Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2023–2024

36 549 Invoering van regels met betrekking tot het loopbaanvervolg van bewindspersonen, alsmede een tweetal wijzigingen van de Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers (Wet regels vervolgfuncties bewindspersonen)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 21 februari 2024 en het nader rapport d.d. 29 april 2024, aangeboden aan de Koning door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 juli 2023, no. 2023001756, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 februari 2024, no. W04.23.00208/I, bied ik u hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 20 juli 2023, no. 2023001756, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet voor 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel stelt voor Ministers en Staatssecretarissen regels aan vervolgfuncties en lobbyactiviteiten, na afloop van hun ambtsvervulling zodat er geen (risico van) belangenverstrengeling ontstaat. Concrete maatregelen zijn een lobbyverbod en een draaideurverbod gedurende twee jaar na aftreden. Verder moeten zittende en gewezen bewindspersonen gedurende een periode van twee jaar na hun aftreden advies aanvragen bij het Adviescollege rechtspositie politiek ambtsdragers

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kst-36549-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2024

(hierna: Arpa) alvorens zij een bestuursfunctie aanvaarden in de private of een deel van de semipublieke sector.

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt voorop dat integriteit van groot belang is voor het vertrouwen in het openbaar bestuur. In dit licht heeft zij begrip voor het streven van de regering om over dit onderwerp regels te stellen voor zowel zittende als gewezen bewindspersonen. Ook als zij na aftreden «ambteloos burger» zijn, behouden zij hun plicht tot geheimhouding van informatie die zij ten tijde van hun ambtsvervulling hebben verkregen. Ook moeten zij het risico op belangenverstrengeling zo veel mogelijk beperken bij de keuze van een vervolgfunctie.

Met het oog daarop zijn het lobbyverbod en het draaideurverbod verenigbaar met de grondrechtelijke kaders, in het bijzonder met het recht op vrije arbeidskeuze. De Afdeling plaatst wel enkele opmerkingen bij het wetsvoorstel van zowel principiële als meer praktische aard, in het bijzonder als het gaat om de voorgestelde adviesprocedure.

De Afdeling wijst er allereerst op dat een wettelijke regeling van vervolgfuncties en andere activiteiten van (gewezen) Ministers en Staatssecretarissen niet volstaat maar inbedding behoeft in een breder integriteitsbeleid. Niet alleen moet sprake zijn van een breed gedragen cultuur binnen de overheid waarin integriteitsvraagstukken permanent aandacht krijgen, ook is meer nodig dan een wettelijke regeling met juridische normen en procedures.

In het bijzonder de voorgestelde adviesplicht illustreert de inherente beperkingen van zo'n wettelijke regeling. Voor daadwerkelijke bescherming en bevordering van de integriteit is daarom voortdurend aandacht nodig voor de morele waarden die ten grondslag liggen aan het juridische kader en voor het gesprek dat over de daarmee samenhangende dilemma's moet worden gevoerd.

Verder wijst de Afdeling op het wezenlijk belang van een kwalitatief hoogwaardige invulling van politieke ambten voor het goede functioneren van de democratische rechtsstaat. Dit vergt ook een rechtspositie die daarbij past. Enerzijds om voldoende gekwalificeerde personen voor politieke ambten aan te trekken. Anderzijds om te waarborgen dat ambtsdragers onafhankelijk en neutraal hun ambt vervullen, moet het stelsel als geheel in balans zijn.

Daarom moet het wetsvoorstel worden bezien in samenhang met de overige rechtspositionele kaders, waaronder de (inmiddels versoberde) wachtgeldregeling en de inspanningsverplichting voor het vinden van een passende functie. De toelichting op het wetsvoorstel geeft geen blijk van een dergelijke samenhangende visie. De Afdeling adviseert hier alsnog in te voorzien.

Mede in het licht van het voorgaande zal de voorgestelde adviesprocedure leiden tot een verdere juridisering en kan mede daarom contraproductief gaan werken. De Afdeling geeft daarom in overweging dit deel van het wetsvoorstel te heroverwegen.

Indien de wetgever niettemin ook op dit punt nadere wettelijke regels wil stellen, constateert de Afdeling dat het voorstel dat nu voorligt op een aantal punten onvoldoende is uitgewerkt en in die zin niet «af» is. Indien de regering deze weg wil blijven volgen, adviseert de Afdeling tot een vormgeving met een duidelijker invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dan kan een goede verantwoording plaatsvinden aan het parlement voor de gevolgde procedure en de uitkomst daarvan. De

Afdeling acht het in de bredere context van dit wetsvoorstel in dat verband noodzakelijk dat de Minister-President een centrale en zichtbare rol vervult in het bevorderen van integriteit van bewindspersonen tijdens én gedurende een periode van twee jaar na hun ambtsvervulling.

Verder plaatst de Afdeling kanttekeningen bij de keuze van de regering om de adviesverplichting voor bestuursfuncties te beperken tot de private sector en een klein deel van de semipublieke sector. Het risico op belangenverstrengeling kan zich ook in het publieke en semipublieke domein voordoen. De Afdeling ziet bij dit specifieke onderwerp daarin geen principieel verschil.

De afbakening kan bovendien leiden tot een ongelijk speelveld met de private sector. De Afdeling adviseert daarom het onderscheid tussen publieke en private sector te heroverwegen. Ook wijst de Afdeling op onduidelijkheden in de afbakening en inhoud van de normstelling voor (gewezen) bewindspersonen bij de aanvaarding van de vervolgfuncties en lobbyactiviteiten.

Verder plaatst de Afdeling kanttekeningen bij de beoogde rechtsbescherming. Omdat de gang naar de civiele rechter zoals in de toelichting beschreven, in de gegeven omstandigheden niet erg voor de hand zal liggen, rijst de vraag of de betrokkene dan wel op effectieve wijze bescherming kan krijgen. De Afdeling adviseert daarom in het voorstel meer duidelijkheid te geven over de procedure voorafgaand aan het uitbrengen van het advies.

Tot slot vraagt de Afdeling aandacht voor de praktische uitvoerbaarheid van de advisering door het Arpa. Zij adviseert de regering nader te motiveren op welke wijze het Arpa in staat zal worden gesteld om op deskundige en zorgvuldige wijze advies uit te brengen in een kort tijdbestek.

In verband hiermee dient het wetsvoorstel nader te worden bezien.

1. Inhoud en aanleiding van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel stelt regels aan de vervolgfuncties en lobbyactiviteiten van Ministers en Staatssecretarissen na afloop van hun ambtsvervulling. De regering stelt deze regels voor ter bevordering van de integriteit van het openbaar bestuur. Het voorstel beoogt het risico van belangenverstrengeling te verkleinen en ongelijke toegang tot het openbaar bestuur te voorkomen. Tevens wordt beoogd de vertrouwelijkheid van bepaalde uit hoofde van het ambt verkregen informatie te waarborgen. De volgende drie maatregelen worden voorgesteld.

– *Afkoelperiode met adviesplicht.[2] Gedurende twee jaar na het ontslag geldt voor de gewezen bewindspersoon een adviesverplichting over de toelaatbaarheid van een bestuurlijke vervolgfunctie of commerciële opdracht. Dit geldt ook voor zittende bewindspersonen die gedurende hun ambtstermijn een vervolgfunctie aanvaarden. De adviesverplichting geldt voor dienstverbanden in ruime zin[3] op het beleidsterrein van het (voormalige) ministerie en andere beleidsterreinen waar de (gewezen) bewindspersoon «intensief en meer dan incidenteel bij betrokken is geweest». Dienstverbanden in de publieke sector en een*

[2] Voorgesteld artikel 2.

[3] Hiermee worden volgens de toelichting alle vormen van werkzaamheden bedoeld, bijvoorbeeld op basis van een arbeidsovereenkomst, inhuur of opdracht als zzp'er, of interim-constructies via een detacherings- of uitzendorganisatie, memorie van toelichting, paragraaf 1 «Inleiding», voetnoot 1.

groot deel van de semipublieke sector zijn uitgezonderd. Het Arpa krijgt de taak om aan de (gewezen) bewindspersoon een advies uit te brengen over de beoogde vervolgfunctie. De conclusie kan zijn dat het beoogde dienstverband aanvaardbaar, aanvaardbaar onder voorwaarden of niet aanvaardbaar wordt geacht. Deze adviezen zijn niet bindend. Elk positief advies of niet-opgevolgd negatief advies wordt openbaar gemaakt.[4] Het niet opvolgen van een negatief advies heeft daarmee volgens de memorie van toelichting «naming en shaming» tot gevolg.[5] Ook wordt de verplichting voorgesteld om gedurende twee jaar na het ontslag alle vervolgfuncties en opdrachten te melden en openbaar te maken in een register. Dit geldt ook voor dienstverbanden in de publieke of semipublieke sector.

– *Draaideurverbod.[6] Deze norm verbiedt een (gewezen) bewindspersoon om binnen twee jaar na het ontslag een dienstverband aan te gaan met of ten behoeve van diens voormalige ministerie of een aanpalend ministerie dat gaat over een beleidsterrein waar de bewindspersoon «intensief en meer dan incidenteel bij betrokken is geweest». Het gaat om het verbod van betaalde, commerciële werkzaamheden. Een (gewezen) bewindspersoon kan een ontheffing van het draaideurverbod aanvragen bij de Minister van het betrokken ministerie. Daarbij kan het Arpa om advies worden gevraagd.*
– *Lobbyverbod.[7] Gewezen bewindspersonen mogen twee jaar na ontslag geen zakelijk contact hebben met ambtenaren van het voormalige ministerie en van aanpalende ministeries. Het lobbyverbod is geen verbod om een dienstverband te aanvaarden. Ook van het lobbyverbod kan een gewezen bewindspersoon een ontheffing aanvragen bij de Minister van het betrokken ministerie. De toelichting gaat er vanuit dat ontheffing alleen «in uitzonderlijke gevallen» zal worden verleend.[8] Daarbij kan het Arpa om advies worden gevraagd.*

Het wetsvoorstel vloeit mede voort uit moties van de Tweede Kamer over het beperken van het aanvaarden van vervolgfuncties en het lobbyen gedurende een afkoelperiode van twee jaar na ontslag.[9] Deze moties waren onder meer gebaseerd op de aanbevelingen die aan Nederland zijn gedaan door een werkgroep van de Raad van Europa, de Groep Staten tegen Corruptie (hierna: Greco) uit 2018.[10] In reactie hierop heeft de regering de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel in november 2021 aan de Kamer uiteengezet.[11] Ook de Europese Commissie heeft aanbevolen om het (voorgenomen) wetsvoorstel af te ronden.[12]

---

[4] Voorgesteld artikel 2, tiende lid.

