts aanvaardbaar onder voorwaarden is, wordt de gewezen bewindspersoon beperkt in de soorten functies die deze persoon kan uitoefenen en opdrachten die hij of zij kan aanvaarden. Het voorgestelde draaideurverbod alsmede de adviesverplichting zouden daarmee de vrije keuze van arbeid kunnen inperken. Voor zover daarvan sprake is, voorziet deze wet in de daarvoor benodigde formeel wettelijke grondslag.

Beperkingen van in het EVRM erkende mensenrechten²⁹ kunnen worden gerechtvaardigd als die beperkingen bij wet zijn voorzien, een legitiem doel dienen, en daarnaast noodzakelijk en proportioneel zijn. Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat bovengenoemde maatregelen wettelijk zijn verankerd, waardoor wordt voldaan aan het vereiste dat de regulering moet zijn voorzien bij wet. Deze beperkingen zijn noodzakelijk in het kader van het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en de bescherming van de goede zeden. De voorgenoemde maatregelen dragen bij aan een betrouwbare en integere overheid binnen de Nederlandse democratische rechtsstaat. Integriteitskwesaties kunnen afbreuk doen aan draagvlak voor het overheidsbeleid en het gezag van de overheid en moeten daarom zoveel mogelijk worden vermeden. Door de introductie van het draaideurverbod en de adviesverplichting wordt het risico op verstrengeling van persoonlijke en functionele belangen gemitigeerd. Daarnaast zijn de adviesverplichting en het draaideurverbod proportioneel; zij gaan niet verder dan noodzakelijk is, de genoemde maatregelen gelden slechts voor de duur van twee jaar. Bovendien is er een mogelijkheid om onder omstandigheden af te wijken van het verbod, zodat maatwerk mogelijk blijft. Voorts voorziet de adviesverplichting voor gewezen bewindspersonen niet in een totaal beroepsverbod, maar vraagt deze enkel van bewindspersonen om advies te vragen over de toelaatbaarheid van een vervolgfunctie of opdracht.

²⁸ Handelingen II 1976/77, p. 2319.

²⁹ Het toetsingskader van het IVESCR is vrijwel hetzelfde is als van artikel 8 EVRM, en daarom hier wordt volstaan met een toetsing aan het EVRM.

Het draaideurverbod zorgt ervoor dat een gewezen bewindspersoon gedurende een periode van twee jaar na ontslag niet in dienst mag treden bij het voormalig ministerie maar biedt nog wel de ruimte voor voldoende andere functies en opdrachten en is zodoende proportioneel.

3.2 Verhouding tot het recht op privéleven, de Algemene Verordening gegevensbescherming en de Wet open overheid

De maatregelen uit dit wetsvoorstel beperken ook het recht op privéleven. Het recht op privéleven is opgenomen in artikel 8 EVRM. Volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) behoort het leggen en onderhouden van contacten met anderen, ook gedurende werktijd, tot het privéleven in de zin van artikel 8 EVRM.³⁰ Zoals hiervoor vermeld, wordt daarnaast ook de vrijheid van arbeid onder artikel 8 EVRM geschaard. Vooral het lobbyverbod, zoals opgenomen in dit wetsvoorstel, kan daarom mogelijk spanning opleveren met het recht op privéleven.

Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Grondwet heeft eenieder recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. De verwerking van persoonsgegevens over een burger vormt een inbreuk op diens persoonlijke levenssfeer. In dit wetsvoorstel is een verplichting opgenomen voor (gewezen) bewindspersonen om een advies aan te aanvragen over een vervolgfunctie of opdracht, en daartoe informatie te overleggen aan het adviescollege. Daarnaast worden adviezen over de toelaatbaarheid van een vervolgfunctie of opdracht veelal openbaar gemaakt. Daarom kan worden gesteld dat als gevolg van dit wetsvoorstel mogelijk sprake is van verwerking van persoonsgegevens en een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van gewezen bewindspersonen.

Ingevolge artikel 8, tweede lid, EVRM wordt een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer rechtens aanvaardbaar geacht indien deze een legitiem doel dient, de inbreuk bij wet wordt voorzien en de inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving. Volgens jurisprudentie van het EHRM houdt dit laatste vereiste in dat sprake moet zijn van een dringende maatschappelijke behoefte. Verder moet de inbreuk in een redelijke verhouding staan tot het te dienen belang en moet voldaan zijn aan het proportionaliteits- en het subsidiariteitsbeginsel. Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de inbreuk op de belangen van betrokkenen evenredig zijn en in verhouding moeten staan tot het te verwezenlijken doel. Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat het doel van regelgeving in redelijkheid niet op een andere, voor de betrokkene minder nadelige wijze, kan worden verwezenlijkt.

Aan de eis dat de inbreuk bij wet is voorzien wordt met dit wetsvoorstel voldaan. Ook is er sprake van een legitiem doel, waarbij vooral gedacht kan worden aan de in artikel 8, tweede lid, van het EVRM genoemde doelen van het beschermen van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, alsmede de bescherming van de goede zeden. Zoals ook al is aangegeven in de inleiding van deze memorie van toelichting is het van belang om te investeren in de kwaliteit van het politieke ambt door in te zetten op bevordering van de integriteit van het openbaar bestuur en zodoende bij te dragen aan het vertrouwen van burgers in de overheid. Het vertrouwen van burgers in de overheid is wezenlijk voor het functioneren van onze democratische rechtsstaat. Daarmee draagt het bevorderen van de integriteit op dit niveau ook bij aan de legitimiteit van het overheidshandelen.

Wat betreft de proportionaliteit van de maatregelen in dit wetsvoorstel is de regering van mening dat de verplichting tot het vragen van een advies alvorens een vervolgfunctie of opdracht te aanvaarden niet een te zware maatregel wordt geacht, omdat de eigen verantwoordelijkheid die de (gewezen) bewindspersoon op dit punt heeft, wordt ondersteund door de adviesverplichting. Een positief advies kan worden gezien als een bevestiging van een integere keuze. Opgevolgde negatieve adviezen leiden niet tot openbaarmaking van het advies, noch tot andere nadere consequenties. Hoewel het opvolgen van een negatief advies ook kan worden gezien als bevestiging van integriteit, is ter bescherming van de gewezen bewindspersoon en de betrokken werkgever of opdrachtverlener openbaarmaking in dit geval niet aangewezen. Als na een negatief

³⁰ EHRM 16 december 1992, ECLI:NL:XX:1992:AD1800, r.o. 29 en 30 (*Niemitz*).

advies de functie of opdracht wel wordt aanvaard, is openbaarmaking wel aangewezen. In dat geval is er in de ogen van de regering, gelet op het doel van dit wetsvoorstel, terecht sprake van gevolgen voor de betrokken (gewezen) bewindspersoon. Er is voor gekozen om alle adviezen na aanvaarding van een functie of opdracht openbaar te maken, ook de positieve gedurende een periode van twee jaar na het uitbrengen van het advies, waarna het advies van de website van het adviescollege zal worden verwijderd. Zoals gezegd zijn van de positieve adviezen geen negatieve gevolgen te verwachten. Ook is meegewogen dat het hier gaat om personen die in de openbaarheid zijn getreden, publieke personen met een publieke functie, van wie mag worden verwacht dat zij integer handelen en over wiens vervolgfunctie al snel een publiek debat zal plaatsvinden, waardoor volledige transparantie in de rede ligt. Daarnaast is de verwachting dat van deze maatregel een preventieve werking uit zal gaan.

In de afweging is betrokken dat de wijze van openbaarmaking van negatieve adviezen of niet een niet gevraagd advies via de website van het adviescollege met zich mee kan brengen dat uitgebrachte adviezen ook na deze termijn mogelijk vindbaar zullen blijven. Dat betekent dat het openbaar maken van een negatief advies dat niet wordt opgevolgd of een niet gevraagd advies verstreckende gevolgen voor een persoon kan hebben die langer kan duren dan de twee jaar dat het advies openbaar is.

Het draaideurverbod en het lobbyverbod worden tevens noodzakelijk geacht om integriteit te bevorderen. Het adviescollege kan worden gevraagd te adviseren over uitzonderingen op deze verboden. De beperking van de termijn tot twee jaar na afloop van het bekleden van de functie als bewindspersoon voldoet in de ogen van de regering aan de eisen van proportionaliteit. Met het oog op de subsidiariteit zijn deze twee maatregelen in werking beperkt tot twee jaar na ontslag. Daarnaast zijn het draaideurverbod en het lobbyverbod beperkt tot het eigen voormalige departement en het lobbyverbod bovendien ook tot aanpalende beleidsterreinen.

Wat betreft het subsidiariteitsbeginsel kan worden gesteld dat de persoonsgegevens noodzakelijk zijn om een advies uit te brengen en dat de verwerking daarvan in een advies, en het vervolgens publiceren van dat advies, noodzakelijk is om tot "naming and shaming" te komen in de gevallen waarin de (gewezen) bewindspersoon een negatief advies (of een positief advies onder voorwaarden) niet opvolgt. Zonder openbaarmaking van die adviezen is dat niet mogelijk. Daarbij kan in acht worden genomen dat het "naming and shaming" aspect in handen van de (gewezen) bewindspersoon ligt, namelijk in de keuze om een functie of opdracht al dan niet te aanvaarden nadat een negatief advies is uitgebracht.

Er is voor gekozen om bij aanvaarding van functies of opdrachten, alle adviezen openbaar te maken, ook de positieve, om de hierboven reeds genoemde reden dat positieve adviezen geen nadelige gevolgen met zich meebrengen voor de betrokken persoon. Daarnaast is een reden voor het ook publiceren van de positieve adviezen dat hiermee het vertrouwen in de integriteit van (gewezen) bewindspersonen wordt bevorderd.

De Algemene verordening gegevensverwerking (hierna: AVG) zegt in artikel 86 (Verwerking en recht van toegang van het publiek tot officiële documenten) het volgende:

'Persoonsgegevens in officiële documenten die voor de uitvoering van een taak van algemeen belang in het bezit zijn van een overheidsinstantie, een overheidsorgaan of een particulier orgaan, mogen door de instantie of het orgaan in kwestie worden bekendgemaakt in overeenstemming met het Unierecht of het lidstatelijke recht dat op de overheidsinstantie of het orgaan van toepassing is, teneinde het recht van toegang van het publiek tot officiële documenten in overeenstemming te brengen met het recht op bescherming van persoonsgegevens uit hoofde van deze verordening.'

Hieruit volgt dat er een afweging moet worden gemaakt tussen het (algemeen) belang van openbaarmaking en het (persoonlijke) belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Dat de naam van de (gewezen) bewindspersoon wordt gebruikt om een advies op te stellen kan gesteld worden noodzakelijk te zijn ter vervulling van een taak van algemeen belang van het adviescollege, namelijk adviseren over de toelaatbaarheid van het aanvaarden van een bepaalde functie of opdracht. Dat advies gaat over een bepaalde persoon en wordt ook door hem of haar aangevraagd. Daarmee wordt voldaan aan de grondslag in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e,

van de AVG (de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen) en vormt daarmee ook de grondslag voor de verstrekking door een (gewezen) bewindspersoon aan (en ontvangst door) het college van de benodigde persoonsgegevens.

De taak van het adviescollege om daarnaast tevens de adviezen over een met naam genoemde persoon openbaar te maken, brengt een verwerking met zich die eveneens gebaseerd kan worden op artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de AVG.

De AVG kent zes beginselen inzake verwerking van persoonsgegevens, zoals deze zijn opgenomen in artikel 5 AVG. Hieronder wordt op deze zes beginselen ingegaan in relatie tot dit wetsvoorstel:

1. Rechtsmatigheid, behoorlijkheid en transparantie: bij de uitvoering van dit wetsvoorstel mogen de procedures van het verwerken van persoonsgegevens niet worden overtreden en er moet transparantie zijn ten aanzien van welke gegevens er worden verwerkt en waarom. De doelstelling van het wetsvoorstel en de wijze waarop deze wordt bereikt is uitgebreid in deze memorie van toelichting aan bod gekomen. Duidelijk is dat bepaalde gegevens moeten worden verwerkt om tot een advies te komen over de toelaatbaarheid van een functie of commerciële opdracht, dan wel over het al dan niet verlenen van een ontheffing op het draaieurverbod of lobbyverbod. Met de regels te stellen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal volledig duidelijk zijn welke gegevens worden verwerkt.
2. Doelbinding: gegevens mogen alleen worden verwerkt voor een specifiek doel en mogen niet verder worden verwerkt zodra dat doel bereikt is. Het doel dat dit wetsvoorstel wil bereiken is bevordering van de integriteit van het openbaar bestuur waar het de vervolgcarrière van gewezen bewindspersonen betreft. Hiertoe worden een verplichting opgelegd tot het aanvragen van een advies in bepaalde gevallen en beperkingen opgelegd in de vorm van het draaieurverbod en lobbyverbod, welke beide beperkingen de mogelijkheid tot ontheffing kennen. Verwerking van persoonsgegevens gaat niet verder dan noodzakelijk om de aanvragen en advisering mogelijk te maken waar het de drie genoemde maatregelen betreft.
3. Minimale gegevensverwerking: persoonsgegevens mogen alleen worden verwerkt als dit noodzakelijk is voor een specifiek verwerkingsdoel. Er zullen niet meer persoonsgegevens worden verwerkt dan noodzakelijk om de maatregelen opgenomen in dit wetsvoorstel te bereiken.
4. Juistheid: alle redelijke maatregelen moeten worden genomen om gegevens die onjuist of onvolledig zijn te wissen of rectificeren. Aangezien de (gewezen) bewindspersonen zelf degenen zijn die de gegevens aanleveren, kunnen we ervan uitgaan dat deze juist en volledig zijn. Er is natuurlijk altijd de mogelijkheid om gegevens aan te vullen of te corrigeren gedurende het adviesproces.
5. Opslagbeperking: zodra gegevens niet langer nodig zijn voor het bereiken van het oorspronkelijke doel, moeten deze worden verwijderd. Bij algemene maatregel van bestuur zal een bewaartermijn worden vastgesteld ten aanzien van de aan te leveren persoonsgegevens waar het de diverse adviesaanvragen betreft. Deze bewaartermijn zal zo kort mogelijk zijn. Omdat een advies van het adviescollege geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is, staat na het uitbrengen van het advies voor de betrokken (gewezen) bewindspersoon daartegen geen rechtsbescherming open bij de bestuursrechter maar bij de burgerlijke rechter met een actie uit onrechtmatige daad ex. artikel 6:162 hierna: BW. Om deze reden zullen de gegevens niet direct na uitbrengen van het advies kunnen worden vernietigd.
6. Integriteit en vertrouwelijkheid: persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een zodanige manier dat een passende beveiliging is gewaarborgd, en dat zij beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging en beschadiging. Het adviescollege zal hiertoe de nodige maatregelen treffen door waar mogelijk de persoonsgegevens te versleutelen en/of pseudonimiseren.