[5] Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 «Afkoelperiode met verplicht advies over toelaatbaarheid vervolgfunctie of commerciële opdracht».

[6] Voorgesteld artikel 3. Het wetsvoorstel hanteert een nauwe opvatting van het draaideurverbod. In de (internationale) literatuur omvat het draaideurverbod juist in het algemeen de wisseling van politici en ambtenaren tussen de publieke en private sector (bijv. OECD, 2010, Post-Public Employment: good practices for preventing conflict of interest).

[7] Voorgesteld artikel 4.

[8] Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 «Lobbyverbod».

[9] Motie-Dassen c.s., Kamerstukken II 2020/21, 35 896, nr. 11, motie-Dassen c.s., Kamerstukken II 2020/21, 35 896, nr. 12, Motie-Van Baarle, Kamerstukken II 2021/22, 28 844, nr. 240 en 241. Zie ook de initiatiefnota-Dassen/Omtzigt met voorstellen over wettelijke maatregelen om de integriteit bij bewindspersonen en de ambtelijke top te bevorderen, Kamerstukken II 2021/22, 36 101, nr. 2. Een afkoelperiode werd eerder ook voorgesteld in de initiatiefnota-Bouwmeester/Oosenbrug, Kamerstukken II 2015/16, 34 376, nr. 2.

[10] Greco, Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies (Fifth evaluation round): Evaluation report Netherlands, 2018. Overigens heeft Greco het over «persons with top executive functions» (PTEFs), dat een bredere reikwijdte heeft dan alleen bewindspersonen.

[11] Kamerstukken II 2021/22, 28 844, nr. 231.

[12] Europese Commissie, verslagen over de rechtsstaat 2022 en 2023, SWD(2022) 519 en SWD(2023) 819.

In de aanbiedingsbrief bij het wetsvoorstel aan de Afdeling heeft de regering een aantal vragen voorgelegd aan de Afdeling over de rechtsbescherming, de afbakening en de bescherming van grondrechten, in het bijzonder het recht op arbeid.[13] Deze vragen zijn betrokken bij en geïntegreerd in de advisering over het wetsvoorstel. Over deze vragen heeft een delegatie van het kabinet gesproken met enkele leden van de Afdeling advisering.[14]

2. Constitutioneel kader

Bij de beoordeling van dit wetsvoorstel heeft de Afdeling de volgende constitutionele overwegingen betrokken.

a. Ambt en ambtsdrager

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor persoonlijke keuzes die (gewezen) bewindspersonen maken als het gaat om hun carrière na afloop van hun ambtstermijn. Staatsrechtelijk gezien moeten ambt en ambtsdrager nadrukkelijk van elkaar worden onderscheiden. De ambtsdrager is de persoon die voor het ambt handelt en het ambt als het ware voor een bepaalde tijd vertegenwoordigt.[15] Waar de personen die het ambt vervullen komen en gaan, is het ambt zelf permanent. Op die manier is er altijd een Minister of Staatssecretaris die jegens de volksvertegenwoordiging verantwoording is verschuldigd over de uitoefening van bevoegdheden en het gevoerde beleid. De ministeriële verantwoordelijkheid strekt zich ook uit tot het beleid en de beslissingen van ambtsvoorgangers.[16]

Nauw verwant maar nadrukkelijk te onderscheiden van de ministeriële verantwoordelijkheid is de vertrouwensregel. Deze houdt in dat het optreden van de Ministers en Staatssecretarissen berust op het vertrouwen van de meerderheid van de Tweede Kamer. De vertrouwensregel heeft een veel bredere reikwijdte en strekt zich uit tot al het handelen van ambtsdragers. Het kan daarbij dus ook gaan om gedragingen in de privésfeer.

Ambtsdragers vervullen hun ambt tot gebleken is dat het vertrouwen, om wat voor reden dan ook, ontbreekt. Het eventueel opzeggen van het vertrouwen in een Minister berust veelal (mede) op overwegingen van politieke aard. Daardoor heeft de vervulling van een politiek ambt een inherente onzekerheid: het «lot» van een politiek ambtsdrager hangt in meer of mindere mate af van factoren die liggen buiten zijn persoonlijke hoedanigheden en de kwaliteit van zijn functievervulling.

Op grond van de vertrouwensregel komt bij een oordeel over integriteitskwesties van zittende bewindspersonen een beslissende rol toe aan de Tweede Kamer.[17] Dit wetsvoorstel betreft zittende bewindspersonen (ambtsdragers) en gewezen bewindspersonen gedurende twee jaar na

---

[13] De vragen van de regering zijn in de bijlage bij dit advies opgenomen.

[14] Gesprek op verzoek van de Minister van BZK op de voet van artikel 24 van de Wet op de Raad van State.

[15] C.A.J.M. Kortmann (bew. P.P.T. Bovend'Eert e.a.), Constitutioneel recht, Deventer: Kluwer 2021, p. 7.

[16] Zie eerder het ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 juni 2020 over de ministeriële verantwoordelijkheid (W04.20.0135/I), bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 78, punt 2.5.

[17] Voorlichting van de Afdeling advisering van 23 november 2022 over het sanctioneren van een gedragscode voor bewindspersonen in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid (W04.22.0097/I/Vo), bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 28 844, nr. 251. De vraag in hoeverre de vertrouwensregel ook geldt in de verhouding tot de Eerste Kamer blijft hier buiten beschouwing.

afloop van hun ambtsvervulling. Die laatsten zijn dan natuurlijke personen die niet langer ambtsdrager zijn en zij zijn zelf niet meer politiek aanspreekbaar op hun loopbaankeuzes. Hun ambtsopvolger is hier in beginsel ook niet op aanspreekbaar.

Niettemin kan een vervolgfunctie of activiteit die verband houdt met het vroegere beleid met terugwerkende kracht nieuw licht doen schijnen op het beleid dat de bewindspersoon heeft gevoerd. Concreet kan dan de vraag opkomen of de bewindspersoon toentertijd wel in het algemeen belang heeft gehandeld of dat deze wellicht toen al een persoonlijk belang had bij het gevoerde beleid en in verband daarmee genomen beslissingen. Uiteraard geldt hier dan wel de ministeriële verantwoordelijkheid voor de ambtsopvolger. Situaties waarin daadwerkelijk sprake is van (risico op) belangenverstrengeling kunnen het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur negatief beïnvloeden en zijn daarom onwenselijk.

b. Grondrechten

De Grondwet erkent het recht van iedere Nederlander op vrije keuze van arbeid, behoudens de beperkingen bij of krachtens de wet gesteld.[18, 19] De regering onderkent in de toelichting dat de voorgestelde adviesverplichting en het draaideurverbod de vrije keuze van arbeid kunnen inperken.[20] Ook (gewezen) bewindspersonen hebben recht op vrije arbeidskeuze. De adviesverplichting en het draaideurverbod beperken dit recht voor zover zij betrekking hebben op het aangaan van een arbeidsovereenkomst. Hoewel het advies niet bindend is, is de veronderstelling van de regering dat de adviezen worden opgevolgd. Feitelijk wordt een beperking beoogd en de Afdeling acht het aannemelijk dat dit effect ook daadwerkelijk optreedt.

Daarnaast betekent het wetsvoorstel een beperking van de persoonlijke levenssfeer zoals opgenomen in artikel 10 van de Grondwet, door de gegevensverwerking door het adviescollege, de openbaarmaking van adviezen indien de betrokkene desbetreffende functie heeft aanvaard en het openbare register met vervolgfuncties.[21] De «naming and shaming» bij het niet opvolgen van een negatief advies, dan wel het niet voldoen aan de geadviseerde voorwaarden, kan bovendien schadelijk zijn voor de eer en goede naam van de betrokkene.[22] Op deze manier worden gewezen bewindspersonen beperkt in hun vrije keuze om hun persoonlijke leven in te richten. De Afdeling overweegt ten slotte dat bij de beperking van grondrechten het belangrijk is dat er enige vorm van rechtsbescherming mogelijk is.[23]

c. Integriteit van het openbaar bestuur

Artikel 49 van de Grondwet bepaalt dat Ministers en Staatssecretarissen bij de aanvaarding van hun ambt trouw zweren of beloven aan de Grondwet. Zij zweren of beloven voorts een getrouwe vervulling van hun

---

[18] Artikel 19, derde lid, van de Grondwet. Zie ook artikel 15 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest). Bij commerciële opdrachten gaat het om arbeids*uitoefening* en die valt buiten het beschermingsbereik van de vrije keuze van arbeid.

[19] Aangezien de regels ook gelden voor indiensttreding bij een organisatie in andere lidstaten van de Europese Unie kan onder omstandigheden ook het vrij verkeer van werknemers relevant zijn (artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).

[20] Memorie van toelichting, paragraaf 3.1 «Verhouding tot vrije keuze van arbeid».

[21] Memorie van toelichting, paragraaf 3.2 «Verhouding tot het recht op privéleven, de Algemene verordening gegevensbescherming en de Wet open overheid».

[22] Beschermd in artikel 8 van het EVRM.

[23] Vergelijk de eerste vraag die in de voordrachtsbrief aan de Afdeling is voorgelegd, tevens opgenomen in de bijlage bij dit advies; zie voorts punt 8 van dit advies.

ambt. Deze bepaling is nader uitgewerkt in de eed voor Ministers en Staatssecretarissen.[24] Onderdeel van de beëdiging is: «Ik zweer (verklaar en beloof) dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen». Dit betekent ook dat een ambtsdrager geen besluiten neemt of een bepaald beleid voert met het oog op een mogelijke vervolgfunctie.

In meer brede zin is integriteit verweven met de legitimiteit van het openbaar bestuur en met het vertrouwen in de instellingen en instituties. Hiervoor is de onafhankelijke uitoefening van het ambt genoemd. Het is van staatsrechtelijk belang dat overheidsbesluiten in het algemeen belang genomen worden, en niet worden beïnvloed door persoonlijke belangen of andere oneigenlijke argumenten.[25] Integriteit van het openbaar bestuur is in die zin ook van groot belang voor het vertrouwen van burgers in de overheid.

Zoals de Afdeling eerder uiteen heeft gezet, vraagt integriteit van politieke ambtsdragers in zijn veelomvattendheid om een gedifferentieerde aanpak.[26] Integriteit is veel meer dan het zich onthouden van schendingen van juridisch sanctioneerbare regels. Primair is van belang dat personen eerlijk en betrouwbaar zijn en hun ambt naar behoren vervullen. Dat wordt in overwegende mate bepaald door morele waarden en uitgangspunten die in concrete situaties moeten worden ingevuld.[27] Deze uitgangspunten gelden ook voor (gewezen) bewindspersonen. Na afloop van hun ambtstermijn blijven deze personen, vanwege de bijzondere verantwoordelijkheden die zij kort daarvoor hebben gedragen, voor burgers nog enige tijd herkenbaar en zichtbaar, als boegbeeld van het openbaar bestuur. Bedacht moet worden dat de onderliggende integriteitsnormen ook al in de huidige situatie na aftreden doorwerken.[28]

Daarbij geldt dat specifiek met betrekking tot vervolgfuncties en andere activiteiten in de literatuur een aantal situaties wordt genoemd waarvoor integriteitsbeleid nodig zou zijn om (het risico van) belangenstrengeling te voorkomen. Deze hangen met elkaar samen:[29]

- *Het al tijdens het ambt verrichten van handelingen om toekomstperspectieven buiten de publieke sector te vergroten.[30]*
- *Het lobbyen door voormalig bewindspersonen die niet alleen kennis en informatie hebben, maar ook de juiste contacten en invloed.*

---

[24] Artikel 1 van de Wet beëdiging Ministers en leden Staten-Generaal.

[25] Zoals het beginsel dat een bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid dient te vervullen en dat persoonlijke belangen van tot het bestuursorgaan behorende personen buiten de besluitvorming blijven (artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht). Zie uitgebreider: R.J.N. Schlössels en L.J.M. Timmermans, «Integriteit, bestuur en recht. Enige systematiserende en rechtsvergelijkende beschouwingen», in: S.C. Loeffen, S.A.J. Munneke, A.R. Neerhof en A.E. Schilder (red.), Integriteit in politiek en bestuur: De (on)mogelijkheden van het recht, Oisterwijk: WLP 2014.

[26] Voorlichting van de Afdeling van 23 november 2022 over het sanctioneren van een gedragscode voor bewindspersonen in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid (W04.22.0097/I/Vo), bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 28 844, nr. 251.

[27] Daarbij spelen klassieke deugden een rol als rechtvaardigheid, moed en wijsheid. Zie P. van Tongeren (2012) «Integriteit als deugd», in: J.H.J. van de Heuvel, L.W.J.C. Huberts en E.R. Muller (red.), Integriteit: integriteit en integriteitsbeleid in Nederland, Deventer: Kluwer 2012.

[28] Deels zijn deze opgenomen in het Handboek voor Bewindspersonen. De geheimhoudingsplicht is ook nu al geregeld in artikel 98 van het Wetboek van Strafrecht.

[29] OECD, Post-Public Employment: Good practices for preventing conflict of interest, Parijs: OECD 2010. Vgl. ook E. Dávid-Barrett, «Regulating conflicts of interest in public office», in: A. Graycar (red.), Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration, Cheltenham: Edward Elgar 2020, en A. Cerrillo-i-Martínez, «Beyond Revolving doors: The Prevention of Conflicts of Interests through Regulation, Public Integrity 2017 (19), p. 357–373.

[30] Dit wordt gefaciliteerd door het fenomeen van «regulatory capture», waarbij ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor regulering en toezicht bepaalde bedrijven of organisaties bevoordelen ten koste van het algemeen belang. Zie ook OECD (2010).

– *Voormalig bewindspersonen die na afloop van hun ambt organisaties of bedrijven vertegenwoordigen met belangen die in strijd zijn met standpunten waarvoor zij tijdens hun ambt verantwoordelijk waren («switching sides»).*
– *Het gebruiken van vertrouwelijke informatie, waaronder informatie waar anderen vanwege hun positie geen toegang toe hebben (voorkennis).*
– *Het (commercieel) inhuren van voormalig bewindspersonen door ministeries (in het voorstel het draaideurverbod genoemd).*

Of voor de bescherming van de integriteit van het openbaar bestuur wettelijke regels nodig zijn, is afhankelijk van het aspect dat aan de orde is. Voor sommige schendingen van de integriteit – corruptie, omkoping en schending van staatsgeheimen – zijn wettelijke regels en sancties nodig en ook al lange tijd geldend. Niet voor alle integriteitsaspecten, waaronder de hierboven geschetste situaties, is dit echter zo duidelijk. Wat moreel onwenselijk of ongepast is, kan verschuiven in de tijd.

Ook moeten normen in concrete gevallen meer dan eens verder worden uitgewerkt of toegepast. Het is inherent aan integriteitskwesties dat vaak sprake is van een grijs gebied waar in concrete situaties dilemma's opkomen zonder een eenduidig «juist» antwoord. De gewenste juridische duidelijkheid verhoudt zich dan niet altijd met de diffuse werkelijkheid en de morele dilemma's die in de praktijk spelen.[31] De Afdeling heeft daarom eerder overwogen dat het van belang is te onderkennen dat naast wetgeving ook andere instrumenten noodzakelijk zijn om een veilige omgeving te scheppen waarin open over dilemma's en over de beslissingen die moeten worden genomen, kan worden gesproken. Zo ontstaat een meeromvattend integriteitssysteem (zie hierna punt 4).[32]

3. Algemeen oordeel

Gelet op het belang van de bescherming van de integriteit van het openbaar bestuur en het feit dat handelingen na de ambtsperiode dit belang kunnen schaden, begrijpt de Afdeling het voornemen om algemene regels te stellen om de risico's daartoe te verkleinen. De aanbevelingen van Greco, de Europese Commissie en de aangenomen Kamermoties sluiten daarop aan. Voor zover de voorgenomen maatregelen raken aan grondrechten, is wetgeving aangewezen, mede gelet op de Grondwet en het daarin verankerde legaliteitsbeginsel (zie hiervoor punt 2b) en verdient zij de voorkeur boven louter integriteitsnormen in het Handboek voor bewindspersonen. Voor zover het gaat om het lobbyverbod is het wetsvoorstel grotendeels een codificatie van de praktijk waarin het rijksambtenaren is verboden om zakelijk contact te hebben met voormalige bewindspersonen en van de regel dat voormalige

---

[31] M. Becker, Integriteit in het openbaar bestuur: Juristen moeten hun hand niet overspelen, NJB 2018/998, p. 1427–1428. Voor zover juridische regeling in die gevallen wordt overwogen, lijkt doelregulering eerder in aanmerking te komen dan concrete gedragsregels. Zie hierover P.C. Westerman, «De verleiding van doelregulering», in: S.C. Loeffen, S.A.J. Munneke, A.R. Neerhof en A.E. Schilder (red.), Integriteit in politiek en bestuur: De (on)mogelijkheden van het recht, Oisterwijk: WLP 2014.

[32] Voorlichting van de Afdeling advisering van 23 november 2022 over het sanctioneren van een gedragscode voor bewindspersonen in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid (W04.22.0097/I/Vo), bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 28 844, nr. 251, punt 2. Vgl. ook OECD, Recommendation of the Council on public integrity, Parijs: OECD 2017, en Greco die naast de «post-employment restrictions» het belang van een algemeen integriteitsbeleid noemt, met aandacht voor zachte middelen zoals een mogelijkheid tot (vertrouwelijk) advies en trainingen (Greco (2018), o.a. paragraaf 53).

bewindspersonen gedurende een periode van twee jaar niet aanvaardbaar zijn als lobbyist.[33]

Draaideurverbod en lobbyverbod

De Afdeling merkt op dat de grondrechtelijke beperkingen die van het voorgestelde draaideurverbod en lobbyverbod uitgaan niet van zodanige aard zijn dat deze niet gerechtvaardigd kunnen worden.[34] *Het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de goede zeden en het bijdragen aan een betrouwbare en integere overheid zijn legitieme doelen voor beperkingen van de (lobby-)werkzaamheden van en de aanvaarding van bepaalde vervolgfuncties (draaideurverbod) door (gewezen) bewindspersonen.*[35]

Belangrijk is ook dat de beperkingen na afloop van de ambtstermijn tijdelijk zijn, voor de duur van twee jaar. De Afdeling acht deze termijn niet onredelijk en niet disproportioneel in het licht van de genoemde legitieme doeleinden. Bovendien voorziet het wetsvoorstel in bepaalde ontheffingsmogelijkheden waarmee is beoogd dat deze twee verboden niet verder ingrijpen dan voor het publieke belang nodig is. Het is aan de politieke en ambtelijke leiding van het departement om deze regels te handhaven en proportioneel toe te passen.

Adviesplicht

De Afdeling begrijpt op zichzelf ook het streven naar een regeling omtrent de aanvaarding van vervolgfuncties, mede gelet op de internationale aanbevelingen die zijn gedaan. Tegelijkertijd roept in het bijzonder dit onderdeel van het wetsvoorstel, mede gelet op het hiervoor geschetste constitutionele kader (zie punt 2), de nodige vragen op. De voorgestelde adviesprocedure draagt bij aan een verdere juridisering waardoor deze contraproductief kan uitwerken. Indien de wetgever niettemin nadere wettelijke regels wil stellen, dan adviseert de Afdeling een meer sluitende regeling te maken met inbegrip van een goede verantwoording aan het parlement.

Het voorgaande geeft de Afdeling aanleiding tot het maken van enkele principiële opmerkingen, naast opmerkingen van meer praktische aard. De Afdeling gaat hier in de punten 4 tot 9 nader op in.