In dit wetsvoorstel wordt bepaald dat de door de betreffende minister verleende ontheffingen en de adviezen van het adviescollege actief openbaar worden gemaakt. Deze verplichting is beperkt tot verleende ontheffingen en de adviezen over functies en opdrachten die worden aanvaard of opdrachten of contracten die tot stand komen (ook als daarbij van het advies wordt afgeweken). Deze actieve openbaarmaking volgt voor de ontheffingen en de adviezen niet reeds uit het nog niet in werking getreden artikel 3.3, tweede lid, van de Wet open overheid (hierna: Woo). Voor de ontheffingen niet, omdat rechtspositionele beschikkingen van verplichte actieve openbaarheid zijn uitgezonderd in artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, onder 7, Woo. Voor de adviezen niet, omdat de verplichting tot actieve openbaarmaking van adviezen van artikel 3.3, tweede lid, onderdeel e, onder 2, Woo niet geldt voor adviezen over individuele gevallen. De openbaarmakingsplicht in dit wetsvoorstel is daarmee een aanvulling op de verplichting uit de Woo.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt uitdrukkelijk gekozen om adviezen die betrekking hebben op de aanvaardbaarheid van een vervolgfunctie of opdracht alleen openbaar te maken als de desbetreffende functie of opdracht uiteindelijk wordt aanvaard – ongeacht of het advies positief of negatief is. Bij het opstellen van de adviezen zal het adviescollege rekening houden met het feit dat deze adviezen openbaar worden wat betreft de informatie die in dat advies wordt opgenomen, zeker waar het persoonsgevoelige gegevens betreft.

Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor positieve beslissingen op een verzoek tot ontheffing voor een draaideur- of lobbyverbod. Openbaarmaking in deze gevallen dient het doel van het wetsvoorstel: de bevordering van integriteit. Als een vervolgfunctie of een arbeidsovereenkomst of commerciële opdracht bij het voormalige ministerie daarentegen niet wordt aanvaard of lobbyactiviteiten niet worden aangegaan – hetzij door een negatief advies of een beslissing om geen ontheffing te verlenen, hetzij door persoonlijke inkeer van de betreffende bewindspersoon – komt het belang bij openbaarmaking van het advies te vervallen en wordt in het kader van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ervoor gekozen de desbetreffende adviezen niet openbaar te maken.

Wat betreft passieve openbaarmaking, dat wil zeggen de mogelijkheid tot het opvragen op grond van de Woo van documenten betreffende adviesaanvragen, als ook betreffende verzoeken tot ontheffingen van het draaideurverbod en lobbyverbod en eventuele adviezen aangaande deze ontheffingen is er in het elfde lid van artikel 2, het vijfde lid van artikel 3 en het zesde lid van artikel 4 bepaald dat deze documenten niet openbaar worden gemaakt. Deze bepalingen zijn opgenomen in aanvulling op artikel 5.1, tweede lid, onderdeel e, van de Woo, waarin een uitzondering op openbaarmaking met een beroep op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is opgenomen. De persoonlijke levenssfeer is een relatieve weigeringsgrond om bepaalde stukken buiten de openbaarheid te houden. Het ligt in de lijn der verwachting dat bepaalde stukken worden opgevraagd. De relatieve weigeringsgrond wordt onvoldoende zeker geacht om te voorkomen dat stukken nooit openbaar kunnen worden via een Woo-verzoek. Deze bepalingen worden om die reden opgenomen in de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo (artikel 7 van het onderhavige wetsvoorstel).

3.3 Gegevensbescherming

Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag om persoonsgegevens te verwerken indien dit noodzakelijk is voor de uitvoering door het college van de adviesverplichting, onder voorwaarde dat bij die uitvoering is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad. Met deze adviesverplichting is een zwaarwegend algemeen belang gediend, namelijk het reduceren van het risico op belangenverstremming als gewezen bewindspersonen een bestuurlijke vervolgfunctie aanvaarden op het oorspronkelijk beleidsterrein in de private sector en een beperkt deel van de semipublieke sector. Dit zwaarwegende algemene maatschappelijke belang rechtvaardigt de uitzondering op het verbod op het verwerken van persoonsgegevens, mits aan de bovengenoemde voorwaarde wordt voldaan.

Het enige doel en tevens het belang van deze gegevensverwerkingen is het adequaat kunnen adviseren door een onafhankelijk adviescollege over de aanvaardbaarheid van een vervolgfunctie

of opdracht met het oog op het ongewenste risico op belangenverstremgeling. Het verwerken van genoemde persoonsgegevens is daartoe noodzakelijk: er is geen alternatieve werkwijze mogelijk. De aangeleverde gegevens worden niet voor een ander doel gebruikt. De verwerking van persoonsgegevens beperkt zich tot het (secretariaat van het) adviescollege. Bij de gegevensverwerking wordt gebruik gemaakt van een webformulier. Daarbij is er geen sprake van geautomatiseerde gegevensverwerking en besluitvorming.

Er is voor dit wetsvoorstel een gegevensbeschermingseffect-beoordeling uitgevoerd waarin met het oog op de in dit wetsvoorstel voorgestelde adviesverplichting voor (gewezen) bewindspersonen, is geanalyseerd welke gevolgen deze regelgeving kan hebben voor de verwerking van de persoonsgegevens van degenen die advies vragen over de aanvaardbaarheid van een vervolgfunctie of opdracht. Ook is bekeken hoe deze gevolgen zoveel mogelijk kunnen worden beperkt. Deze analyse heeft geleid tot de volgende inzichten.

In de eerste plaats geldt de adviesverplichting alleen voor gewezen bewindspersonen die een vervolgfunctie of opdracht ambiëren binnen bepaalde sectoren van de maatschappij, namelijk de private sector en een beperkt deel van de semipublieke sector. Indien aan het Adviescollege rechtpositie politieke ambtsdragers verplicht advies moet worden gevraagd over de aanvaardbaarheid van een vervolgfunctie of opdracht, ligt de registratie en verwerking van de volgende persoonsgegevens voor de hand:

- naam, adres, telefoonnummer en e-mailadres van degene die om advies vraagt;
- informatie over de beoogde vervolgfunctie of opdracht (bedrijfsnaam en functieaanduiding/opdrachtbeschrijving);
- een ingevuld vragenformulier waarin degene die advies vraagt het eventuele risico op belangenverstremgeling in de beoogde vervolgfunctie of opdracht uiteenzet voor het adviescollege.

Na ontvangst van adviesaanvraag:

- het aan de gewezen bewindspersoon versturen van een ontvangstbevestiging;
- de verslaglegging als degene die advies vraagt, verzoekt om door het adviescollege te worden gehoord alvorens het college een advies uitbrengt;
- gegevensverwerking in het proces van oordeelsvorming in het adviestraject;
- het openbaar maken van het advies op de website van het adviescollege vindt alleen plaats in de volgende twee gevallen:
 - de gewezen bewindspersoon aanvaardt een functie of opdracht met een positief advies dan wel met een advies onder voorwaarden (de vervolgfunctie of opdracht is aanvaardbaar dan wel de vervolgfunctie of opdracht is onder voorwaarden aanvaardbaar);
 - de gewezen bewindspersoon aanvaardt de functie of opdracht ondanks het feit dat het adviescollege een negatief heeft advies uitgebracht (de functie of opdracht is niet aanvaardbaar)

De door de (gewezen) bewindspersoon verstrekte gegevens worden gedurende een bij algemene maatregel van bestuur bepaalde termijn bewaard. Deze termijn zal zo kort mogelijk zijn, doch de gegevens kunnen niet direct na uitbrengen van het advies worden vernietigd in verband met een mogelijke gang naar de burgerlijke rechter met een actie uit onrechtmatige daad ex. artikel 6:162 BW indien de (gewezen) bewindspersoon zich niet kan vinden in het advies.

Als er geen advies is gevraagd en toch een vervolgfunctie of opdracht is aanvaard waarvoor een adviesaanvraag noodzakelijk was of in het geval een gevraagd advies niet is opgevolgd, maakt het adviescollege de desbetreffende functie of opdracht en de naam van de betrokken (gewezen) bewindspersoon op de website van het adviescollege openbaar. In deze gevallen blijven deze gegevens ook gedurende twee jaar na aanvaarding van de desbetreffende functie of opdracht op de website openbaar.

Ook adviezen worden twee jaar na het uitbrengen van het advies van de website verwijderd. Openbaarmaking op de website van het adviescollege brengt met zich mee dat uitgebrachte adviezen ook na deze termijn mogelijk vindbaar zullen blijven. Volledige vernietiging is door deze

wijze van openbaarmaking niet waarschijnlijk. Voor de duur van de openbaarmakingsperiode van twee jaar is aangesloten bij de duur van adviesverplichting na het aftreden.

3.4 Verhouding tot andere nationale regelgeving

Bewindspersonen worden geacht na afloop van hun ambtsvervulling de stap te zetten naar een andere functie of opdracht in de politiek of de samenleving. Dit komt tot uitdrukking in een sollicitatieplicht en de verplichting tot aanvaarden van passende arbeid in de Appa. De voorgestelde maatregelen (draaideurverbod en verplicht advies bij een vervolgfunctie of opdracht) kunnen van invloed zijn op deze verplichtingen. Dit vergt een aanpassing van deze bepalingen in de Appa waar ook voor gewezen bewindspersonen de verplichting is opgenomen om vanaf drie maanden na het aftreden passende arbeid te accepteren. De definitie van passende arbeid moet daarom worden aangepast, omdat een deel van de arbeid die thans als passende arbeid wordt beschouwd, na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet meer als zodanig wordt gekwalificeerd. Denk hierbij aan de functies of opdrachten waarover het adviescollege negatief heeft geadviseerd en de functies en opdrachten die onder het draaideurverbod vallen.

3.5 Verhouding tot de Kaderwet adviescolleges

Met dit wetsvoorstel wordt een nieuwe taak toegekend aan het adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers. Deze nieuwe taak vormt echter niet de hoofdtaak het adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers. De hoofdtaak van het adviescollege blijft de regering adviseren over het beloningsniveau, de onderlinge beloningsverhoudingen en overige geldelijke aanspraken van de politieke ambtsdragers die in artikel 2 van de Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers zijn genoemd. De bepalingen uit de Kaderwet adviescolleges blijven onverkort van toepassing op het adviescollege.

4. Gevolgen

4.1 Algemeen

Een lobbyverbod en een verplicht advies over de aanvaardbaarheid van vervolgfuncties of opdrachten kunnen gevolgen hebben voor de aantrekkelijkheid van gewezen bewindspersonen op de arbeidsmarkt voor bedrijven en semipublieke organisaties.

Het draaideurverbod heeft gevolgen voor de rijksoverheid. Het is gedurende een periode van twee jaar na het aftreden niet mogelijk dat zijn vroegere ministerie een gewezen bewindspersoon in dienst neemt; hetzelfde geldt voor ministeries met aanpalende beleidsterreinen. Ook mag een dergelijk ministerie geen betaalde opdrachten laten verrichten door hun gewezen bewindspersoon gedurende een periode van twee jaar na het aftreden.

De uitvoeringsorganisatie van de Appa en re-integratiebureaus moet bij re-integratie inspanningen rekening houden met adviezen over vervolgfuncties en opdrachten van gewezen bewindspersonen.

4.2 Gevolgen voor regeldruk

Het wetsvoorstel is voor advies aangeboden aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: het ATR) Het eindoordeel van het ATR aan de regering is om het wetsvoorstel niet in te dienen tenzij met de adviespunten rekening is gehouden. De adviespunten hebben betrekking op de toelichting bij het wetsvoorstel. De regering heeft met het oog op de adviespunten de memorie van toelichting als volgt aangepast.

Het ATR adviseert in de toelichting op te nemen hoe vaak in de afgelopen tien jaren sprake was van de situatie waarin een (gewezen) bewindspersoon een vervolgfunctie of opdracht heeft aanvaard, waarbij sprake was van (de schijn van) belangenverstrengeling.

Dit adviespunt heeft de regering niet overgenomen. De regering beschikt namelijk niet over de door het ATR gevraagde gegevens over vervolgfuncties en opdrachten van gewezen bewindspersonen van de afgelopen tien jaar. Bovendien kan de regering uit privacyoverwegingen en bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet met terugwerkende kracht rapporteren over

vermeende gevallen van belangenverstremgeling. Dit vergt bovendien voor elke afzonderlijke casus een afweging of er sprake was of kan zijn geweest van (de schijn van) belangenverstremgeling. Dat is een oordeel achteraf terwijl het adviescollege een dergelijke afweging vooraf dient te gaan maken. Dat is een geheel ander perspectief met waarschijnlijk andere uitkomsten. De beoordeling achteraf van de afgelopen tien jaar heeft dus geen voorspellende waarde voor de mate waarin het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers een advies zal gaan uitbrengen.

Het ATR adviseert in de toelichting te verduidelijken hoe het gesprek tussen het adviescollege en de (gewezen) bewindspersoon verloopt als zij van inzicht verschillen over de aanvaardbaarheid van de beoogde functie of opdracht en wat daarbij van de (gewezen) bewindspersoon gevraagd wordt. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld in paragraaf 2.1.