4. Inbedding in integriteitsbeleid

Integriteit van het openbaar bestuur bestrijkt een groot terrein. Anders dan de titel van het wetsvoorstel doet vermoeden, stelt het voorstel niet zozeer regels omtrent de «loopbaan» van bewindspersonen na hun aftreden. Het is, zo blijkt uit de toelichting, gericht op het bevorderen van integriteit en het voorkomen van (het risico op) belangenverstrengeling tijdens de ambtsvervulling en een beperkte periode daarna.

De Afdeling merkt daarbij op dat de integriteit van het openbaar bestuur niet alleen betrekking heeft op (voormalig) bewindspersonen maar in bredere zin ook op andere categorieën van personen. Ook bij volksverte-

---

[33] Gedragscode Integriteit Rijk, paragraaf 4.7 «Omgang met lobbyisten»; en Handboek voor bewindspersonen, paragraaf 6.2.2 «Vervolgfuncties».

[34] Vergelijk de derde vraag die in de voordrachtsbrief aan de Afdeling is voorgelegd.

[35] Vgl. EHRM 21 oktober 2014, Naidin t. Roemenië, nr. 38162/07, ECLI:CE:ECHR:2014:1021JUD003816207, par. 32; EHRM 27 juli 2004, Sidabras en Džiautas t. Litouwen, nrs. 55480/00 en 59330/00, ECLI:CE:ECHR:2004:0727JUD005548000, par. 55 en 65; EHRM 17 oktober 2019, Polyakh e.a. t. Oekraïne, nr. 58812/15 e.a., ECLI:CE:ECHR:2019:1017JUD005881215, par. 270 e.v.

genwoordigers, de decentrale besturen en ambtenaren kunnen zich risico's van belangenverstrengeling voordoen in de aanvaarding en uitoefening van vervolgfuncties. Voor de verschillende doelgroepen bestaat op onderdelen al regelgeving en beleid ter bevordering van integriteit.

De Afdeling merkt in dat verband op dat beleid voor het bevorderen van integriteit niet alleen gericht moet zijn op bewindspersonen, maar dat ook sprake moet zijn van een breed gedragen cultuur binnen de overheid waarin integriteitsvraagstukken permanent aandacht krijgen. Met het oog daarop rijst de vraag hoe het voorstel, dat zich slechts richt op een beperkte groep, past binnen dit integrale integriteitsbeleid.

In dat licht bezien merkt de Afdeling op dat voor het waarborgen van de integriteit meer nodig is dan een wettelijke regeling met juridische normen en procedures. Het wetsvoorstel is in de kern te zien als een beperking van de eigen verantwoordelijkheid van (gewezen) bewindspersonen door de daarin opgenomen ge- en verboden en juridische procedures. Integriteit vergt echter een bredere benadering dan een sec juridische; een die recht doet aan de morele dimensie van integriteit.

Gelet daarop kunnen juridische regels ook in hun tegendeel verkeren. Juridisering kan contraproductief werken als deze ertoe leidt dat alleen nog maar naar de (bindende) regels wordt gekeken («rule based») en de onderliggende morele uitgangspunten uit het zicht verdwijnen («principle based»). Om dit te voorkomen is het noodzakelijk dat het onderwerp levend wordt gehouden door onder meer regelmatige bespreking in diverse gremia (waaronder de ministerraad), door trainingen en de aanstelling van een vertrouwenspersoon. Daarin is permanente aandacht nodig voor de morele waarden die ten grondslag liggen aan het normatieve kader.

Op deze wijze wordt, meer dan nu het geval is, recht gedaan aan het belang van de eigen verantwoordelijkheid. Het wetsvoorstel vormt een illustratie van dit spanningsveld. De toelichting biedt slechts beperkt inzicht in hoeverre het wetsvoorstel gelet op de hiervoor geschetste aard van het integriteitsvraagstuk niet contraproductief gaat werken.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader uit een te zetten hoe dit wetsvoorstel moet worden bezien in het licht van het bredere integriteitsbeleid.

Allereerst merkt de regering naar aanleiding van het advies van de Afdeling op dat het wetsvoorstel zich uitstrekt tot zittende en gewezen bewindspersonen voor een periode van twee jaar na hun ontslag. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is integer bestuur. Met dat principe als basis bevat het wetsvoorstel regels die zien op het loopbaanvervolg na het ambt van bewindspersoon. De titel van het wetsvoorstel wordt daarom gewijzigd in: wetsvoorstel regels vervolgfuncties bewindspersonen.

De regering deelt de opvatting van de Afdeling dat integriteitsbeleid een brede benadering behoeft waarin zowel aandacht moet zijn voor structuur als voor cultuur, en die betrekking heeft op ambtsdragers en ambtenaren in alle overheidslagen. Vanuit dat uitgangspunt heeft het kabinet dan ook in april 2023 een visienota over integriteit in het openbaar bestuur naar de Tweede Kamer gezonden.[36] In deze nota wordt een breed integriteitsbeleid als noodzakelijk beschouwd, omdat dit bijdraagt aan een

[36] Kamerstukken II, 2022/23, 28 844, nr. 254.

betrouwbare, dienstbare en rechtvaardige overheid. Een overheid die zich door waarden laat leiden, dichtbij mensen staat en naar hen luistert, die niet meer belooft dan ze waar kan maken en die het goede doet ook als niemand kijkt. Integriteit is in de visie van de regering dan ook onlosmakelijk verbonden met het vakmanschap van ambtsdragers en ambtenaren op alle niveaus. Uiteraard gaat het daarbij ook om volksvertegenwoordigers, zij het dat de beide Kamers zelf gaan over hun integriteitsregels.

De nota biedt naast een uiteenzetting over de ontwikkeling van het integriteitsbeleid door de jaren heen, ook helderheid over doel en richting van het integriteitsbeleid vandaag de dag. Voor een effectief beleid is het nodig om regel-georiënteerde en moreel-georiënteerde strategieën te combineren, dus om, aansluitend bij de woorden van de Afdeling, «rule based» en «principle based» invalshoeken niet los van elkaar te zien. Regels zorgen voor houvast voor alle betrokkenen. Het onderhavige wetsvoorstel is daarvan een voorbeeld. Tegelijkertijd is het, juist waar het gaat om integriteit, niet mogelijk of wenselijk om alles in regels te vatten omdat een goede uitkomst soms per geval kan verschillen, of omdat er in een geval meerdere goede uitkomsten kunnen zijn afhankelijk van de context. Daarom is een sfeer waarin open met elkaar van gedachten kan worden gewisseld over dilemma's, van groot belang in zowel een bestuurlijke setting als op de ambtelijke werkvloer.

In eerdere brieven aan de Tweede Kamer[37] en ook in de nota uit april 2023 is het onderhavige wetsvoorstel in die context aangekondigd. Het gaat dus niet om een geïsoleerde benadering van een beperkte groep ambtsdragers, maar om een concreet voornemen dat uit het bredere integriteitsbeleid voortvloeit, namelijk om ten aanzien van (gewezen) bewindspersonen wettelijke maatregelen te treffen met het oog op hun vervolgfunctie. De Tweede Kamer heeft hier meermaals om verzocht, evenals de Raad van Europa (GRECO) en de Europese Commissie in haar Rechtsstaatrapport. In de nota van april 2023 worden ook ten aanzien van decentrale bestuurders en ten aanzien van ambtenaren concrete beleidsvoornemens aangekondigd, deels regelgevend, deels cultuurgericht. Er is met dit wetsvoorstel dus geen sprake van een op zichzelf staand initiatief.

In de Gedragscode Integriteit Bewindspersonen van december 2022[38] is opgenomen dat in ieder geval één keer per jaar het onderwerp integriteit, en specifiek de gedragscode, wordt geagendeerd in de ministerraad, met als doel de gedragscode waar nodig te actualiseren en om via een training te leren van dilemma's. Voorts hebben recentelijk de voormalige Ministers mevrouw Sorgdrager en de heer De Hoop Scheffer de rol van vertrouwensfunctionaris voor leden van het kabinet op zich genomen.[39] Het kan immers gewenst zijn dat iemand met meer afstand kan meedenken over een concrete integriteitsvraag waar een bewindspersoon zich voor gesteld ziet. De vertrouwensfunctionarissen kunnen behulpzaam zijn bij het geven van invulling aan de eigen verantwoordelijkheid die elke bewindspersoon heeft voor de eigen integriteit. Diezelfde achterliggende gedachte doet zich voor bij de Gedragscode Integriteit Bewindspersonen en de daarin toegezegde training en gesprekken, en ook voor het eerder uitgebrachte self assessment voor kandidaat-bewindspersonen[40]. Dit self assessment beoogt aanstaande bewindspersonen te helpen bij de bewustwording van mogelijke integriteitsrisico's die in het gesprek met de formateur ter sprake moeten komen.

---

[37] O.a. Kamerstukken II, 2021/22, 28 844, nr. 231.
[38] Kamerstukken II 2022/23, 28 844, nr. 251.
[39] Kamerstukken II 2023/24, 28 844, nr. 272.
[40] Kamerstukken II 2020/21, 28 844, nr. 227.

De regering heeft begrip voor de opvatting van de Afdeling dat het onderhavige wetsvoorstel spanning kan opleveren met de eigen verantwoordelijkheid van (gewezen) bewindspersonen. Het wetsvoorstel bevat immers regels waarmee de ruimte voor de (gewezen) bewindspersonen wordt beperkt, te weten een lobbyverbod, een draaideurverbod en een adviesverplichting met betrekking tot vervolgfuncties. Naar de mening van de regering zijn die regels echter nodig voor de gewenste duidelijkheid aan de (gewezen) bewindspersonen en de samenleving. Tegelijkertijd kan de (gewezen) bewindspersoon zijn eigen verantwoordelijkheid juist beter nemen wanneer de regels helder zijn. Een voorbeeld uit het wetsvoorstel waarin de eigen verantwoordelijkheid sterk naar voren komt, is het door de (gewezen) bewindspersoon invullen van de vragenlijst die aan het Arpa wordt verstrekt ten behoeve van het uitbrengen van het advies over de beoogde vervolgfunctie van betrokkene.

Op onderdelen is de memorie van toelichting in het licht van het bovenstaande verduidelijkt.

5. Rechtspositie ambtsdragers

Een kwalitatief hoogwaardige invulling van politieke ambten is van wezenlijk belang voor het goede functioneren van de democratische rechtsstaat. Politieke ambtsdragers moeten hun ambt op een onafhankelijke wijze kunnen vervullen. De Afdeling heeft eerder gewezen op het algemene belang dat steeds weer voldoende daartoe gekwalificeerde personen, met diverse achtergronden en maatschappelijke ervaring, bereid gevonden worden om zich beschikbaar te stellen voor dergelijke ambten. Kandidaat-bewindspersonen moeten de bereidheid hebben zich te onderwerpen aan een selectieprocedure, met de openbaarheid die daaraan verbonden is. Dit omvat ook de bereidheid om de risico's te aanvaarden die verbonden zijn aan de vervulling van een politiek ambt.

Gelet op het voorgaande is de functie van bewindspersoon een bijzonder ambt. Zoals hiervoor in punt 2a is geschetst, gaat de vervulling van dat ambt gepaard met een inherente onzekerheid. Anders dan «gewone» functies op de arbeidsmarkt, kunnen bewindspersonen hun functie verliezen als gevolg van vervroegde verkiezingen of bij tussentijds aftreden. Het besluit om het politiek ambt te aanvaarden en om dit neer te leggen zal in de regel politiek-bestuurlijk gemotiveerd zijn. Persoonlijke financiële overwegingen moeten in deze besluitvorming geen rol spelen. De wetgever heeft mede met het oog hierop een bijzondere rechtspositie voor ambtsdragers gecreëerd.

De Afdeling merkt op dat goed inzicht in de gevolgen van de voorgestelde adviesverplichting alleen mogelijk is als deze worden bezien in samenhang met de overige rechtspositionele regels en voorzieningen. Om enerzijds voldoende gekwalificeerde personen aan te trekken en anderzijds voldoende te waarborgen dat ambtsdragers onafhankelijk en neutraal hun ambt vervullen, moet het geheel in balans zijn. Daarbij is van belang dat de afgelopen decennia de wachtgeldregeling is beperkt en een inspanningsverplichting is ingevoerd zodat gewezen bewindspersonen zo snel mogelijk passende arbeid vinden. Ook moet daarbij de grootte van de portefeuille van bewindspersonen van bepaalde departementen betrokken worden, omdat die van invloed is op wat als een passende vervolgfunctie gezien kan worden.

De Afdeling merkt op dat de toelichting nauwelijks ingaat op de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de aantrekkelijkheid van het ambt en de rechtspositie van ambtsdragers in den brede. Volstaan wordt met de mededeling dat de aantrekkelijkheid van het ambt in de evaluatie van de

wet aan de orde zal komen. Daarmee geeft de regering geen blijk van een samenhangende visie op de gewenste rechtspositie van politieke ambtsdragers en in verband daarmee wat de gevolgen kunnen zijn van het wetsvoorstel voor de kwaliteit van de vervulling van politieke ambten.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande in de toelichting nader in te gaan op de samenhang van dit voorstel met de andere rechtspositionele kaders, en, in verband daarmee, op de gevolgen van het voorstel voor de kwaliteit van de vervulling van politiek ambten.

Resumerend zal, mede in het licht van het voorgaande (punt 4 en 5), de voorgestelde adviesprocedure leiden tot een verdere juridisering waardoor deze contraproductief kan uitwerken. De Afdeling adviseert dit deel van het wetsvoorstel te heroverwegen.

In navolging van het advies van de Afdeling gaat de regering in de memorie van toelichting nader in op de gevolgen voor de aantrekkelijkheid van het ambt en de samenhang van dit voorstel met de andere rechtspositionele kaders. De regering ziet niet hoe dit wetsvoorstel gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van de vervulling van politieke ambten en de rechtspositie van ambtsdragers in den brede. Het voorstel ziet immers uitsluitend op (gewezen) bewindspersonen. De regering heeft zich er rekenschap van gegeven dat het ambt van bewindspersoon aantrekkelijk dient te blijven, ook wanneer de voorgestelde maatregelen in werking zijn getreden. Daarom bevat het wetsvoorstel op onderdelen de nodige nuance, bijvoorbeeld in de wijze van advisering door het Arpa.

Een visie op de rechtspositie van politieke ambtsdragers en daarbij de samenhang met integriteitsmaatregelen heeft de regering reeds in 2015 neergelegd in een aan de Tweede Kamer aangeboden rapport («Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie»).[41] In deze visie is een afwegingskader voor wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden en voorzieningen van politieke ambtsdragers opgenomen. Als één van de acht leidende principes voor het arbeidsvoorwaardenpakket is in deze visie opgenomen dat de rechtspositie van politieke ambtsdragers een integere ambtsvervulling dient te bevorderen. De uitgangspunten van deze visie gelden nog steeds.

Het belang van een adequate uitkeringsregeling voor politieke ambtsdragers is daarbij onderkend. Zo voorkomt een na het ambt adequate uitkeringsregeling dat politieke ambtsdragers al tijdens de ambtsvervulling (moeten) solliciteren voor een volgende functie met het risico dat verschillende belangen door elkaar gaan lopen. Daarmee wordt tegengegaan dat betrokkenen al voor het eind van hun ambtstermijn moeten gaan zoeken naar een nieuwe betrekking vanwege de beperktheid van de uitkering(-speriode) na het aftreden.

Een lobby- en draaideurverbod, als ook de adviesverplichting, zorgen ervoor dat een gewezen bewindspersoon zijn carrière integer kan vervolgen. De regering is van opvatting dat ook dit voorstel past binnen de integrale visie en een integere ambtsvervulling bevordert.

De regering hecht aan een eigen uitkeringsregime voor politieke ambtsdragers. Dat neemt niet weg dat dit uitkeringsregime volgens de regering periodiek moet worden geijkt aan wat maatschappelijk gezien gebruikelijk is. Het handhaven van de oorspronkelijke uitkeringsduur zou een verkeerd signaal naar de samenleving betekenen. Er is om deze reden een reeks van beperkingen van de uitkeringsduur op grond van de Algemene

[41] Kamerstukken II 2014/15, 28 479, nr. 73.

pensioen- en uitkeringswet politieke ambtsdragers (hierna: Appa) geweest. Deze verkorting van de maximumduur van de uitkering tastte volgens de regering het eigenstandige karakter van de uitkeringsvoorziening van politieke ambtsdragers niet wezenlijk aan.

Er is in 2010 daarenboven een sollicitatieplicht ingevoerd opdat gewezen bewindspersonen zo snel mogelijk passende arbeid vinden. Daarmee is de gebruikelijke aanduiding «wachtgeldregeling» voor politieke ambtsdragers eigenlijk niet meer passend omdat deze tijdens de uitkering actief op zoek gaan naar een nieuwe werkkring.

Voor de aantrekkelijkheid van politieke ambten is het van belang dat het politieke ambt een waardevolle stap is in de loopbaan, en dat een ambtsdrager na het aftreden – met een ervaring rijker – weer goed kan landen in een functie elders in de samenleving. De sollicitatieplicht is daarom gecombineerd met het tegelijkertijd beschikbaar stellen van re-integratievoorzieningen aan gewezen politieke ambtsdragers. Het betreft het recht op begeleiding door een re-integratiebedrijf en eventueel planmatige begeleiding en ondersteuning (outplacement). Deze voorzieningen dragen bij aan het zo snel mogelijk beëindigen van de Appa-uitkering. Politieke ambtsdragers ervaren zich door deze re-integratiebegeleiding en -voorzieningen geholpen en ervaren dat ze er niet alleen voor staan in hun zoektocht naar een nieuwe werkkring na de politiek. Deze ondersteuning biedt perspectief, structuur en mogelijkheden om opnieuw te beginnen. Overigens wordt het begrip «passende arbeid» in de Appa aangepast in lijn met de maatregelen van het onderhavige voorstel.

Het is daarnaast al jaren staand beleid[42] dat een bewindspersoon bij het aanvaarden van een functie erop wordt gewezen dat hij na afloop van zijn ambtsperiode zo handelt 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 de vervulling van een nieuwe werkkring rust de verantwoordelijkheid in de eerste plaats bij de gewezen bewindspersoon zelf om bepaalde belangen op een zorgvuldige manier te scheiden. Die eigen afweging, zo is gebleken, is onderhevig aan publieke belangstelling en leidt soms in het publieke debat ook tot vragen.

De verplichte advisering die voortvloeit uit het wetsvoorstel handhaaft deze al bestaande eigen afweging van een gewezen bewindspersoon. Voor deze individuele afweging kan een gewezen bewindspersoon nu niet te rade gaan bij zijn re-integratiebureau. Het takenpakket van een re-integratiebureau is vooral gericht op activering, prikkeling, begeleiding en herplaatsing of re-integratie in het arbeidsproces van een gewezen bewindspersoon. Een persoonlijk begeleider van een re-integratiebureau heeft gezien de gezamenlijke zoektocht naar een nieuwe werkkring te weinig distantie om een oordeel te geven over de aanvaardbaarheid van een nieuwe functie.

Het wetsvoorstel regelt nu dat het Arpa als onafhankelijk adviescollege deze al bestaande individuele afweging over de aanvaardbaarheid van een nieuwe functie door een gewezen bewindspersoon ondersteunt en objectiveert door een gezaghebbend advies. Vanuit verschillende invalshoeken kan het Arpa de nu nog individuele afweging verbreden. In verschillende consultatiegesprekken die hebben plaatsgevonden voorafgaand aan de totstandkoming van het wetsvoorstel is al eerder aangegeven dat een dergelijk advies juist de positie van de gewezen

[42] Kamerstukken II 2010/11, 32 500-VII, nr. 102.

bewindspersoon bij het al dan niet aanvaarden van een vervolgfunctie verstevigt door het bieden van houvast voor een vervolgfunctie. Bij een positief advies of een advies met voorwaarden weet een gewezen bewindspersoon waar hij of zij aan toe is. Bij opvolging van een negatief advies heeft de gewezen bewindspersoon een problematische situatie tijdig uit de weg kunnen gaan.