De regeldrukgevolgen van het voorstel houden verband met de verplichting tot het aanvragen van advies over de toelaatbaarheid van een beoogde vervolgfunctie of opdracht, aldus het ATR. Deze gaat gepaard met de verplichting tot het invullen van een vragenlijst en het overleggen van benodigde informatie. De toelichting geeft aan dat de regeldruk nader gespecificeerd zal worden bij de uitwerking van de ministeriële regeling, omdat de precieze uitwerking in de praktijk dan makkelijker vast te stellen is. Voorlopig gaat de toelichting ervan uit dat het invullen van de vragenlijst 25 minuten per (gewezen) bewindspersoon kost. Het ATR merkt hierbij op dat het invullen van de vragenlijst en het ter beschikking stellen van informatie mogelijk meer tijd kost 25 minuten, bijvoorbeeld omdat verwacht wordt dat de (gewezen) bewindspersoon uiteenzet welk risico op belangenverstremgeling de beoogde functie of opdracht met zich meebrengt.

Het ATR geeft voorts aan dat het eventuele tijdsbeslag voor een (gewezen) bewindspersoon dat gemoeid is met het horen door het adviescollege, niet in de regeldrukberekening meegenomen. Dit acht het ATR zeker relevant als de (gewezen) bewindspersoon en het adviescollege van mening verschillen over de aanvaardbaarheid van een vervolgfunctie of opdracht en hierover een uitgebreider gesprek gevoerd moet worden. Niet alleen speelt daarbij de vraag, zoals hiervoor onder de toetsvraag over de werkbaarheid is aangegeven, wat hierbij van de betreffende (gewezen) bewindspersoon bijvoorbeeld qua informatie wordt gevraagd. Een dergelijk gesprek zal ook (veel) meer tijd vergen van deze persoon en levert dus meer regeldruk op. Ook deze regeldruk moet in beeld gebracht worden, aldus het ATR.

De regering merkt hierover het volgende op. Advisering is alleen aan de orde bij een gewezen bewindspersoon die een bestuurlijke, lobbyfunctie of lobbyopdracht wenst te aanvaarden op het eigen of een aanpalend beleidsterrein binnen de private sector. Veel gewezen bewindspersonen vervolgen echter hun loopbaan in de (semi-)publieke sector. Het aantal benodigde adviestrajecten is daardoor beperkt. Veel adviestrajecten zullen ook worden ingezet om aan de buitenwereld te kunnen laten zien dat (de schijn van) belangenverstremgeling in het geheel niet aan de orde is bij de gewenste vervolgfunctie of opdracht. De regering verwacht daarom dat alleen bij hoge uitzondering een nader gesprek nodig zal zijn. Voor die incidentele gevallen zal dit inderdaad voor betrokkene meer tijd vergen. Het is lastig vanwege dit incidentele karakter de regeldruk exact in kaart te brengen. Naar aanleiding van de opmerking van het ATR dat het invullen van het formulier wellicht meer tijd kost dan de oorspronkelijk veronderstelde invultijd van 25 minuten is deze verhoogd naar 45 minuten. In de berekening van de administratieve lasten hieronder is deze aanpassing doorgevoerd.

De memorie van toelichting geeft tenslotte niet aan hoe vaak het aanvragen van een advies van het adviescollege per jaar zal gebeuren en hanteert ook geen tarief, aldus het ATR. De toelichting bevat dan ook geen totaalberekening van de regeldrukgevolgen. Een dergelijke berekening is wel te maken, stelt het ATR, bijvoorbeeld door terug te kijken naar de aantallen afgetreden bewindspersonen (regulier en incidenteel) in de afgelopen tien jaren. Bij de berekening van de totale regeldrukkosten kan zo nodig gebruik gemaakt worden van schattingen, bandbreedtes en scenario's.

In de periode van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2022 zijn er 35 ministers en 19 staatssecretarissen afgetreden. Het betreft in totaal 54 bewindspersonen. Daarbij moet worden aangetekend dat deze getallen worden gemitigeerd omdat in die periode afgetreden staatssecretarissen (tijdelijk) minister zijn geworden, dan wel afgetreden ministers die (tijdelijk) een andere portefeuille hebben overgenomen. Het merendeel kent een vervolgfunctie of opdracht

waarvoor geen adviesverplichting geldt (pensioen, vervolgfunctie of opdracht op een geheel ander beleidsterrein, (semi-) publieke sector of geen bestuurlijke verantwoordelijkheden). Deze kanttekeningen zijn niet verdisconteerd in onderstaande berekening. Voor de berekening van de regeldruk (tijdsduur en uurtarief) is gebruik gemaakt van de standaardgegevens uit bijlage IV van het Handboek Meting Regeldrukkosten.

Het is de bedoeling dat het nog te ontwikkelen formulier de gevallen gaat schiften waarin er geen advies hoeft te worden ingewonnen. Betrokkenen dienen wel kennis te nemen van de regelgeving, de website te benaderen en aan de hand van een stroomschema tot de conclusie te komen dat een adviesverplichting in hun specifieke situatie niet aan de orde is.

Alle verworven functies in de twee jaar na het aftreden moeten aan het adviescollege worden gemeld. Aangezien er ook sprake kan zijn van tijdelijke functies en opdrachten is de inschatting dat de 54 bewindspersonen 75 keer een melding van een functie of opdracht zullen doen en dat daar 15 minuten mee gemoeid is.

Inschatting is dat in 15 tot 25 gevallen een adviesverplichting had kunnen gelden in de afgelopen tien jaar. In die gevallen dient het formulier volledig te worden ingevuld. Inschatting is dat hier 45 minuten mee is gemoeid (uitgaande van de in het Handboek Meting Regeldrukkosten geschatte invultijd een complex formulier van 25 minuten en de extra tijd voor het ter beschikking stellen van informatie). Een inschatting is dat in een op de vijf adviezen een vervolgggesprek aan de orde kan zijn. Tijdsbeslag van voorbereiding en het voeren van dat gevolgggesprek wordt ingeschat op vier uur. Over de afgelopen tien jaar was dan de regeldruk als volgt:

Kennisnemen en op de hoogte stellen van de verplichting: 54 maal 15 minuten:	810 minuten
Het melden van functie of opdracht 75 maal 15 minuten	1.125 minuten
Het invullen van matig complex formulier 54 maal 10 minuten	540 minuten
Het invullen van een complex formulier: 25 maal 45 minuten:	1.125 minuten
Het interpreteren van het ontvangen advies: 25 maal 15 minuten:	375 minuten
Het voeren van een gesprek over het advies: 5 maal 240 minuten:	1.200 minuten
Totaal regeldruk over tien jaar:	5.175 minuten

Per jaar is de regeldruk dan $517,5 \text{ minuten}/60 = 8,625 \text{ uur}$ maal € 15,-³¹ = € 129,38.

4.3 Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel heeft beperkte financiële gevolgen, die zich lastig laten becijferen. In de eerste plaats zal de adviesfrequentie van het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers toenemen. Ook is het mogelijk dat het aantal leden van het adviescollege moet worden aangepast in verband met benodigde expertise op integriteitsgebied. Het ligt voor de hand dat in een jaar met een kabinetwisseling de adviesfrequentie toeneemt. Het adviescollege wordt nu al bekostigd uit de begroting van BZK voor de adviestaken die het reeds uitvoert. De extra kosten die voortvloeien uit de werkzaamheden op grond van dit wetsvoorstel leiden tot een hoger budget voor het adviescollege en worden ook uit de begroting van BZK bekostigd. Jaarlijks stelt de minister van BZK de door het college voorgestelde adviesplanning met bijbehorende begroting vast. Het ligt in de rede dat deze aspecten door het adviescollege in een aangepaste begroting worden opgenomen.

Daarnaast kunnen de maatregelen uit dit wetsvoorstel van invloed zijn op de aanspraken die een gewezen bewindspersoon maakt op een uitkering, aangezien deze maatregelen het aanvaarden van bepaalde vervolgfuncties of opdrachten onmogelijk maakt of daaraan nadere voorwaarden verbindt. Daarnaast zal een (gewezen) bewindspersoon bij het indienen van een adviesaanvraag

³¹ Voor burgers wordt gewerkt met tijdbelasting, maar worden de totalen in uren aan regeldruk voor burgers omgerekend in euro's. Het betreft een netto uurtarief. Burgers moet immers vanuit hun netto inkomen deze regeldrukactiviteiten 'bekostigen'. Vanwege de enorme diversiteit in inkomens en persoonlijke situaties (werkzaam, studierend, gepensioneerd, met ziekteverlof, etc.) is door ATR gekozen voor het werken met een standaardbedrag. De standaard is daarbij bepaald op € 15,- (1 uur = 15 euro). Deze omrekenfactor wordt toegepast als de resultaten op het terrein van regeldruk voor burgers onder één noemer moeten worden gebracht moeten worden in rapportages aan de Tweede Kamer e.d (zie bijlage IV van het Handboek Meting Regeldrukkosten).

bij het adviescollege informatie moeten aanleveren, door het invullen van een vragenformulier. Dit wetsvoorstel bevat een grondslag voor de minister van BZK om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels vast te stellen over de procedure voor de adviesaanvraag. Bij de uitwerking van het in te vullen formulier, zijnde de technische uitwerking bij ministeriële regeling van de bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen onderwerpen die in dit formulier aan bod komen, zal de regeldruk nader gespecificeerd worden. De precieze uitwerking is in de praktijk dan concreter vast te stellen.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

Er zijn drie mogelijke uitkomsten van de toetsing door het adviescollege van een nieuwe functie of opdracht van een gewezen bewindspersoon: aanvaardbaar, aanvaardbaar onder nadere voorwaarden of niet aanvaardbaar. Deze werkwijze biedt dus ruimte voor een genuanceerde beoordeling van vervolgfuncties en opdrachten en maatwerk, afhankelijk van het concrete geval. Het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers zal zodanig geëquipeerd worden dat het in staat is om op zeer korte termijn, namelijk binnen twee weken, te adviseren over casus die het krijgt voorgelegd.

De (gewezen) bewindspersoon zal het college dienen te voorzien van informatie over de toekomstige werkgever, de relatie met de werkgever tijdens de uitvoering van het voormalige ambt, de taken die voortvloeien uit de vervolgfunctie of opdracht en de raakvlakken met het eerdere ambt. Het college neemt in het advies in ieder geval in overweging: de geheimhoudingsplicht, schijn van onzuiver handelen tijdens het ambt en mogelijke verkeerde omgang met informatie na het ambt. Het weegt deze informatie tegen de wenselijkheid dat gewezen bewindspersonen hun maatschappelijke carrière kunnen voortzetten. Het college kan in zijn advies voorwaarden stellen waaronder een functie of opdracht aanvaard zou kunnen worden. Het advies van het college wordt openbaar gemaakt als het niet door de gewezen bewindspersoon wordt opgevolgd ('naming and shaming'). Uit oogpunt van zorgvuldigheid dient de (gewezen) bewindspersoon door het adviescollege in de gelegenheid te worden gesteld om te worden gehoord voordat een advies wordt uitgebracht. Het vierde lid van artikel 2 van het wetsvoorstel strekt daartoe.

Voor wat betreft de maatregelen draaideurverbod geldt op grond van dit wetsvoorstel dat het gewezen bewindspersonen niet is toegestaan om een functie of opdracht bij een voormalig ministerie (of een ministerie met een aanpalend beleidsterrein) mag worden aanvaard. Het is aan de betrokken ministeries om erop toe te zien dat gewezen bewindspersonen niet worden aangenomen, tenzij een ontheffing is verleend.

Het in dit wetsvoorstel opgenomen lobbyverbod is een codificatie van het lobbyverbod dat thans reeds van kracht is.

6. Rechtsbescherming

Uit oogpunt van rechtsbescherming is in dit wetsvoorstel een mogelijkheid opgenomen voor een (gewezen) bewindspersoon om te allen tijde gehoord te worden alvorens een advies wordt uitgebracht door het adviescollege. Daarnaast wordt een (gewezen) bewindspersoon in ieder geval in de gelegenheid gesteld om te worden gehoord indien het adviescollege voornemens is om een advies uit te brengen waarin wordt geconcludeerd dat een dienstverband niet aanvaardbaar is. In dat geval wordt de betrokken (gewezen) bewindspersoon daarvan op de hoogte gesteld en kan deze een verzoek doen om te worden gehoord. Het adviescollege is in dat geval verplicht de betrokkene te horen alvorens het advies uit te brengen.

De uitgebrachte adviezen zullen door het adviescollege worden gemotiveerd, waardoor het duidelijk is welke afwegingen er zijn gemaakt en op welke gronden het advies is gebaseerd. Het advies van het adviescollege is geen besluit in de zin van de Awb. Er staat na het uitbrengen van het advies voor de betrokken (gewezen) bewindspersoon daartegen geen rechtsbescherming open

bij de bestuursrechter. Een gang naar de burgerlijke rechter op grond van een actie uit onrechtmatige daad ex. artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) is uiteraard wel mogelijk. Ingeval van spoed, waarbij vooral gedacht kan worden aan de situatie waarin de betrokken (gewezen) bewindspersoon wil voorkomen dat een negatief advies op de website wordt gepubliceerd, bestaat de mogelijkheid een kort geding aan te spannen.

Tegen een besluit geen ontheffing te verlenen in het kader van het draaideurverbod en lobbyverbod staat bezwaar en beroep open. Het betreft hier immers een beschikking door een bestuursorgaan in de zin van artikel 1.3, tweede lid, Awb.

7. Advies en consultatie

7.1 Internetconsultatie

Het wetsvoorstel regels gewezen bewindspersonen is ter internetconsultatie voorgelegd in de periode van 22 december 2022 tot 10 februari 2023. Er zijn zeven reacties ontvangen. Twee reacties zijn afkomstig van integriteitsorganisaties, een van een adviesorganisatie en de overige vier zijn individuele reacties. Daarnaast is het wetsvoorstel voorgelegd aan het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers en de Autoriteit Persoonsgegevens.

Transparency International Nederland (TI-NL)

TI-NL acht het wetsvoorstel regels gewezen bewindspersonen een goede eerste aanzet om de draaideur tussen de publieke en private sector te bestrijden. Dit is volgens TI essentieel om het vertrouwen van burgers in de overheid te herstellen. Het belang licht TI-NL toe door te verwijzen naar de uitkomsten van verschillend eigen onderzoek dienaangaande. TI-NL is de minister dan ook erkentelijk voor dit voorstel en haar doortastendheid op het thema integriteit. Tegelijkertijd is TI-NL van mening dat het voorstel op een aantal cruciale onderdelen tekortschiet en dat het wetsvoorstel moet worden aangevuld met duidelijker regels.