De Afdeling stelt dat de grootte van de portefeuille van bewindspersonen van bepaalde departementen van belang is, omdat die omvang van invloed is op wat als een passende vervolgfunctie gezien kan worden. Ook nu geldt echter dat een (gewezen) bewindspersoon met een omvangrijkere portefeuille zich bij het aanvaarden van een vervolgfunctie rekenschap moet geven van mogelijke belangenverstrengeling. Het Arpa kan hierover een gezaghebbend advies uitbrengen. Het zou zo kunnen zijn dat de gewezen bewindspersoon met een brede portefeuille – om elk risico te vermijden – nu veel nieuwe functies uitsluit terwijl het Arpa die vervolgfuncties wel acceptabel acht als de gewezen bewindspersoon zich houdt aan de in het advies opgenomen voorwaarden.

De Afdeling veronderstelt dat de voorgestelde adviesprocedure kan leiden tot een verdere juridisering waardoor deze contraproductief kan uitwerken. De Afdeling adviseert de adviesverplichting te heroverwegen. Het loopbaanvervolg van een bewindspersoon is door de invoering van de sollicitatieverplichting al eerder onder wettelijke regels gebracht en daardoor strak gereguleerd. De adviesverplichting bij een verworven vervolgfunctie kan zoals eerder aangegeven een steun in de rug zijn en betrokkene helpen beter en breder inzicht te krijgen over de aanvaardbaarheid van een vervolgfunctie. Dat kan een vanuit integriteitsoverwegingen ongewenste vervolgfuncties voorkomen. De regering deelt niet de opvatting dat de adviesverplichting contraproductief kan uitwerken.

6. Rol Minister-President bij advisering

De Minister-President vervult een centrale rol in het integriteitsbeleid. De Minister-President heeft deze centrale rol zowel in relatie tot individuele bewindspersonen als in de ministerraad.[43] De voorgestelde adviesverplichting geldt zowel voor zittende als, gedurende een beperkte periode, voor gewezen bewindspersonen die voornemens zijn een vervolgfunctie te aanvaarden.

Het wetsvoorstel verplicht zittende bewindspersonen dat zij de Minister-President inlichten op het moment dat zij een adviesaanvraag doen bij het Arpa.[44] Dat sluit volgens de toelichting aan bij de huidige praktijk, waarbij bewindspersonen de Minister-President in kennis stellen van een voornemen om een nieuwe functie of opdracht te aanvaarden.

De Afdeling merkt op dat de verantwoordelijkheid van de Minister-President na dat moment van kennisgeving in het wetsvoorstel ongeregeld blijft. Het wetsvoorstel kent namelijk een centrale rol toe aan het Arpa bij de beoordeling of in een concreet geval een vervolgfunctie aanvaardbaar is. Het advies wordt uitgebracht aan de betrokkene zelf.

---

[43] Voorlichting van de Afdeling van 23 november 2022 over het sanctioneren van een gedragscode voor bewindspersonen in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid (W04.22.0097/I/Vo), bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 28 844, nr. 251.

[44] Voorgesteld artikel 2, zevende lid. Volgens de toelichting is dit «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».

Met deze vormgeving bestaat geen ministeriële verantwoordelijkheid voor het advies. Het adviescollege geeft namelijk op afstand van de politiek het advies aan de (gewezen) bewindspersoon. Er is enkel een verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het algemeen functioneren van het adviescollege. Bij het niet opvolgen van een advies of andere kwesties die kunnen opspelen, is er geen politiek verantwoordelijke bewindspersoon die over de gevolgde procedure en het uitgebrachte advies verantwoording kan afleggen in het parlement. Dit bemoeilijkt het politieke en parlementaire debat: zonder bevoegdheid is er immers geen ministeriële verantwoordelijkheid.

De Afdeling wijst erop dat het uitbrengen van een advies aan een natuurlijk persoon, die geen ambtsdrager meer is, ook een afwijking is van het uitgangspunt dat adviescolleges in het Nederlandse staatsbestel de centrale overheid adviseren.[45] Een adviescollege als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges heeft tot taak de regering te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk.[46] Het is vervolgens de regering die in dit stelsel de verantwoordelijkheid heeft om te bepalen of, en zo ja op welke wijze, het advies wordt opgevolgd. In het wetsvoorstel, waarin het advies door het adviescollege rechtstreeks aan een natuurlijke persoon wordt uitgebracht, ontbreekt deze schakel. De toelichting gaat hier niet op in.[47]

De Afdeling merkt op dat het niet juist is om de advisering op deze manier «op afstand» te plaatsen. Door het ontbreken van ministeriële verantwoordelijkheid kan in beginsel niemand in politieke zin op de gevolgde procedure en de uitkomst daarvan worden aangesproken. Dat is in het bijzonder voor het parlement problematisch. Er sluipt zo ook een element van vrijblijvendheid in: het advies is uitsluitend de verantwoordelijkheid van het adviescollege en in die context ook niet meer dan een advies. Tegelijkertijd is het adviescollege kwetsbaar omdat geen enkele Minister aanspreekbaar is op de gevolgde procedure en de uitkomst daarvan. De procedure is daarom als onvoltooid te beschouwen.

Om dit te herstellen ligt het voor de hand om de positie van de Minister-President in het wetsvoorstel te regelen. De adviesplicht geldt immers in de eerste plaats voor zittende bewindspersonen waarvoor de Minister-President ook op dit moment al een bijzondere verantwoordelijkheid draagt.[48] Echter, ook voor gewezen bewindspersonen is in de filosofie van het wetsvoorstel een actieve rol van de Minister-President aangewezen. Het wetsvoorstel gaat er immers van uit dat voormalige bewindspersonen geen «gewone» ambteloze burgers zijn maar gedurende een beperkte periode na hun terugtreden nog steeds een publieke verantwoordelijkheid dragen.
Gelet op het algemeen belang dat in verband daarmee volgens het wetsvoorstel in het geding is, is ook een zichtbare verantwoordelijkheid van de Minister-President passend. Een meer centrale positie van de

---

[45] Artikel 79 van de Grondwet, Kamerstukken II 1979/80, 16 040, nr. 3–4, p. 11–12. Zie ook artikel 1 van de Kaderwet adviescolleges.
[46] Deze invulling is herleidbaar tot artikel 79 van de Grondwet.
[47] Memorie van toelichting, paragraaf 3.5 «Verhouding tot de Kaderwet adviescolleges».
[48] Voorlichting van de Afdeling advisering van 23 november 2022 over het sanctioneren van een gedragscode voor bewindspersonen in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid (W04.22.0097/I/Vo), bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 28 844, nr. 251, punt 4.

Minister-President ligt bovendien in de rede vanwege diens voorbeeldfunctie als boegbeeld van de regering en van de overheid in bredere zin.[49]

Een procedure waarbij een adviescollege advies uitbrengt aan de Minister-President[50] *die vervolgens een standpunt*[51] *inneemt over de aanvaardbaarheid van een vervolgfunctie voor zittende én gewezen bewindspersonen, voorziet in deze leemte. Daarmee is de ministeriële verantwoordelijkheid beter en zichtbaarder verankerd in de zin dat de Minister-President voor het parlement aanspreekbaar is op de gevolgde procedure en de uitkomst daarvan.*

Dat ligt in de rede omdat er een publiek belang is dat – zo is ook het uitgangspunt van het wetsvoorstel – ook na afloop van de ambtsvervulling nog gedurende een beperkte periode in het geding is. De beoogde aanspreekbaarheid van de Minister-President impliceert nadrukkelijk dat deze de Tweede Kamer desgevraagd of uit eigen beweging inlichtingen verstrekt en in voorkomende gevallen aan de Kamer verantwoording aflegt.
Gelet op het voorgaande, adviseert de Afdeling om de Minister-President meer in positie te brengen. In lijn daarmee adviseert zij de adviesplicht zo vorm te geven dat het adviescollege advies uitbrengt aan de Minister-President, die een standpunt inneemt over de aanvaardbaarheid van een vervolgfunctie van de (gewezen) bewindspersoon.[52]

De Afdeling stelt allereerst vast dat de rol van de Minister-President, nadat een zittende bewindspersoon hem in kennis heeft gesteld van een voorgenomen vervolgfunctie of opdracht, in dit wetsvoorstel ongeregeld blijft. De regering heeft daarvan bewust afgezien. Deze noodzaak tot een dergelijke kennisgeving is al geruime tijd praktijk en is opgenomen in het Handboek bewindspersonen (het «Blauwe Boek») en in de Gedragscode integriteit bewindspersonen. De gedachte achter deze kennisgeving is dat de Minister-President op de hoogte wordt gebracht van een voorgenomen stap in de loopbaan van de bewindspersoon en dat hij in gesprek met deze bewindspersoon kan verkennen of, en zo ja in hoeverre, afspraken nodig zijn voor de periode dat de bewindspersoon zijn ambt nog vervult. Het kan bijvoorbeeld in het kader van een zuivere scheiding van belangen geëigend zijn dat de bewindspersoon niet meer aanwezig is bij bepaalde overleggen, zoals onderraden of vergaderingen van de ministerraad. De rol van de Minister-President in dezen heeft dus betrekking op een goede vervulling van het ambt van bewindspersoon, en niet op het vormen van een standpunt over de aanvaardbaarheid van de voorgenomen loopbaanstap van een bewindspersoon.

De Afdeling stelt voor om het Arpa advies te laten uitbrengen aan de Minister-President, die vervolgens een standpunt inneemt over de aanvaardbaarheid van de vervolgfunctie. Daarmee krijgt de Minister-President een beslissende stem in het gehele proces. Dat vindt de regering niet wenselijk, omdat daarmee de advisering over vervolgfuncties zou worden gepolitiseerd. Indien de beslissing over de aanvaard-

---

[49] In de literatuur wordt ook wel gesproken over het belang van «moreel leiderschap». Zie ook de voorlichting van de Afdeling advisering van 23 november 2022 over het sanctioneren van een gedragscode voor bewindspersonen in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid (W04.22.0097/I/Vo), bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 28 844, nr. 251 en de daarin aangehaalde literatuur.

[50] De vraag rijst of dan ook niet het verzoek om advies door de Minister-President moet worden gedaan. Om praktische redenen is de voorgestelde regeling (inhoudende dat de betrokkene het verzoek indient en daarvan de Minister-President in kennis stelt) hier te billijken.