In de eerste plaats pleit TI-NL voor een onafhankelijke commissie (of gelijksoortige autoriteit) met de bevoegdheid om toezicht te houden en te handhaven op regels met betrekking tot de afkoelperiode, het lobbyverbod en het draaideurverbod als onderdeel van een integrale integriteitsstrategie. Primair zou deze commissie de bevoegdheid over de bewindspersonen en ambtenaren moeten hebben, met inachtneming van de grondwettelijke beperkingen zoals geformuleerd door de Raad van State in haar antwoord op vragen van de minister, zo stelt TI-NL. De grondslag en eventuele invulling voor een dergelijke commissie zouden idealiter volgen uit een integrale integriteitswet. De reeds gepubliceerde gedragscode bewindspersonen kan volgens TI-NL een goed startpunt zijn, mits deze wordt aangevuld met aanvullende regels. Deze hierboven genoemde onafhankelijke commissie zou een centraal aanspreekpunt en expertisecentrum kunnen worden voor integriteitsvraagstukken zoals de bredere gedragscode met al bestaande regels, naleving van de regels rondom contact met derden en de Wet gewezen bewindspersonen.

De regering loopt volgens TI-NL met het huidige voorstel en aanpalende beleidsuitdagingen het risico dat er met een groot aantal colleges, met uiteenlopende competenties, verschillende lijnen van verantwoording ontstaan en, in het ergste geval, geitenpaadjes om de regels te omzeilen. TI-NL doet een appèl op het voortschrijdend inzicht en stelt daarom voor om de regels, bevoegdheden en expertise te bundelen.

De regering is niet voornemens - zoals TI-NL suggereert - diverse colleges met uiteenlopende competenties in te stellen. In het wetsvoorstel wordt aan een al bestaand adviescollege een nieuwe adviestaak toebedeeld. Het wetsvoorstel is vooral bedoeld om de regels voor gewezen bewindspersonen te bundelen en deze bestaande regels weloverwogen aan te vullen met een adviesverplichting en een draaideurverbod.

Een zelfstandige autoriteit, zoals een commissie met integrale bevoegdheden met betrekking tot ook actieve bewindspersonen zoals TI-NL 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 Raad van State "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 advisering van de Raad van State 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 niet proportioneel.

TI-NL ziet de adviesverplichting door een apolitieke organisatie als het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers als een goede stap voorwaarts, maar ziet tegelijkertijd enkele risico's. TI-NL is van mening dat het ontbreken van bindende regels met een handhavingsorgaan een lacune is in het voorstel. Alleen heldere kaders en afdwingbare regels geven de bewindspersoon, de overheid en het publiek voldoende duidelijkheid, zo stelt TI-NL. Ook het voorgestelde mechanisme van "naming and shaming" is tot dat doel onvoldoende bindend en gaat onvoldoende preventieve werking uit. TI-NL roept de minister op bindende regels in het voorstel op te nemen, en een onafhankelijke toezichthouder te equiperen met de noodzakelijke bevoegdheden waarmee vanuit overheidswege overtredingen kunnen worden onderzocht en gesanctioneerd.

De regering meent dat een strengere handhaving en sanctionering niet past bij de huidige, meer preventieve integriteitsstrategie voor bewindspersonen. Het voorkómen van integriteitsschendingen verdient volgens de regering de voorkeur. Voorkomen is beter dan het achteraf handhaven en sanctioneren van integriteitsschendingen.

De preventieve werking van het in alle gevallen openbaar maken van verstrekte adviezen door het adviescollege past beter bij het al bestaande integriteitsbeleid. Daarin past ook dat het advies niet openbaar wordt gemaakt als betrokkene (conform het advies) afziet van aanvaarding van de vervolgfunctie of opdracht. Het is daardoor ook kenbaar als een gewezen bewindspersoon bij aanvaarding van een vervolgfunctie of opdracht geen advies heeft gevraagd. Vanwege de kenbaarheid van het advies is het niet vragen of niet opvolgen van een advies voor een gewezen bewindspersoon vanwege 'naming and shaming' risicovol. Het is daarom moeilijk voorstelbaar dat het advies niet wordt opgevolgd, dan wel geen advies wordt gevraagd. De verwachting is volgens de regering gerechtvaardigd dat van openbaarmaking een preventieve werking uitgaat. Het is voor de verdere loopbaan van een gewezen minister onverstandig om een negatief advies terzijde te leggen en toch een vervolgfunctie of opdracht te accepteren. Ook de aanstaande werkgever zal zich – geconfronteerd met de hiermee gepaard gaande publiciteit – beraden op zijn positie.

TI-NL vindt dat er voldoende onafhankelijke experts met specifieke expertise op het snijvlak van belangenrisico's, integriteit en anti-corruptie door het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers moeten worden aangetrokken om de risico's op belangenverstrengeling te onderzoeken en te beoordelen.

De regering wijst erop dat het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers zodanig zal worden geëquipeerd dat het in staat is om op zeer korte termijn, namelijk binnen twee weken, te adviseren over casus die het krijgt voorgelegd. Daarbij zal in samenspraak met het adviescollege ook worden gekeken naar de benodigde expertise.

TI-NL stelt voor de vragenlijst die ten grondslag ligt aan de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de vervolgfunctie van een gewezen bewindspersoon op basis van een openbare consultatie op te stellen.

Het wetsvoorstel bevat een grondslag voor de minister van BZK om nadere regels te stellen voor de procedure rondom de adviesaanvraag, waaronder het vaststellen van een vragenlijst. Bij die nog op te stellen ministeriële regeling zal het ontwerp van het vragenformulier als bijlage worden opgenomen. Die regeling zal zoals te doen gebruikelijk ter (internet)consultatie worden voorgelegd.

TI-NL stelt voor om de beoordeling van het lobbyverbod zo veel mogelijk te depolitiseren en in overeenstemming te brengen met de afkoelperiode door het onder te brengen bij de onafhankelijke commissie. Onder het huidige voorstel keurt de slager namelijk zijn eigen vlees en zijn ministers kwetsbaar voor politiek gemotiveerde verzoeken. Integriteit zou geen politieke kwestie moeten zijn. TI-NL stelt voor het voorstel rijksbreed toe te passen en de bevoegdheid tot ontheffing uitsluitend toe te kennen aan de onafhankelijke autoriteit.

Alleen als daartoe aanleiding bestaat, kan in uitzonderlijke gevallen ontheffing worden verleend van het lobbyverbod door de minister van het betrokken ministerie. Daarbij worden de volgende factoren in de ontheffingsmogelijkheid meegewogen: de duur van het uitoefenen van de functie of opdracht van bewindspersoon (en daarmee de gezagsrelatie), de mate van nabijheid van het beleidsterrein, de tijd die verstreken is, de kring van contactpersonen, de aard van de nieuwe werkkring (commercieel of (semi)publieke sector) en de functie of opdracht. Het onafhankelijke adviescollege kan bovendien op verzoek advies geven aan de minister, c.q. diens gemandateerde, over een mogelijke ontheffing van het lobbyverbod en tevens adviseren daarvoor voorwaarden aan te verbinden. Uit oogpunt van transparantie is in dit wetsvoorstel opgenomen dat zulke adviezen door het adviescollege openbaar worden gemaakt binnen twee weken nadat de ontheffing is verleend. De regering is van opvatting dat hiermee voldoende waarborgen zijn ingebouwd dat de betrokken minister niet lichtvaardig om zal gaan met de ontheffingsmogelijkheid.

In het wetsvoorstel wordt een lobbyverbod opgenomen voor gewezen bewindspersonen voor het ministerie en aanpalende beleidsterreinen. Het voorstel besteedt veel aandacht aan het definiëren en uitleggen van dit verbod, aldus TI-NL. Dit is tekenend voor de complexiteit van deze regeling en de uitvoering hiervan. TI-NL is van mening dat een lobbyverbod voor de gehele Rijksoverheid van toepassing zou moeten zijn.

Ook in de motie van het lid Van Baarle is verzocht om een rijksbreed lobbyverbod in te stellen voor gewezen bewindspersonen. De regering achtte in reactie op deze motie een rijksbreed lobbyverbod echter een stap te ver. Bewindspersonen hebben een eigen portefeuille die zich weliswaar kan uitstrekken tot buiten het eigen ministerie maar niet tot de gehele rijksoverheid. Daarom is gekozen voor de afbakening tot aanpalende beleidsterreinen.

TI-NL stelt dat de term draaideur in het wetsvoorstel verwarrend is omdat de term draaideur zou refereren aan het bredere fenomeen van voormalige politici en ambtsdrager die 'draaien' tussen de publieke en private functies. Draaideurverbod zou daarom niet moeten dienen als naam voor een beleidsmaatregel, zo stelt TI-NL.

Het draaideurverbod is geen beleidsmaatregel maar een wettelijk verbod voor een gewezen bewindspersoon om in dienst te treden of een betaalde opdracht te aanvaarden bij zijn vroegere ministerie, of op het gebied van beleidsterreinen van andere ministeries waarbij hij intensief en meer dan incidenteel betrokken is geweest.

Dat is bij uitstek een draaideurconstructie. Om nu elke overstap van een bewindspersoon van de publieke naar de private sector aan te duiden als een draaideur geeft bij voorbaat al een negatieve connotatie aan een dergelijke overstap en leidt daardoor tot inflatie van het begrip 'draaideur'. In het wetsvoorstel en toelichting is uiteengezet waar het draaideurverbod precies betrekking op heeft. Er is om die reden geen aanleiding om de gekozen terminologie aan te passen.

Open State Foundation (OSF)

OSF onderkent naast een aantal positieve elementen ook verbeterpunten. OSF vindt het onduidelijk wat er met het advies van het adviescollege gebeurt. Het blijft vrijblijvend; zo mist deze bepaling slagkracht, zo stelt OSF.

De regering hecht aan openbaarmaking van de adviezen. Een gewezen bewindspersoon zal vanwege deze openbaarmaking eerder genegen zijn het advies op te volgen. Het terzijde leggen van een advies zal een negatief effect hebben op het loopbaanvervolg van de gewezen bewindspersoon en de werkgever die in strijd met het advies een gewezen bewindspersoon aanneemt.

OSF roept op om sancties te verbinden aan niet-naleving van deze wet (zie bijvoorbeeld in Ierland).

Het wetsvoorstel past in het bestaande preventieve integriteitsbeleid waarbij er geen sancties noodzakelijk zullen zijn om gewezen bewindspersonen een geschikte vervolgfunctie of opdracht te laten aanvaarden. Zwaarwegende advisering en openbaarmaking van adviezen zullen – zo is de verwachting – gewezen bewindspersonen ondersteunen bij hun zoektocht naar een passende vervolgfunctie of opdracht.

OSF vindt dat het draaieurverbod van twee jaar ook zou moeten gelden voor topambtenaren. GRECO noemt specifiek politieke assistenten van bewindspersonen, maar die vindt OSF niet terug in het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel ziet inderdaad uitsluitend op gewezen bewindspersonen. Integriteitsmaatregelen voor overheidswerknemers zoals politiek assistenten worden elders geregeld. Zo zijn in de Gedragscode integriteit Rijk uitgangspunten opgenomen voor een gevoelige overstap naar ander werk. Naar verwachting zal eind 2023 een onderzoek gereed zijn waarin wordt gezien of met het huidige beleid en de geldende regels de integriteit van politiek assistenten, gegeven de praktijk van het werk van politiek assistenten, voldoende geborgd is.

OSF meent dat het draaieurverbod van twee jaar (functie) ook zou moeten gelden voor Tweede Kamerleden.

De regering onderschrijft op zichzelf deze aanbeveling van OSF maar het integriteitsbeleid voor leden van de Tweede Kamer is een aangelegenheid van de Tweede Kamer zelf.

Wallaart & Kusse bv

Wallaart & Kusse bv vindt het wetsvoorstel regels gewezen bewindspersonen een belangrijke stap in de goede richting op het gebied van transparantie en integriteit aan de 'belobbyde' kant. Het adviescollege zou volgens dit bedrijf echter een grotere rol moeten krijgen en een bindend advies moeten geven, in plaats van slechts zwaarwegend. Een oud-bewindspersoon zou op zijn minst verantwoording moeten afleggen over niet-naleving van het zwaarwegende advies.

Het advies van het adviescollege is weliswaar niet bindend maar wel zwaarwegend. De meerwaarde van een bindend advies acht de regering niet groot. Het leidt tot allerlei uitvoeringsproblemen. Er is in dat geval een beroeps- en bezwaarprocedure noodzakelijk. Dat acht de regering niet wenselijk voor een adviescollege.

Wallaart & Kusse bv is daarnaast van mening dat alle adviezen openbaar gemaakt zouden moeten worden.

De regering heeft in het wetsvoorstel opgenomen dat in beginsel alle adviezen openbaar worden gemaakt. Daarop is één uitzondering: een negatief advies dat door een (gewezen) bewindspersoon wordt opgevolgd. Het ligt voor de hand een dergelijk advies niet openbaar te maken omdat hiermee de (gewezen) bewindspersoon als ook de betrokken werkgever worden beschermd. Er is ook geen aanleiding om bij opvolging van een zwaarwegend advies dit te openbaren omdat bij gewenst gedrag geen verantwoording hoeft te worden afgelegd over de gekozen stap.

Verder stelt Wallaart & Kusse bv dat aanvullende wetgeving nodig is om meer transparantie af te dwingen aan de 'lobbyende' kant. Bij voorkeur Europees, maar Nederland zou op deze trend vooruit kunnen lopen. Dergelijke wetgeving heeft bijvoorbeeld betrekking op lokale actiecomités, ngo's tot zorgverzekeraars en multinationals. Deze beïnvloedingsactiviteiten zijn vaak lastig na te gaan voor het publiek en de volksvertegenwoordiging. Organisaties zouden zich openbaar moeten verantwoorden over hun lobbyactiviteiten, zo stelt Wallaart & Kusse bv. Een zogenaamd lobbyverslag zou bijvoorbeeld in het jaarverslag kunnen worden opgenomen.

Dit voorstel gaat ver buiten de strekking van het wetsvoorstel dat uitsluitend ziet op regels voor gewezen bewindspersonen. Een dergelijk voorstel zou - indien gewenst - in verslaggevingswetgeving voor stichtingen, verenigingen en ondernemingen moeten worden opgenomen.

Individuele reacties

In een individuele reactie wordt gesteld dat bij aanscherping van de regels voor gewezen bewindspersonen ook de regels voor het aanvaarden van het ambt van bewindspersoon tegen het licht moeten worden gehouden. Want net zoals het onwenselijk is dat een gewezen bewindspersoon een baan aanvaardt waarbij hij of het bedrijf waar hij gaat werken voordeel behaalt, is het ook onwenselijk dat iemand met een recent verleden in een bepaald bedrijf/bedrijfstak het ambt van bewindspersoon 'gebruikt' om zijn voormalige werkgever te bevoordelen. Zo zouden termijnen in de beide regelingen gelijk worden getrokken.

De regering acht het niet raadzaam om ook bij het aantreden van een bewindspersoon een afkoelperiode in te stellen. Dat zou het aantal potentiële kandidaten voor het ambt van bewindspersoon aanmerkelijk verkleinen. Bij het aantreden gelden voor het ambt van bewindspersoon wel entreevereisten. Aan het einde van de kabinetsformatie gaat de formateur in het gesprek met de kandidaat-bewindspersoon na of er enig beletsel is in het heden of verleden van de kandidaat om het ambt van bewindspersoon te aanvaarden, omdat die op enig moment van negatieve invloed zou kunnen worden op het functioneren van de kandidaat als bewindspersoon, dan wel het kabinet in een moeilijke situatie zou kunnen brengen. Als hulpmiddel wordt hiervoor het self-assessment risicoanalyse integriteit ingezet voor kandidaat-bewindspersonen. De risicoanalyse zorgt ervoor dat bij kandidaat-bewindspersonen bewustwording ontstaat over de eventuele risico's en kwetsbaarheden, door het stellen van een aantal vragen. Hiermee wordt (de schijn van) belangenverstremgeling vroegtijdig voorkomen evenals mogelijke integriteitkwetsies.

Naast de risicoanalyse leggen bewindspersonen voorafgaand aan het ambt de eed of verklaring en belofte af ten overstaan van de Koning.³² Bij de zuiveringseed zweren de bewindspersonen dat zij geen giften of gunsten hebben gegeven of beloofd om benoemd te worden, en dat zij, om iets in hun ambt te doen of te laten, geen geschenk of belofte hebben aangenomen of zullen aannemen. Met deze eed wordt ingescherpt dat het ministersambt of staatssecretariaat niet bereikt mag worden door de in de eed verboden handelingen te verrichten. Daarmee zijn er naar het oordeel van de regering voldoende waarborgen om te voorkomen dat het ambt van bewindspersoon wordt gebruikt om de voormalige werkgever te bevoordelen

In de overige drie individuele reacties wordt termijn van twee jaar na aftreden te kort geacht voor de adviesverplichting of het lobbyverbod. Gesuggereerd wordt een termijn van vier, vijf of zes jaar na het aftreden.

Een gewezen bewindspersoon moet na zijn aftreden na een redelijke termijn zijn maatschappelijke carrière kunnen vervolgen. Een periode van twee jaar wordt ook internationaal als redelijk en verdedigbaar geacht voor een afkoelperiode. Zo hanteert ook de Europese commissie een termijn van twee jaar voor een afkoelperiode. Daarom is in het wetsvoorstel bij deze internationaal geaccepteerde termijn van twee jaar aansluiting gezocht.

³² Artikel 49 van de Grondwet

7.2 Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers

Aangezien het adviescollege in het kader van dit wetsvoorstel een adviestaak krijgt opgelegd, is een oordeel gevraagd over deze uitbreiding van de oorspronkelijke adviestaak. Dit kan tevens worden gezien als een uitvoeringstoets. Op 21 maart 2023 heeft het adviescollege de volgende adviespunten aan de minister van BZK aangeboden.

Algemene overweging

Het adviescollege onderschrijft het conceptwetsvoorstel op hoofdlijnen. De eigen verantwoordelijkheid van politieke ambtsdragers en bewindspersonen is een belangrijk uitgangspunt voor het college vanuit de veronderstelling dat politieke ambtsdragers te goeder trouw handelen en zich te allen tijde bewust zijn van de maatschappelijke verantwoordelijkheid die zij dragen. Dit geldt ook voor het aanvaarden van een functie na de ambtsperiode. De nieuwe taak is volgens het adviescollege tweeërlei: de betrokken bewindspersoon ondersteunen bij het maken van mogelijk lastige afwegingen en positief bijdragen aan de publieke beeldvorming over (voormalige) bewindspersonen.

Het college verzoekt de taakomschrijving van het college aan te passen door bewindspersonen een in de wet vast te leggen mogelijkheid te bieden om vrijwillig, nog voordat het vragen van advies een verplichting is, ter oriëntatie rond de wenselijkheid van de gewenste vervolgloopbaan vertrouwelijk van gedachten te wisselen met het college. Deze gedachtewisseling biedt betrokkene een eerste houvast bij het besluit de vervolgloopbaan na te streven. Daarnaast pleit het college voor het in het conceptwetsvoorstel opnemen van de mogelijkheid een voorlopig advies (consult) te vragen aan het college. De behoefte hieraan kan ook bestaan omdat een sollicitatieprocedure op een kortere termijn moet worden afgerond dan waarin het college in staat zal zijn een definitief (verplicht) advies uit te brengen. Een dergelijk voorlopig advies (consult) blijft dan vertrouwelijk, totdat het definitieve verplichte advies wordt uitgebracht (tenzij sprake is van een definitief negatief advies dat onmiddellijk door betrokkenen wordt gevolgd). Een voorlopig vertrouwelijk advies (consult) geeft betrokkenen houvast tijdens het doorlopen van een sollicitatieprocedure en geeft het college de gelegenheid gedegen onderzoek te doen voorafgaande aan het door haar uit te brengen definitieve advies.

De regering vindt het een goede zaak dat een gewezen bewindspersoon bij het zicht op een nieuwe werkkring al in een vroeg stadium bij het college informeel kan polsen of aan de beoogde vervolgstap op voorhand integriteitsrisico's verbonden kunnen zijn. Dat kan een eerste houvast bieden voor het verder doorlopen van een sollicitatieprocedure en kan behulpzaam zijn bij het doorlopen van het formele adviestraject. De regering ziet vanwege het informele karakter geen aanleiding om een dergelijke voorlopige oriëntatie gedetailleerd in de wet te regelen. Het is aan het college om zelf een dergelijke vertrouwelijke consultatiemogelijkheid vorm te geven en uit te dragen. In het geval een (gewezen) bewindspersoon van deze mogelijkheid gebruik maakt, heeft het college de mogelijkheid in overleg met de betrokken (gewezen) bewindspersoon een voorlopig advies voor te bereiden zodat in het verdere traject het benodigde formele advies tijdig binnen de gestelde termijn van twee weken kan worden afgerond.

Daarnaast pleit het college ervoor in de memorie van toelichting ook aandacht te besteden aan de afwegingen die beoogde bewindspersonen zouden moeten maken over integriteitsvragen die een rol spelen vóór de aanvaarding van het ambt, bijvoorbeeld door op dit punt te verwijzen naar de inhoud van de nieuwe gedragscode integriteit bewindspersonen.

Aangezien dit wetsvoorstel uitsluitend ziet op gewezen bewindspersonen, acht de regering deze toelichting niet een geëigende plaats om aandacht te besteden aan integriteitsvragen die een rol spelen vóór aanvaarding van het ambt van bewindspersoon. Die vragen passen beter in het gesprek dat de formateur c.q. de minister-president voorafgaand aan het ambt heeft met elke kandidaat-bewindspersoon. Zie in dat verband ook uitgangspunt 3.1 van de Gedragscode integriteit bewindspersonen.³³

Er bestaan inmiddels veel instrumenten op het gebied van integriteit in het openbaar bestuur, zo stelt het adviescollege; circulaires, handboeken, gedragscodes, wetten en regelingen, en het aantal regels op dit gebied neemt toe. Het college zou het toejuichen als het ministerie van BZK een handzaam overzicht publiceert van welke normen (nog) gelden, welke instrumenten er zijn en hoe deze zich tot elkaar verhouden.

³³ Kamerstukken II 2022/23, 36200-VII, nr. 155.

Voor de decentrale overheden heeft het ministerie van BZK een handboek integriteit beschikbaar gesteld dat een samenhangend overzicht biedt van het al beschikbare integriteitsinstrumentarium voor de politieke ambtsdragers van de decentrale overheden.

De regering merkt op dat in de gedragscode integriteit bewindspersonen recent de bestaande instrumenten en regelgeving voor bewindspersonen zijn geïntegreerd.³⁴ Alle huidige regels staan erin, net als de geldende uitgangspunten en gedragsnormen. De gedragscode biedt daarmee een handzaam overzicht van alle geldende integriteitsinstrumenten en -maatregelen voor bewindspersonen.

Het college adviseert de verschillende taken en verantwoordelijkheden van bestaande en te benoemen functionaris(sen) goed af te stemmen zodat niet alleen van elkaars expertise gebruik kan worden gemaakt, maar ook een heldere taakafbakening zal zijn verzekerd. In het bijzonder zou het nieuwe werkteerrein van het college goed afgebakend moeten worden met dat van de nieuwe integriteitsadviseur.

Het advies om te komen tot een heldere taakafbakening op centraal niveau neemt de regering over. Dit wetsvoorstel is daarvan al een eerste aanzet waarbij de taken en verantwoordelijkheden van het adviescollege voor integriteitsaangelegenheden die verbonden zijn aan vervolgfuncties van (gewezen) bewindspersonen zo nauwgezet mogelijk zijn beschreven. Het taakveld van de nieuwe integriteitsadviseur, c.q. vertrouwenspersoon, krijgt zijn plaats in het instellingsbesluit. Het taakgebied van deze functionaris heeft uitsluitend betrekking op integriteitsvragen van bewindspersonen *tijdens* het ambt. Er is dus sprake van een scherpe taakafbakening.

Het adviescollege stelt dat uit een oogpunt van rechtszekerheid voor alle betrokkenen het aanbeveling verdient dat duidelijk(er) wordt gemaakt hoe betrokkenen zich tot het uitgebreide lobbyverbod moeten verhouden. Het verbod veronderstelt dat 'actieve betrokkenheid' méér is dan het alleen deelnemen aan de beraadslaging en besluitvorming in de ministerraad en de onderzaken, maar anderzijds is niet gekozen voor een Rijksbreed lobbyverbod. Tussen beide uitersten zal in de praktijk sprake zijn van een aanzienlijk grijs gebied, temeer nu het in de huidige tijd gebruikelijk is dat ministeries op alle niveaus nauwer met elkaar samenwerken, waarbij ook de coördinatie tussen de bewindspersonen actiever verloopt. Het kan volgens het adviescollege helpen als met een aantal praktische en aansprekende voorbeelden inzichtelijk wordt gemaakt waar de grenzen zouden liggen (de ontwerp-memorïe van toelichting noemt in het artikelsgewijze deel bij artikel 4 één voorbeeld). In dit verband pleit het college ervoor om in artikel vier, eerste lid aan 'geen zakelijk contact' toe te voegen: 'direct of indirect', waarmee wordt vermeden dat de betrokkene het contact alsnog via een derde stuurt in een onwenselijke richting.

Artikel 4, eerste lid, van wetsvoorstel is aangevuld in lijn met de suggestie van het adviescollege. Met betrekking tot het in kaart brengen van het grijze gebied tussen het voorgestelde lobbyverbod op ook aanpalende beleidsterreinen is de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4 uitgebreid met een aantal voorbeelden.

Het adviescollege constateert dat een lobby vanuit allerlei belangengroepen, private bedrijven en maatschappelijke organisaties een belangrijke meerwaarde in de samenleving kan opleveren. Is tegen deze achtergrond de huidige keuze voor de "knip" in het lobbyverbod via de WNT te allen tijde goed uit te leggen, zo vraagt het adviescollege. Het college vraagt zich met name af of het goed uitlegbaar is dat er enerzijds een verbod is om te lobbyen voor een organisatie in de private sector die een maatschappelijk belang dient, maar niet afhankelijk is van publiek geld, terwijl anderzijds lobbyen of werken voor bijvoorbeeld een ngo of een semipublieke organisatie die een directe subsidierelatie heeft met de rijksoverheid wél is toegestaan. Daarnaast vraagt het college zich af of handhaving van het lobbyverbod in dit wetsvoorstel nu voldoende is geborgd, nu in de praktijk personen en instanties eigenlijk alleen kunnen worden gecorrigeerd door naming and shaming van misstanden die publiekelijk aan de kaak worden gesteld? Het college adviseert op de gemaakte keuzes en de beweegredenen hiervoor, nader in te gaan in (bijvoorbeeld) de tekst van de memorïe van toelichting.

Het aanbrengen van een knip in de reikwijdte van het lobbyverbod leidt onontkoombaar tot situaties waarin het verbod in de praktijk mogelijk een ongewenste uitwerking kan krijgen. Daarom is in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen om in uitzonderlijke gevallen een ontheffing van het lobbyverbod te verlenen. Een voorbeeld van een dergelijke uitzondering kan een delegatie van

³⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36200-VII, nr. 155.

de rijksoverheid zijn naar het buitenland. Het is gebruikelijk dat in een dergelijke delegatie ook een afvaardiging van het bedrijfsleven deelneemt. In dergelijke geval zijn zakelijke contacten tussen een gewezen bewindspersoon als representant van een bedrijf en rijksambtenaren onontkoombaar.