[51] Het gaat hier niet om een besluit in de zin van de Awb. Er staat derhalve geen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter open.

[52] Medeondertekening van het wetsvoorstel door de Minister-President ligt daarbij in de rede.

baarheid van een vervolgfunctie door een politiek orgaan zoals de Minister-President zou worden genomen, betekent dat, hoe zuiver de afweging ook gemaakt moge zijn, een risico op het meespelen van politieke overwegingen. Beslissingsbevoegdheid bij de Minister-President zou immers tot gevolg kunnen hebben dat deze een vervolgfunctie van een (gewezen) bewindspersoon tegen het onafhankelijk advies in zou kunnen goedkeuren of juist afkeuren. Beide kanten kunnen worden uitgelegd als politieke bevoordeling of benadeling en dragen naar het oordeel van de regering niet bij aan een effectief integriteitsbeleid en vertrouwen van burgers in de overheid. Juist om politieke motieven geen rol te laten spelen, is in het wetsvoorstel de taak om te adviseren over vervolgfuncties, bij een onafhankelijk adviescollege belegd, op afstand van een Minister.

De Afdeling veronderstelt dat de vrijblijvendheid van het advies minder wordt ingeval de Minister-President een standpunt inneemt ten aanzien van de vervolgfunctie, naar aanleiding van het advies van het Arpa. De regering deelt die veronderstelling niet. Noch het Arpa noch de Minister-President kan een vertrekkende bewindspersoon beletten om in afwijking van het advies van het Arpa (of het standpunt van de Minister-President) te handelen. Die rol past niet bij de Minister-President en sluit volgens de regering bovendien niet goed aan bij de het integriteitsbeleid voor bewindspersonen, waarbinnen de eigen verantwoordelijkheid van iedere bewindspersoon één van de belangrijkste principes is. Gewezen bewindspersonen kennen bij de vervulling van een nieuwe werkkring in de eerste plaats een eigen verantwoordelijkheid om belangen op een zorgvuldige manier te scheiden met het oog op het voorkomen van belangenverstrengeling.[53]

Zoals toegelicht in paragraaf 1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, voorziet de voorgestelde adviesverplichting in een beoordelingskader ten aanzien van de aanvaardbaarheid van een vervolgfunctie, zodat de gewezen bewindspersoon zijn eigen verantwoordelijkheid beter kan nemen bij het vervolgen van zijn maatschappelijke carrière. Verder meent de regering dat de openbaarmaking van het advies ervoor zorgt dat de opvolging van een advies in de praktijk minder vrijblijvend zal zijn dan de Afdeling schetst. Vanwege de mogelijke 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.

De regering onderschrijft de constatering van de Afdeling dat met de keuze om de adviestaak te beleggen bij een onafhankelijk adviescollege de parlementaire controle op de werkzaamheden van het Arpa beperkt is. Aangezien het Arpa op afstand staat van de Minister van BZK, draagt laatstgenoemde beperkte ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van het ervan. De regering deelt echter niet de conclusie van de Afdeling dat deze leemte zou kunnen worden weggenomen door het Arpa advies te laten uitbrengen aan de Minister-President. Weliswaar wordt daarmee het wetsvoorstel meer in lijn gebracht met het centrale uitgangspunt van artikel 1 van de Kaderwet adviescolleges, namelijk dat adviescolleges advies uitbrengen aan het kabinet, maar hiermee zou niet de veronderstelde leemte in parlementaire verantwoording worden ingevuld. Ook ingeval het Arpa advies uitbrengt aan de Minister-President, die vervolgens een standpunt inneemt over de opvolging van het advies, is de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de totstandkoming

[53] Zie regel 3.7 van de Gedragscode integriteit voor bewindspersonen, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 28 844, nr. 251.

van het advies beperkt. Het Arpa blijft immers onafhankelijk en op afstand van de Minister, hetgeen een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid impliceert. In dat geval kan de Minister-President enkel verantwoording afleggen over het standpunt dat hij ten aanzien van de vervolgfunctie van een bewindspersoon heeft ingenomen, maar niet ten aanzien van de totstandkoming van het advies van het Arpa, of de (niet) opvolging daarvan door de vertrekkende bewindspersoon.

Naast de onwenselijkheid van politisering van de verplichte adviesprocedure, acht de regering ook verdergaande juridisering van deze procedure ongewenst. De Afdeling is in het advies in zijn algemeenheid zelf ook kritisch op juridisering van het integriteitsbeleid. Door de Minister-President te laten besluiten over de aanvaardbaarheid van vervolgfuncties van (gewezen) bewindspersonen, zou een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht worden geconstrueerd waartegen bezwaar en beroep open staan. De regering vindt een dergelijke juridisering niet passend.

Alles afwegend is de regering daarom van mening dat de nadelen van het voorstel van de Afdeling, zoals in de voorgaande alinea's toegelicht, zwaarder wegen dan de door de Afdeling geschetste voordelen. Derhalve neemt de regering dit onderdeel van het advies niet over.

In reactie op de stelling van de Afdeling dat advisering aan natuurlijke personen een afwijking van het uitgangspunt van de Kaderwet is, verwijst de regering naar paragraaf 3.5 van het algemene deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Hierin is toegelicht dat met dit wetsvoorstel weliswaar een nieuwe taak wordt toegekend aan het Arpa, maar dat deze nieuwe taak niet de hoofdtaak van het Arpa vormt. De hoofdtaak van het Arpa blijft namelijk het kabinet 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 nieuwe taak die met het onderhavige wetsvoorstel in het leven wordt geroepen, is een afwijking van artikel 1 van de Kaderwet adviescolleges, aangezien het adviescollege krachtens de nieuwe taak niet zal adviseren over rijksbeleid of algemeen verbindende voorschriften, maar over individuele casuïstiek. De regering merkt op dat er binnen de rijksoverheid meerdere adviescolleges bestaan die deels ook zijn belast met taken die niet onder de Kaderwet adviescolleges vallen of advisering aan andere personen of organisaties niet-zijnde regering of Staten-Generaal.[54] In dat opzicht staat de voorgestelde taaktoedeling aan het Arpa dus niet op zichzelf.

7. Adviesplicht: reikwijdte en normstelling

a. Reikwijdte private en publieke sector

De adviesverplichting wordt voorgesteld voor bestuursfuncties in de private sector en een klein deel van de semipublieke sector, namelijk zorgverzekeraars en uitvoerders van de Wet langdurige zorg.[55] Voor het

---

[54] De Autoriteit persoonsgegevens adviseert bijvoorbeeld ook gegevensverwerkers (zie art. 58, derde lid, onder a en b van de Algemene Verordening Gegevensbescherming), Het Orgaan voor de Friese taal (DingTIID) adviseert ook andere bestuursorganen (zie art. 19, tweede lid, onder b, sub 1 en 2, van de Wet Friese Taal), het adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding adviseert andere bestuursorganen (zie art. 7.2, vierde lid, van de Wet open overheid).

[55] Voor de afbakening sluit het wetsvoorstel aan bij de categorisering van de Wet normering topinkomens (Wnt). De toepassing is omgekeerd: als een instelling Wnt-plichtig is, geldt geen adviesverplichting, m.u.v. de zorgverzekeraars en uitvoerders van de Wlz.

lobbyverbod is dezelfde afbakening gekozen. In de toelichting worden deze maatregelen niet nodig geacht bij vervolgfuncties in het publieke domein omdat dan de persoon in kwestie, aldus de toelichting, zal handelen in het publieke belang. Eenzelfde redenering gaat volgens de toelichting op voor het grootste deel van de semipublieke sector, waarvan bijvoorbeeld zorginstellingen, woningcorporaties en publieke omroeporganisaties deel uitmaken.

De toelichting meldt dat de private sector private belangen nastreven. Over het lobbyverbod meldt de toelichting dat deze voor de publieke sector onevenredig en onwerkbaar is en niet ten goede komt aan het algemeen belang. Met het oog op een goede uitvoering van beleid en wetgeving is het volgens de regering wenselijk dat binnen de publieke sector zulke contacten mogelijk blijven.

De Afdeling betwijfelt of deze afbakening hout snijdt in het licht van de doelstelling van het wetsvoorstel.[56] De wettelijke regeling beoogt primair (het risico van) belangenverstrengeling tegen te gaan, als ook de naleving van vertrouwelijkheid te waarborgen. De Afdeling is er niet van overtuigd dat een vervolgfunctie in het semipublieke en publieke domein in het licht van dat algemene belang vanuit datzelfde uitgangspunt niet ook problematisch kan zijn.

Ook in de semipublieke en publieke sfeer kunnen zich risico's van individuele bevoordeling van de nieuwe werkgever en ongelijke toegang tot het openbaar bestuur voordoen. Te denken valt aan een bewindspersoon die een grote schaarse subsidie verleent aan een semipublieke instelling en vervolgens kort na zijn aftreden een bestuursfunctie bij diezelfde instelling aanvaardt.

Het risico op belangenverstrengeling kan zich bijvoorbeeld ook voordoen als een bewindspersoon op een bepaald dossier verantwoordelijk is voor een bepaalde regio of organisatie en vervolgens de overstap naar een functie in de publieke sector in die regio of bij die organisatie maakt. Vervolgfuncties in de publieke sector dienen weliswaar het algemeen belang maar dat betekent, anders dan de regering veronderstelt, niet zonder meer dat de persoon in kwestie ook in het algemeen belang zal handelen. In die zin kan in lijn met de grondgedachte van het wetsvoorstel ook een vervolgfunctie in de publieke sector zich in voorkomende gevallen moeizaam verhouden tot de (algemene) verantwoordelijkheid die de gewezen bewindspersoon had.
De vraag is verder of de huidige afbakening niet ook leidt tot een ongelijk speelveld. In vergelijking met de private sector heeft de (semi)publieke sector als gevolg van het wetsvoorstel meer mogelijkheden om voormalige ambtsdragers aan te trekken en te lobbyen voor toekenning van meer financiële middelen of voor sturing van overheidsbeleid in een bepaalde richting. Niet ondenkbaar is dat daaruit voortvloeiende afwegingen in voorkomende gevallen nadelige gevolgen hebben voor de belangen van een of meer private sectoren.
Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling, gegeven de doelstelling van het wetsvoorstel om risico op belangenverstrengeling te voorkomen, te overwegen de lijn van het wetsvoorstel door te trekken en ook de semipublieke en publieke sector onder het bereik van de adviesverplichting te brengen.[57]

---

[56] Vergelijk de tweede vraag die in de voordrachtsbrief aan de Afdeling is voorgelegd.
[57] Het ligt dan in de rede een uitzondering te regelen voor de functie van volksvertegenwoordiger, voor zover een dergelijk vereiste een beperking van het passief kiesrecht is.