Het adviescollege constateert dat ambtenaren bij een ministerie geen betaalde, commerciële opdrachten mogen verlenen aan een gewezen bewindspersoon van het eigen ministerie gedurende een periode van twee jaar na het aftreden of een arbeidsovereenkomst afsluiten met het 'eigen' ministerie. Het college vraagt zich af hoe zich dit verhoudt tot de bij aanpassing 1 beoogde uitbreiding van het lobbyverbod naar de 'aanpalende' ministeries waarmee de betrokken voormalig bewindspersoon een actieve betrokkenheid had. Het college vraagt zich af of er geen onaanvaardbare risico's zouden kunnen ontstaan op verstrengeling van persoonlijke en functionele belangen bij het verrichten van commerciële werkzaamheden voor, of een arbeidsovereenkomst met andere 'aanpalende' ministeries. Het adviescollege adviseert daaraan aandacht te besteden in de wetstekst.

De wetstekst is in lijn met het advies aangepast door de zogenoemde draaideurverbod van artikel 3 ook van toepassing te doen zijn op functies of opdrachten bij een ministerie waarbij sprake is geweest van een aanpalend beleidsterrein. De reikwijdte van alle maatregelen in het wetsvoorstel is daarmee consistent.

Het college geeft in overweging om in plaats van een verplichting uit te gaan van de eigen keuze van de (voormalige) bewindspersoon om advies te vragen. Dit onderstreept immers het belang dat de betrokkene zelf hecht aan integer handelen. Een wettelijke verplichting heeft volgens het adviescollege het risico dat de verleiding ontstaat om de randen van die verplichting op te zoeken. De mogelijkheid van voorlopig advies (of consult) kan voorzien het gericht ondersteunen van de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkene, aldus het adviescollege.

De regering gaat mee in de veronderstelling van het college uit de algemene overweging "dat politieke ambtsdragers te goeder trouw handelen en zich te allen tijde bewust zijn van de maatschappelijke verantwoordelijkheid die zij dragen, een verantwoordelijkheid waaraan zij ook zichtbaar uiting horen te geven." Tegen deze achtergrond acht de regering het niet waarschijnlijk dat de verleiding bestaat om de randen van de adviesverplichting op te zoeken. Het college kan inderdaad zoals eerder beschreven een (gewezen) bewindspersoon ondersteunen bij de eigen verantwoordelijkheid door als college informeel de mogelijkheid van een voorlopig advies of consult te bieden.

Om anticiperend gedrag tegen te gaan, suggereert het adviescollege de uitzondering van de verplichting tot het vragen van advies in artikel 2, tweede lid, van het conceptwetsvoorstel te schrappen. Deze uitzondering van de adviesverplichting is een voormalige bewindspersoon een 'niet-bestuurlijke functie wenst te aanvaarden waarbij in de uitvoering van de functie geen sprake zal zijn van zakelijk contact met ambtenaren van een ministerie. Een dergelijke uitzondering kan mogelijk tot ongewenst anticiperend gedrag leiden, aldus het adviescollege, waarbij indirect kan worden gestuurd op het zakelijk contact (met gebruikmaking van de opgedane kennis). Het college vraagt zich af of het in dit verband niet wenselijker zou zijn in alle gevallen uit te gaan van een adviesaanvraag.

De kans op anticiperend gedrag waar het college op doelt, acht de regering niet groot vanuit wederom de veronderstelling dat (gewezen) bewindspersonen te goeder trouw handelen. Gelet op het beroepsprofiel van een bewindspersoon is een bestuurlijke vervolgfunctie aannemelijk. In de beperkte gevallen dat een niet-bestuurlijke functie wordt geambieerd (zoals docent of medisch specialist), geldt de adviesverplichting niet. Door de reikwijdte van de adviesverplichting enigszins te beperken, kan op voorhand de werklast van het college worden beperkt. Het college kan zich dan concentreren op die adviesaanvragen waaraan evident integriteitsrisico's zijn verbonden. De regering acht bij niet-bestuurlijke functies waarbij in de uitvoering geen sprake zal zijn van direct of indirect zakelijk contact met ambtenaren van een ministerie, het risico op (de schijn van) belangenverstrengeling klein.

Het adviescollege constateert dat in het wetsontwerp wordt uitgegaan dat een vervolgfunctie steeds een arbeidshouding met een werkgever (arbeidsovereenkomst) zal betreffen. Het college meent dat naast een arbeidsovereenkomst ook andere vormen, zoals een opdrachtovereenkomst, relevante vervolgfuncties kunnen opleveren in dit verband en adviseert dit in de tekst te verduidelijken.

In reactie op dit adviespunt is het wetsontwerp en de memorie van toelichting aangepast en verduidelijkt door uit te gaan van 'dienstverband' waaronder 'aanstelling, arbeidsovereenkomst of andere titel op grond waarvan tegen betaling opgedragen taken worden verricht; wordt verstaan.

Het college geeft aan dat het conceptwetsvoorstel de nadruk legt op de functie die openbaarmaking van het advies in het kader van de naleving zal hebben. Het gaat ervan uit dat alle adviezen na aanvaarding van een functie openbaar worden, in het bijzonder de positieve die als een bevestiging van integriteit kunnen worden gezien. Als een vervolgfunctie of een arbeidsovereenkomst of commerciële opdracht bij het voormalige ministerie niet wordt aanvaard of lobbyactiviteiten niet worden aangegaan, worden de desbetreffende adviezen echter niet openbaar gemaakt.

Negatieve adviezen leiden dus niet tot openbaarmaking van het advies, noch tot andere nadere consequenties, tenzij de functie alsnog zou worden aanvaard. Openbaarmaking heeft dan de functie van naming and shaming. In dat geval zal al snel een publiek debat volgen, waarbij het conceptwetsvoorstel veronderstelt dat daarvan een preventieve werking uit zal gaan.

In het Nederlandse parlementaire stelsel is het in laatste instantie aan het parlement om te oordelen over het gedrag van een bewindspersoon. Voormalige bewindspersonen worden echter niet in de Kamer ter verantwoording geroepen; doorgaans zal dat de opvolgend bewindspersoon zijn. De vraag rijst bij het college of met de verwachting dat van openbaarmaking een preventieve werking uit gaat, voldoende invulling is gegeven aan de door de GRECO bepleite voorziening voor toezicht en handhaving.

Het college adviseert u hierop (meer) expliciet in te gaan, bijvoorbeeld in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Hetzelfde geldt voor de vraag waarom ondanks de aanbeveling door de GRECO, politiek assistenten buiten dit wettelijk kader zijn gebleven.

Al eerder heeft de regering in het algemene deel van de toelichting gemarkeerd dat een strengere handhaving en sanctionering een verdergaande stap betekent ten opzichte van de huidige, meer preventieve integriteitsstrategie voor gewezen bewindspersonen. Het was al staand beleid dat bij de vervulling van een nieuwe werkring de verantwoordelijkheid in de eerste plaats bij de gewezen bewindspersoon rust om bepaalde belangen op een zorgvuldige manier te scheiden. Daarenboven handelt een bewindspersoon 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. Bij het aanvaarden van een nieuwe werkring is het dus in de eerste plaats de eigen verantwoordelijkheid van gewezen bewindspersonen om belangen op een zorgvuldige manier te scheiden, zodat er geen (schijn van) belangenverstrengeling ontstaat. Daar gelden al richtlijnen voor, die zijn opgenomen in Kamerbrieven en het Handboek bewindspersonen ('het Blauwe boek'). Het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid verandert niet. Wel is er behoefte aan meer houvast. Hieraan wordt met dit wetsvoorstel voldaan door te komen met een beoordelingskader ten aanzien van de aanvaardbaarheid van een vervolgfunctie of commerciële opdracht, zodat de gewezen bewindspersoon zijn eigen verantwoordelijkheid beter kan nemen bij het vervolgen van zijn maatschappelijke carrière. De regering vindt dat het voorkómen van integriteitsschendingen de voorkeur heeft. Voorkomen is beter dan het achteraf handhaven en sanctioneren van integriteitsschendingen. De verwachting is inderdaad dat van openbaarmaking een sterke preventieve werking uitgaat ('bij twijfel niet inhalen'). Als een bewindspersoon geen advies aanvraagt of een negatief advies niet opvolgt heeft het publieke debat dat daarop volgt repercussies voor zijn nieuwe functie, zijn verdere arbeidsmarktpositie maar ook voor zijn werkgever of opdrachtgever. Tot slot ziet dit wetsvoorstel uitsluitend op gewezen bewindspersonen. Politiek assistenten zijn overheidswerknemers en vallen buiten dit wetsvoorstel. Integriteitsmaatregelen voor overheidswerknemers worden elders geregeld. In de Gedragscode Integriteit Rijk zijn uitgangspunten opgenomen voor een gevoelige overstap naar ander werk. Naar verwachting zal eind 2023 een onderzoek gereed zijn waarin wordt gezien of met het huidige beleid en de geldende regels de integriteit van politiek assistenten, gegeven de praktijk van het werk van politiek assistenten, voldoende geborgd is.

Het college acht het ten slotte van belang dat van alle gegeven adviezen kan worden geleerd. Ook van adviezen die niet openbaar worden gemaakt, kan door middel van een geanonimiseerde

samenvatting in de jaarlijkse verslaglegging over de taak van het college 'jurisprudentie' worden opgebouwd waaruit belanghebbenden kunnen leren.

Het ook openbaar maken in het jaarverslag van opgevolgde negatieve adviezen acht de regering kwetsbaar. Hier speelt dat door het geringe aantal gevallen al snel herleidbaar is op welke gewezen bewindspersoon een gevalsbeschrijving betrekking heeft. Vandaar dat de regering er voor heeft gekozen juist opgevolgde negatieve adviezen niet openbaar te maken. Het staat het college vrij om in het jaarverslag in samenvattende zin een overzicht te geven van de beweegredenen om negatief te adviseren over vervolgfuncties voor zover dit overzicht geen gevalsbeschrijvingen bevat die herleidbaar zijn naar individuele gevallen.

Het college bestaat uit leden die in de praktijk overwegend dagelijkse werkzaamheden uitoefenen en voor wie het praktisch niet altijd mogelijk is op zeer korte termijn bijeen te komen en te adviseren. De adviesfrequentie van het college zal door het voorstel toenemen, met name bij een kabinetswisseling. Hoewel snelheid van handelen geboden is in het kader van een sollicitatie- of benoemingsprocedure, acht het college de termijn van twee weken erg kort. En wanneer start de behandeltermijn? Dit behoeft dus verduidelijking.

Voorts acht het college het zeer wel denkbaar dat er bij het college zelf behoefte bestaat de betrokkene uit te nodigen voor een gesprek, bijvoorbeeld voor verificatie van of een toelichting op feiten en omstandigheden. Het wetsvoorstel lijkt daar niet vanuit te gaan. Dit punt zou moeten worden aangevuld.

Het college adviseert om deze redenen de beslistermijn te verruimen, bijvoorbeeld door deze te stellen op een inspanningsverplichting om advies te geven 'bij voorkeur binnen twee weken (nadat de betrokkene is gehoord)', ervan uitgaande dat de aanvraag volledig is en niet nog nadere aanvulling behoeft, of uit te gaan van een inspanningsverplichting van het college met een verruimde uiterste termijn ('zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval binnen vier weken nadat de betrokkene is gehoord'). In overleg met de aanvrager kan dan worden bekeken of het gezien de individuele situatie wenselijk is de behandeltermijn te verkorten, in welk geval het college zich daartoe zal inspannen. Een beslistermijn van twee weken moet in principe mogelijk zijn als de betrokken bewindspersoon gebruik maakt van de mogelijkheid een voorlopig advies (consult) van het college te vragen zoals hiervoor toegelicht. Als alle noodzakelijke informatie tijdig voorhanden is, zal het ook vaker mogelijk zijn de beoogde adviestermijn van twee weken aan te houden. De behandeltermijn zal echter te allen tijde later moeten starten indien zou blijken dat de aanvraag onvolledig is of niet verifieerbaar op de essentiële onderdelen.

In het wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen dat het college de (gewezen) bewindspersoon om nadere inlichtingen kan vragen, in welk geval de aanvang van de termijn van twee weken wordt uitgesteld tot nadat de additionele informatie is ontvangen. Ook is de start van het adviestraject in het wetsvoorstel verhelderd. Deze gaat lopen zodra het adviescollege van alle benodigde informatie is voorzien. Door middel van het (bij ministeriële regeling vast te stellen) formulier dat moet worden ingevuld, moet het duidelijk zijn wanneer de twee weken gaat lopen, namelijk op het moment dit volledig ingevulde formulier door het adviescollege is ontvangen. Zoals eerder uiteengezet kan de duur van het adviestraject worden verkort als de (gewezen) bewindspersoon in een vroeg stadium en niet pas achteraf het college betreft bij de mogelijkheden van een vervolgfunctie. In het wetsvoorstel is ook de mogelijkheid opgenomen dat de termijn van twee weken wordt verlengd in overleg met de (gewezen) bewindspersoon die om het advies heeft verzocht.

Het college zou de huidige subsidieregeling voor het secretariaat en voor de programma uitgaven van het college (zoals voor uitbesteden van onderzoek) bij aanvang van de nieuwe taak willen omzetten naar een alternatieve financieringswijze, waarbij het college in overeenstemming met zijn onafhankelijke positie beschikt over een toereikend algemeen budget voor zowel de apparaats- als programma uitgaven en voor vaste maandelijkse vergoedingen voor de collegeleden, in plaats van de huidige regeling met vacatiegelden. Het college stelt voor op korte termijn met het ministerie van BZK in overleg te gaan over wat nodig is om de toegevoegde nieuwe taak uit te voeren. Het college acht het tot slot wenselijk dat het aantal leden van het adviescollege wordt uitgebreid met één lid in verband met de nieuwe taak en de benodigde vakinhoudelijke expertise op integriteitsgebied.

De regering zal in samenspraak met het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers bezien hoe het adviescollege kan beschikken over benodigde financiële middelen. Daarbij zal in samenspraak met het adviescollege ook worden gekeken naar uitbreiding van de benodigde expertise.

Omdat het adviescollege geen bestuursorgaan is, is het advies geen appellabel besluit en staat na het uitbrengen van het advies voor de betrokken (gewezen) bewindspersoon geen rechtsingang open bij de bestuursrechter. Het college adviseert in de wetstekst zelf op te nemen dat bezwaar en beroep tegen adviezen van het college en tegen openbaarmaking van adviezen niet mogelijk is. Het college begrijpt dat voor degene die ernstige bedenkingen heeft bij het verloop van de procedure een actie uit onrechtmatige daad bij de burgerlijke rechter tot de mogelijkheden blijft behoren. Het college acht het in dit verband noodzakelijk dat de minister zal voorzien in een passende vrijwaring van de collegeleden.

Zoals opgenomen onder hoofdstuk 5 zijn adviezen van het adviescollege geen besluit in de zin van art. 1:3 van de Awb en derhalve niet appellabel. De regering ziet geen aanleiding om dit verder in de wetstekst te verduidelijken. Ten aanzien de civielrechtelijke aansprakelijkheid van individuele leden van het adviescollege zal een passende vrijwaringsovereenkomst worden opgesteld.

Het college heeft kennisgenomen van het voornemen de aan de (voormalige) bewindspersoon voor te leggen vragenlijst te regelen bij AMvB. Het college deelt het inzicht dat een goed gedefinieerde en krachtens de wet verankerde vragenlijst een belangrijk instrument is voor de werkzaamheden van het college en juicht dit dus toe. Bijvoorbeeld de in het Verenigd Koninkrijk gebruikte vragenlijst kan, met aanvullingen voor de specifieke Nederlandse situatie, grofweg voldoen. De kernvraag waarop de bewindspersoon in kwestie zich met name zou moeten beraden is of er door zijn of haar interactie tijdens de ambtsperiode met de organisatie of sector waarnaar een overstap wordt overwogen het beeld zou kunnen ontstaan dat hier sprake is van een beloning voor bewezen diensten. Graag overlegt het college met het ministerie van BZK over (de inhoudelijke preciseringen in) de vragenlijst, waarvoor het college al een paar suggesties heeft gedaan.

De regering wijst erop dat de vragenlijst niet bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld maar bij ministeriële regeling. Deze vragenlijst zal ter consultatie aan het adviescollege worden voorgelegd waarbij het college de mogelijkheid heeft de gewenste preciseringen in de vragenlijst aan te brengen.

De specifieke bemerkingen op de tekst van het conceptwetsvoorstel en redactionele opmerkingen van het college in bijlage 2 van het advies zijn verwerkt in het wetsvoorstel.

7.3 Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft een aantal opmerkingen bij het wetsvoorstel en adviseert daarmee rekening te houden.

Ten eerste stelt de AP dat in de wetstekst noch in de memorie van toelichting concreet wordt ingegaan op de verwerking van persoonsgegevens en adviseert dit te concretiseren. De AP verwacht dat op voorhand te bepalen is welke persoonsgegevens worden verwerkt en welke openbaar gemaakt zullen worden en stelt dat deze in een wettelijke bepaling kunnen worden omschreven. Ten tweede acht de AP het uit het oogpunt van transparantie en rechtszekerheid wenselijk dat de wetgever de bewaartermijn voor de persoonsgegevens die worden verwerkt door het adviescollege vastlegt.

Naar aanleiding van dit advies is het wetsvoorstel is uitgebreid met bepalingen in artikelen 2, 3 en 4 op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur een bewaartermijn dient te worden vastgesteld.

Tot slot merkt de AP op dat de een van de in de memorie van toelichting genoemde bepaling van de Woo, namelijk artikel 3.3, tweede lid, Woo, nog niet in werking is getreden en dat het niet nodig is om de bepalingen van het wetsvoorstel inzake openbaarmaking op te nemen in de bijlage van de Woo, omdat de bepalingen in het wetsvoorstel moeten worden aangemerkt als aanvulling op de (actieve) openbaarmakingsverplichtingen die de Woo regelt, en niet als uitzondering.

De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

8. Evaluatie

Vijf jaar na inwerkingtreding zullen 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 draaieurverbod) 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.

9. Inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel treedt in werking bij koninklijk besluit.

B. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Dit artikel voorziet in definitiebepalingen. Voor de toepassing van deze wet wordt onderscheid gemaakt tussen zittende bewindspersonen en gewezen bewindspersonen. Zo geldt de adviesverplichting van artikel 2 alvorens een vervolgfunctie of commerciële opdracht te aanvaarden voor zowel zittende bewindspersonen als gewezen bewindspersonen. Het draaieurverbod van artikel 3 en het lobbyverbod van artikel 4 hebben alleen betrekking op gewezen bewindspersonen.

Er is gekozen in dit wetsvoorstel de term dienstverband uit de Wet normering topinkomens te gebruiken om aan te duiden dat het hierbij gaat om zowel een aanstelling, arbeidsovereenkomst als andere titel op grond waarvan tegen betaling opgedragen taken worden verricht.

Binnen de definitie van voormalig ministerie valt elk ministerie waarbij een bewindspersoon gedurende de twee jaar voorafgaand aan het ontslag werkzaamheden heeft verricht, ook indien dit voor een periode korter dan twee jaar is geweest.

Artikel 2

Dit artikel voorziet in een verplichte adviesaanvraag voor bewindspersonen en gewezen bewindspersonen gedurende een periode van twee jaar na ontslag als bewindspersoon. Bij het aanvaarden van een nieuwe werkring of opdracht is het in de eerste plaats de eigen verantwoordelijkheid van gewezen bewindspersonen om belangen op een zorgvuldige manier te scheiden, zodat er geen (schijn van) belangenverstreming ontstaat. Een (schijn van) belangenverstreming kan immers afbreuk doen aan draagvlak voor het beleid en het gezag van de overheid. Daar gelden richtlijnen voor, die zijn opgenomen in Kamerbrieven³⁵ en het Handboek bewindspersonen.

Alvorens een bewindspersoon of gewezen bewindspersoon een bezoldigde functie in of een commerciële opdracht van de private of semipublieke sector op het voormalig beleidsterrein of aanpalende beleidsterreinen aanvaardt, verzoekt de bewindspersoon of gewezen bewindspersoon het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers om advies over de aanvaardbaarheid van die vervolgfunctie. Uitgezonderd zijn de functies bij of opdrachten van een rechtspersoon of instelling als bedoeld in de artikelen 1.2 en 1.3 van de WNT. Onder artikel 1.2 WNT valt

³⁵ Kamerstukken 2002/03, 28754, nr. 1.

zogenoemde publieke sector zoals gedefinieerd voor de werking van de WNT. Hieronder vallen, kort gezegd, de ministeries, de provincies, gemeenten, waterschappen, openbare lichamen voor beroep en bedrijf, en instellingen aan wie krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid toegekend zijn, Europese groeperingen voor territoriale samenwerking met een statutaire zetel in Nederland en bepaalde bij of krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen. Onder artikel 1.3 WNT vallen de semipublieke sector instellingen die op grond van de criteria uitvoering van openbaar gezag, invloed van belang van de overheid op beheer en beleid of gedurende drie kalenderjaren meer dan €500.000 subsidie ontvangen waarbij de subsidie meer dan 50% van de inkomsten uitmaakt. De semipublieke sectorinstellingen van artikel 1.4 van de WNT vallen wel onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Dat betreffen de instellingen die op bijlage 2 van de WNT staan, namelijk de zorgverzekeraars en de Wlz-uitvoerders.³⁶ De reden waarom deze semipublieke instellingen wel onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen, is omdat deze instellingen zich op de scheidslijn tussen de private en semipublieke sector bevinden. Om die reden zijn zij een aparte categorie voor de WNT en geldt voor deze instellingen een hoger bezoldigingsmaximum dan het algemene bezoldigingsmaximum van de WNT.³⁷

De adviesverplichting is niet van toepassing indien een bewindspersoon of gewezen bewindspersoon voornemens is een niet-bestuurlijke functie te aanvaarden, waarbij in de uitvoering van de functie of opdracht geen sprake zal zijn van zakelijk contact met een ministerie. Zakelijk contact is een breed begrip, maar houdt in ieder geval in dat contact wordt gevoerd dat erop gericht is beleidsvorming, beleidsuitvoering of besluitvorming van het kabinet direct of indirect te beïnvloeden. Daarbij is niet van belang op welke plaats deze activiteiten worden uitgeoefend of het gebruikte communicatiekanaal of communicatiemiddel. Een vervolgfunctie of een opdracht waarvoor geen adviesverplichting geldt omdat geen sprake zal zijn van zakelijk contact is bijvoorbeeld als een gewezen bewindspersoon voornemens is een functie als docent te aanvaarden. In dat soort beroepen is de kans op een risico op belangenverstremgeling nihil, waardoor een advies achterwege kan blijven.

In het derde lid van artikel 2 is opgenomen dat het adviescollege een aantal factoren weegt bij het de advisering over de aanvaardbaarheid van een vervolgfunctie of opdracht. Eén factor is opgenomen in de aanhef van het derde lid en betreft de wenselijkheid dat bewindspersonen hun maatschappelijke carrière kunnen voortzetten. De factoren opgenomen in de onderdelen a, b en c van het derde lid geven aan welke risico's zich kunnen voordoen en die waar die zich mogelijkwijs voordoen kunnen leiden tot een negatief advies of een positief advies onder voorwaarden. Die factoren zijn het risico op belangenverstremgeling, schending van de geheimhoudingsplicht als bedoeld in artikel 98 van het Wetboek van Strafrecht en het lobby- en draaieurverbod zoals die zijn opgenomen in artikel 3 en 4 van dit wetsvoorstel.

Het risico op belangenverstremgeling is nader ingekleurd vanuit drie gezichtspunten. Deze zijn in de eerste plaats het gebruik kunnen maken van inzichten van vertrouwelijke of gevoelige aard in beleid of strategie die de (gewezen) bewindspersoon tijdens zijn ambt heeft verkregen en zijn nieuwe werkgever of opdrachtgever een concurrentievoordeel kan opleveren, waaronder onaangekondigd overheidsbeleid of handelsgeheimen van concurrenten. In de tweede plaats betreft het gevallen waarin intensief en meer dan incidenteel contact is geweest met de nieuwe werkgever of opdrachtgever tijdens het ambt. Tot slot valt hieronder de situatie waarin de (gewezen) bewindspersoon zijn nieuwe werkgever of opdrachtgever een individueel maatschappelijk of financieel voordeel heeft gegeven gedurende zijn ambt.

³⁶ Wlz-uitvoerders zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet langdurige zorg. Wlz-uitvoerders zijn rechtspersonen die in een concern zitten waar ook zorgverzekeraars deel van uitmaken.

³⁷ Voor deze instellingen geldt een jaarlijks door de minister van VWS vastgesteld maximum. Voor 2022 was dat:

a. €306.000, indien zij op 1 januari 2021 meer dan 1.000.000 verzekerden hadden;

b. €265.000, indien zij op 1 januari 2021 minimaal 300.000 en maximaal 1.000.000 verzekerden hadden;

c. €225.000, indien zij op 1 januari 2021 minder dan 300.000 verzekerden hadden.

Het algemeen bezoldigingsmaximum voor de WNT was in 2022: 216.000.

Omdat er een grote variëteit aan vervolgfuncties en opdrachten bestaat waarbij de aard van de werkzaamheden en het risico op belangenverstremming sterk kan verschillen, is het lastig om in een wetsvoorstel op voorhand aan te geven welke factoren tot een zwaarder oordeel leiden. Deze criteria moeten dan ook worden bezien in samenhang met elkaar. Voor een verdere toelichting van deze criteria wordt verwezen naar het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Het vierde lid bepaalt dat de bewindspersoon of de gewezen bewindspersoon het recht heeft om te worden gehoord door het adviescollege alvorens deze een advies uitbrengt. Op deze manier wordt de bewindspersoon of gewezen bewindspersoon in de gelegenheid gesteld nader toe te lichten waarom een functie of opdracht aanvaardbaar is.

Het vijfde lid bepaalt dat het adviescollege gemotiveerd kan adviseren dat een functie of opdracht aanvaardbaar, niet aanvaardbaar of aanvaardbaar onder voorwaarden is. Zo kan het bijvoorbeeld mogelijk zijn dat bij een groot advieskantoor opdrachten van bedrijven actief op het voormalig beleidsterrein niet aanvaardbaar zijn, maar op andere beleidsterreinen wel. Zie hiervoor ook het voorbeeld dat in het algemene deel van deze memorie van toelichting is genoemd. In de motivering bij het advies gaat het adviescollege in op de in artikel 2, derde lid, genoemde afwegingen die het adviescollege dient mee te nemen bij de totstandkoming van een advies, zoals het risico op belangenverstremming en op schending van de geheimhoudingsplicht.

Het zesde lid bepaalt dat indien het adviescollege van plan is een negatief advies uit te brengen de betrokken (gewezen) bewindspersoon hiervan op de hoogte wordt gesteld en in de gelegenheid wordt gesteld te worden gehoord naar aanleiding van dit voornemen.

In het zevende lid is opgenomen dat de minister-president in kennis wordt gesteld van een adviesaanvraag als bedoeld in het eerste lid. Dat is overeenkomstig de huidige praktijk, waarbij de minister-president in kennis wordt gesteld als een bewindspersoon voornemens is een nieuwe functie of een opdracht te aanvaarden.

In het achtste lid is geregeld dat het adviescollege binnen twee weken na het verzoek een advies uitbrengt. Deze termijn van twee weken gaat lopen zodra door de bewindspersoon of gewezen bewindspersoon alle benodigde gegevens voor het uitbrengen van het advies bij het adviescollege zijn aangeleverd. Zoals hierboven toegelicht, onder andere in paragraaf 3.3, dient een formulier te worden ingevuld teneinde het adviescollege van alle benodigde informatie te voorzien. De inhoud van dit formulier zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden bepaald (zie het elfde lid). Daarbij zullen de onderwerpen die in het formulier aan bod komen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, de uitwerking daarvan in de vorm van het formulier zelf bij ministeriële regeling. Het is van belang dat op redelijk korte termijn een advies wordt uitgebracht, omdat de gewezen bewindspersoon niet te lang kan wachten om bij zijn (mogelijk) toekomstige werkgever aan te geven of hij de functie of opdracht zal aanvaarden. Van de termijn van twee weken kan worden afgeweken indien de (gewezen) bewindspersoon wordt gehoord (onderdeel a) of indien het adviescollege de (gewezen) bewindspersoon verzocht heeft additionele informatie aan te leveren (onderdeel b) bijvoorbeeld in het geval dat de gewezen bewindspersoon het formulier te summier of niet volledig heeft ingevuld om tot een afgewogen oordeel te komen. Tot slot kan in overleg met de (gewezen) bewindspersoon worden besloten tot een verlenging van de termijn van twee weken, bijvoorbeeld indien er geen sprake is van haast (onderdeel c).

In het negende lid wordt geregeld dat aanvaarde functies of commerciële opdrachten tezamen met de naam van de gewezen bewindspersoon op de website van het adviescollege openbaar gemaakt worden. Er is voor gekozen om niet alleen aanvaarde functies of opdrachten te laten melden waarvoor advies dient te zijn aangevraagd, maar alle aanvaarde functies of opdrachten te laten melden. Op die manier is er sprake van transparantie ten aanzien van welke functies of opdrachten er door alle gewezen bewindspersonen zijn aanvaard. Om deze openbaarmaking mogelijk te maken wordt tevens geregeld dat de gewezen bewindspersoon binnen twee weken na aanvaarden van een functie of opdracht het aanvaarden van die functie of opdracht bij het adviescollege meldt. Deze openbaarmaking en meldplicht geldt gedurende een periode van twee jaar nadat de betrokken bewindspersoon ontslag als bewindspersoon is verleend. De meldplicht is tevens

noodzakelijk omdat het adviescollege de adviezen vervolgens openbaar dient te maken (zie tiende lid).

Het tiende lid regelt dat de adviezen binnen twee weken nadat een functie of opdracht is aanvaard openbaar worden gemaakt. Adviezen worden openbaar gemaakt op de website van het adviescollege alleen indien de functie of opdracht wordt aanvaard. Daarmee wordt voor eenieder duidelijk onder welke voorwaarden een vervolgfunctie is betrokken.

Het elfde lid regelt dat stukken die betrekking hebben op de adviesaanvraag niet openbaar zijn. Dit in aanvulling op de relatieve weigeringsgrond van artikel 5, tweede lid, onderdeel e, van de Woo. Verwezen wordt naar paragraaf 3.2 voor een nadere toelichting op deze bepaling.

In het twaalfde lid is een grondslag opgenomen voor de minister van BZK om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de procedure inzake de adviesaanvraag en de gegevens die in het kader van een adviesaanvraag door de bewindspersoon of gewezen bewindspersoon moet worden aangeleverd (naast de reeds in dit lid opgenomen persoonsgegevens naam, adres, woonplaats en telefoonnummer), die nodig zijn voor het adviescollege om een gedegen afweging te maken alvorens tot een (gemotiveerd) advies te komen. In paragraaf 3.3 is een overzicht opgenomen van de gegevens waaraan in dit kader moet worden gedacht. Het is de bedoeling om de meer technische uitwerking van deze regels in de vorm van het in te vullen formulier door te delegeren naar ministeriële regeling. Het dertiende lid regelt dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot de bewaartermijn van de aangeleverde (persoons)gegevens.

Artikel 3

Dit artikel houdt een wettelijk verbod in voor gewezen ministers en staatssecretarissen om een functie of commerciële opdracht aan te gaan bij het ministerie waar zij voor hun ontslag bewindspersoon waren of bij ministeries met aanpalende beleidsterreinen, het zogenoemde draaideurverbod. Dit artikel beoogt te voorkomen dat bewindspersonen na ontslag betaalde, commerciële werkzaamheden ten behoeve van het voormalige ministerie gaan verrichten. Hiermee wordt het risico op verstrengeling van persoonlijke en functionele belangen vermeden.

Gewezen bewindspersonen worden vaak gevraagd als voorzitter of lid van een adviescommissie vanwege hun expertise op een bepaald beleidsterrein. Een draaideurverbod sluit die specifieke inzet van gewezen bewindspersonen niet uit. Deelname aan een adviescollege bijvoorbeeld betreft een eenzijdige benoeming. De benoeming van een gewezen bewindspersoon in een adviescollege dat is ingesteld op basis van de Kaderwet adviescolleges valt derhalve niet onder het beoogde draaideurverbod. Ook aan een eenzijdige benoeming tot regeringscommissaris staat het draaideurverbod niet in de weg.

De minister van het betrokken ministerie heeft de mogelijkheid om een ontheffing van het draaideurverbod te verlenen, zoals opgenomen in het tweede lid. Het ligt in de rede dat de minister deze bevoegdheid mandateert aan zijn SG. Indien een ontheffing wordt verleend wordt dit binnen twee weken openbaar gemaakt door middel van een mededeling in de Staatscourant (derde lid). Ook kan de minister zich over die ontheffing laten adviseren door het adviescollege. Deze adviezen worden binnen twee weken nadat een ontheffing is verleend openbaar gemaakt (vierde lid). Het is passend dat de beslissing omtrent een ontheffing, inclusief het eventuele advies van het adviescollege, voorafgaand aan openbaarmaking rechtstreeks kenbaar wordt gemaakt aan de betreffende oud-bewindspersoon.

Het vijfde lid regelt dat stukken die betrekking hebben op de aanvraag van een ontheffing en een eventuele adviesaanvraag met betrekking tot het al dan niet verlenen van een ontheffing niet openbaar zijn. Dit in aanvulling op de relatieve weigeringsgrond van artikel 5, tweede lid, onderdeel e, van de Woo. Verwezen wordt naar paragraaf 3.2 voor een nadere toelichting op deze bepaling.

In het zesde lid is een grondslag opgenomen voor de minister van BZK om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de procedure inzake de aanvraag van een ontheffing op het draaideurverbod, de gegevens die in het kader van een adviesaanvraag door gewezen bewindspersoon moet worden aangeleverd die nodig zijn de minister om een gedegen afweging te maken alvorens al dan niet een ontheffing te verlenen.

Het zevende lid regelt dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot de bewaartermijn van de aangeleverde (persoons)gegevens.

Artikel 4

Dit artikel houdt een verbod in voor een gewezen bewindspersoon om zakelijke contacten te hebben met ambtenaren, direct of indirect (dat wil zeggen via derden), van het voormalig eigen ministerie en de ambtenaren van andere ministeries, die zich bezighouden met beleidsterreinen waarmee de gewezen bewindspersoon tijdens het ambt actieve bemoeienis heeft gehad. Aan het begrip ambtenaren wordt een ruime betekenis toegekend, het gaat om alle ambtenaren die vallen onder het gezagsbereik van een minister. Bewindspersonen zijn tijdens de ambtsperiode soms ook actief bij de beleidsvorming, sturing en besluitvorming op beleidsterreinen die formeel vallen onder een collega-bewindspersoon. Actieve bemoeienis veronderstelt méér dan het alleen deelnemen aan de beraadslaging en besluitvorming in de ministerraad en onderraden. Van actieve bemoeienis is sprake als een bewindspersoon bij de beleidsvorming op een bepaald beleidsterrein buiten zijn of haar eigen ministerie ambtelijke contacten heeft onderhouden op een intensief en herhaaldelijk niveau. Een voorbeeld van een aanpalend beleidsterrein is de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (hierna: VRO), die zich bezighoudt met de uitvoering van het klimaatakkoord en energietransitie voor de gebouwde omgeving, wat ook deels op het terrein van de minister voor Klimaat en Energie ligt. In zo'n geval is contact tussen een voormalige minister voor VRO met ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat die zich bezighouden met de uitvoering van het klimaatakkoord en energietransitie niet gewenst. Andere voorbeelden die al zijn genoemd in het algemeen deel van de toelichting zijn beleidsterreinen op het snijvlak van de portefeuilles van meerdere bewindspersonen zoals klimaat, migratie, cybersecurity, jeugdzorg of de aanpak van de coronapandemie.

Het tweede lid regelt dat het lobbyverbod niet van toepassing is indien de gewezen bewindspersoon een functie vervult in de publieke sector of in dat deel van de semipublieke sector dat valt onder artikel 1.3 van de WNT. Het lobbyverbod is aldus alleen van toepassing indien de (gewezen) bewindspersoon een dienstverband heeft bij een werkgever of opdrachtgever in de private sector of een rechtspersoon die valt onder artikel 1.4 van de WNT. Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2 voor de reikwijdtes van artikel 1.3 en 1.4 van de WNT.

Op grond van het derde lid kan de minister van het betreffende ministerie kan, indien daartoe aanleiding bestaat, in voorkomende gevallen ontheffing van het lobbyverbod verlenen. Het ligt in de rede dat de minister deze bevoegdheid mandateert aan zijn SG. Indien een ontheffing wordt verleend dan wordt dit openbaar gemaakt middels een mededeling in de Staatscourant.

Ook kan de minister zich voor die ontheffing laten adviseren door het adviescollege, aldus het vierde lid. Ontheffingen en adviezen worden binnen twee weken openbaar gemaakt, tenzij het niet-verleende ontheffingen of adviesaanvragen of adviezen over niet aangegane zakelijke contacten betreft. Het is passend dat de beslissing omtrent een ontheffing, inclusief het eventuele advies van het adviescollege, voorafgaand aan openbaarmaking rechtstreeks kenbaar wordt gemaakt aan de betreffende oud-bewindspersoon.

Het vijfde lid regelt dat stukken die betrekking hebben op de aanvraag van een ontheffing en een eventuele adviesaanvraag met betrekking tot het al dan niet verlenen van een ontheffing niet openbaar zijn. Dit in aanvulling op de relatieve weigeringsgrond van artikel 5, tweede lid, onderdeel e, van de Woo. Verwezen wordt naar paragraaf 3.2 voor een nadere toelichting op deze bepaling.

Het zesde lid regelt dat de adviezen die door het adviescollege worden uitgebracht inzake een ontheffing binnen twee weken na het uitbrengen van het advies op de website van het adviescollege openbaar worden gemaakt.

In het zevende lid is een grondslag opgenomen voor de minister van BZK om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de procedure inzake de aanvraag van een ontheffing op het lobbyverbod, de gegevens die in het kader van een adviesaanvraag door gewezen bewindspersoon moet worden aangeleverd die nodig zijn de minister om een gedegen afweging te maken alvorens al dan niet een ontheffing te verlenen.

Het achtste lid regelt dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot de bewaartermijn van de aangeleverde (persoons)gegevens.

Artikel 5

Dit artikel wijzigt artikel 7a van de Appa. Aan artikel 7a worden twee leden toegevoegd. Het nieuwe zesde lid regelt dat een functie of opdracht waarvoor een negatief advies is afgegeven door het adviescollege niet wordt aangemerkt als passende arbeid in de zin van de Appa voor wat betreft het recht op uitkering. Het nieuwe zevende lid regelt hetzelfde voor functies of opdrachten die onder het draaideurverbod vallen en waarvoor geen ontheffing is verleend. Als een gewezen bewindspersoon een functie weigert waarvoor een negatief advies is uitgebracht, verspeelt hij met de weigering om de functie te aanvaarden dus niet zijn Appa-uitkering. Als hij de functie wél aanvaardt, dan betekent dat voor de Appa dat hij weer eigen inkomen heeft, zodat de Appa-uitkering niet meer wordt uitbetaald of wordt verminderd (als het nieuwe inkomen minder is dan de uitkering, vindt er verrekening plaats op grond van artikel 9 Appa). Vanwege deze twee nieuwe leden is het tevens nodig het derde lid aan te passen om duidelijk te maken dat artikel 24, derde lid, van de Werkloosheidwet onverminderd van toepassing is. Dit lid regelt wat passende arbeid is.

De vraag die gesteld kan worden is of het bovenstaande er toe leidt dat het onderhavige wetsvoorstel met tweederde meerderheid moet worden aangenomen in de Tweede Kamer. Dat is naar de mening van het kabinet niet het geval. Er zijn inderdaad situaties denkbaar dat een gewezen bewindspersoon die eerder lid van de Tweede Kamer was, nog een restant van zijn wachtgelduitkering tegoed heeft uit de periode van Kamerlidmaatschap. Echter regelt de gelijkstellingsregeling in artikel 7 Appa dat de duur van de uitkering technisch geheel wordt toegeschreven aan het ministerschap, ook indien er langer recht op een wachtgelduitkering vanwege zijn eerdere Kamerlidmaatschap. Dat betekent dat met de wijziging van artikel 7a geen geldelijke voorzieningen voor Kamerleden zijn gemoeid en er geen tweederde meerderheid nodig is.

Artikel 6

Artikel 6 betreft wijzigingen van de Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers.

Aangezien als gevolg van dit wetsvoorstel de wettelijke taak van het adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers wordt gewijzigd, voorziet het wetsvoorstel in een nieuw tweede lid van artikel 2 van de Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers. De wettelijke taken die het adviescollege als gevolg van dit wetsvoorstel zal uitvoeren worden in dat lid toegevoegd.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om de Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers op een additioneel punt aan te passen. Aan artikel 3, vierde lid, wordt een passage toegevoegd die het duidelijk maakt dat de uitsluiting tot benoeming als lid in het adviescollege van topfunctionarissen die onder de WNT vallen zich beperkt tot topfunctionarissen die een bestuurlijke functie uitoefenen. Topfunctionarissen met een toezichthoudende functie kunnen vanaf het moment van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel wel tot lid van het adviescollege worden benoemd, aangezien hun wijze van beloning geen direct verband houdt met de reikwijdte van de wettelijke taak van het adviescollege.

Artikel 7

In dit artikel is geregeld dat de bepalingen uit artikel 2, elfde lid, 3, vijfde lid, en 4, zesde lid, op de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo worden geplaatst. Deze bepalingen wijken af van de Woo en de onderlinge verhouding wordt hiermee geregeld. Verwezen wordt naar paragraaf 3.2 voor uitleg over de verhouding tussen de in de hierboven genoemde leden opgenomen bepalingen die het niet openbaar maken van documenten regelen, en de Woo.

Artikel 8

Artikel 8 bevat een evaluatiebepaling. Daarin is bepaald dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel de Staten-Generaal een verslag zal ontvangen waarin zal worden ingegaan op de doeltreffendheid van deze wet alsmede op de eventuele neveneffecten die deze wet met zich meebrengt.

Artikelen 9 en 10

Deze artikelen voorzien in een inwerkingtredingsbepaling en citeertitel van onderhavig wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel zal in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hanke Bruins Slot