De regering neemt het advies van de Afdeling op dit punt over en schrapt het onderscheid tussen private, semipublieke en publieke sector, evenals het onderscheid tussen bestuurlijke en niet-bestuurlijke functies en de voorwaarde dat advies aan het Arpa moet worden gevraagd indien de vervolgfunctie zich bevindt op het beleidsterrein van het voormalige ministerie of op een aanpalend beleidsterrein van een ander ministerie. In plaats daarvan moet iedere (gewezen) bewindspersoon advies aan het Arpa vragen wanneer hij binnen twee jaar na ontslag een vervolgfunctie wil aanvaarden. Dat is alleen anders wanneer het gaat om werkzaamheden waar geen bezoldiging tegenover staat, of wanneer betrokkene het ambt van volksvertegenwoordiger wil gaan vervullen. De regering is van mening dat het wetsvoorstel en de daaruit voortvloeiende adviesverplichting voor in beginsel alle (gewezen) bewindspersonen, minder gecompliceerd wordt doordat hiermee een gelijke uitgangspositie voor betrokkenen ontstaat. De regering heeft het wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting hierop aangepast.

b. Normstelling

De voorgestelde adviesplicht roept ook overigens een aantal juridische vragen op.[58] Deze kunnen niet los gezien worden van de inherente complexiteit van integriteitsvraagstukken (zie eerder punt 4). Het illustreert de beperkingen van wetgeving op dit terrein en het belang van een breder integriteitsbeleid met ook niet-juridische instrumenten.

De centrale vraag in het wetsvoorstel is welke vervolgfuncties in een concrete situatie voor een bewindspersoon aanvaardbaar worden geacht. De Afdeling merkt op dat met het oog daarop een materiële gedragsnorm gericht aan de (gewezen) bewindspersoon in het wetsvoorstel ontbreekt. Deze norm kan alleen indirect worden afgeleid uit het afwegingskader dat het Arpa blijkens het wetsvoorstel zal hanteren.[59]

Dit kader roept echter diverse vragen op waardoor betwijfeld mag worden of de beoogde duidelijkheid in het wetsvoorstel ook inderdaad wordt geboden. Daardoor is in hoge mate onzeker in welke situaties de bewindspersoon geacht wordt een vervolgfunctie aan het Arpa voor te leggen en ook hoe het Arpa in een concrete situatie zal oordelen. Ook omdat rechtsbescherming achteraf in de praktijk vaak niet aantrekkelijk zal zijn en daarom een beroep daarop niet voor de hand zal liggen (zie nader punt 8), is duidelijkheid omtrent de materiële criteria te meer van belang.

Daarbij gaat het in de eerste plaats om wat in het wetsvoorstel precies wordt verstaan onder het «risico» op belangenverstrengeling. In verband daarmee valt op dat de gebruikte terminologie niet consistent is. De toelichting spreekt op diverse plaatsen van de «schijn» van belangenverstrengeling.[60] Risico houdt verband met de kans dat zich daadwerkelijk een situatie zal voordoen waarbij de betrokkene tegengestelde belangen moet behartigen; geheimhouding van vertrouwelijke informatie enerzijds en de belangen van diens nieuwe werkgever anderzijds.

Daar waar het begrip «risico» in die zin tot op zekere hoogte objectiveerbaar lijkt, geldt dat niet of in veel mindere mate voor de «schijn» van belangenverstrengeling. Daardoor kan in de praktijk beeldvorming al snel

---

[58] Het wetsvoorstel is ook in technische zin complex te noemen. Zie het voorgestelde artikel 2, dat bestaat uit dertien leden, waarvan er diverse nader zijn onderverdeeld.

[59] Voorgesteld artikel 2, derde lid.

[60] Het voorgestelde artikel 2, derde lid, onderdeel a. Zie memorie van toelichting, paragraaf 1 «Inleiding», paragraaf 7.2 «Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers» en artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.

een bepalende factor zijn. Indien in die context «schijn» als criterium leidend wordt, kan vrijwel iedere vervolgstap van een gewezen bewindspersoon in een kwaad daglicht komen te staan. Dit kan onterecht schade toebrengen aan de eer en goede naam van personen en aan het ambt dat zij tot voor kort bekleedden. Tegen deze achtergrond is helderheid van gebruikte begrippen hier essentieel.

De Afdeling stelt vast dat in het wetsvoorstel een poging is gedaan om het afwegingskader op onderdelen te concretiseren. Ook die uitwerking roept echter vragen op. Zo is niet helder wat verstaan moet worden onder de inperking van beleidsterreinen waar de persoon in kwestie «intensief en meer dan incidenteel betrokken» bij is geweest. Deze onduidelijkheid raakt niet alleen de voorgestelde adviesplicht maar ook het lobbyverbod als norm.

Daarnaast valt te wijzen op de beperking van de adviesplicht in het wetsvoorstel tot enkel bestuursfuncties. Dit is gelet op de doelstelling van het wetsvoorstel van belang omdat het kunnen gebruiken van vertrouwelijke informatie in de praktijk niet beperkt zal zijn tot bestuursfuncties. Niet duidelijk is wanneer precies sprake is van «een niet-bestuurlijk dienstverband» in de zin van het wetsvoorstel.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel en de toelichting te verduidelijken op de hiervoor genoemde punten.

Hoewel het wetsvoorstel geen materiële gedragsnorm bevat, bevat de Gedragscode integriteit voor bewindspersonen die wel. In uitgangspunt 3.7 van die gedragscode is opgenomen dat bij de vervulling van een nieuwe werkkring de verantwoordelijkheid bij de gewezen bewindspersoon rust om belangen op een zorgvuldige manier te scheiden. Daarnaast is opgenomen dat een bewindspersoon bij het aanvaarden van een functie na afloop van zijn ambtsperiode zo handelt, 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.

Het wetsvoorstel is daarmee een verlengstuk van deze bestaande gedragsregels en een hulpmiddel voor het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door de (gewezen) bewindspersonen. Met die gedragsregels in het achterhoofd heeft de regering de inkleuring van het risico op belangenverstrengeling vormgegeven. De regering erkent dat de inkleuring van het begrip «belangenverstrengeling» in het wetsvoorstel een bepaalde onzekerheid met zich meebrengt. Aan de andere kant laat integriteit zich lastig normeren. In zowel de wetenschap als in de praktijk bestaat ambiguïteit over de betekenis van de definitie van belangenverstrengeling en belangenconflict bij uitdiensttreding.[61] De Afdeling stelde eerder ook vast dat van het begrip integriteit vele definities en omschrijvingen bestaan en dat er geen eenduidige opvatting bestaat over welke gedragingen of situaties in dat verband onder integriteit vallen.[62] Zo wordt in de wetenschappelijke literatuur een belangenconflict na uitdiensttreding omschreven als een situatie waarin nadat het dienstverband met een werknemer formeel is beëindigd, het risico bestaat dat persoonlijke, private en/of organisationele belangen conflicteren met de

---

[61] Prof. L. Heres e.a., *In dienst van het belang, Een verkennend onderzoek naar belangenconflicten na uitdiensttreding bij de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee,* Universiteit Utrecht 2021, p. 6.

[62] Voorlichting van de Raad van State over het sanctioneren van een gedragscode voor bewindspersonen in relatie tot de ministeriele verantwoordelijkheid (W04.22.0097/I/Vo), bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 28 844, nr. 251, p. 5.

behartiging van het publiek belang, omdat oud-werknemers oneigenlijk of niet-legitiem gebruik kunnen maken van kennis, informatie, vaardigheden en contacten die werden opgebouwd bij de voormalig werkgever. [63] Daarom heeft de regering uitdrukkelijk gekeken naar andere landen en organisaties die al geruime tijd werken met een adviesverplichting bij vervolgfuncties, in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk[64] en de Europese Commissie.[65] De criteria die het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie gebruiken verschillen van elkaar en roepen ook de nodige vragen op ten aanzien van de helderheid van de gebruikte begrippen zoals «eerlijkheid en kiesheid». Afwegend het belang van helderheid en zekerheid tegen een juiste inkleuring van het begrip integriteit, heeft de regering ervoor gekozen om voor de inkleuring van het risico op belangenverstrengeling grotendeels aan te sluiten bij de criteria die het Verenigd Koninkrijk gebruikt. Om die reden heeft de regering het wetsvoorstel op dat punt aangepast. Het risico op belangenverstrengeling wordt daarom ingekleurd door allereerst de vraag of de Minister in een positie geweest waarbij de suggestie kan ontstaan dat zijn vervolgfunctie een beloning is geweest voor eerdere gunsten. Ten tweede door de vraag of de Minister toegang heeft gehad tot bedrijfsgeheimen van concurrenten, onaangekondigd overheidsbeleid of andere gevoelige informatie die de volgende werkgever een concurrentievoordeel kan opleveren. Hiermee sluit de regering grotendeels aan bij de gebruikte criteria bij het Verenigd Koninkrijk. Uit de verschillende adviezen die het Advisory Committee on Business Appointments (ACOBA) aan gewezen bewindspersonen in het Verenigd Koninkrijk door de jaren heen heeft gegeven blijkt dat deze criteria goed werkbaar zijn.

De overige criteria waar het Arpa aan zal toetsen, naast het risico op belangenverstrengeling, zijn tot slot een risico op schending van de geheimhoudingsplicht van bewindspersonen en het lobby- en draaideurverbod. Ten aanzien van het lobby- en draaideurverbod merkt de Afdeling op dat niet duidelijk is wat wordt verstaan onder de inperking van beleidsterreinen waar de persoon in kwestie «intensief en meer dan incidenteel betrokken» bij is geweest. Deze definitie is een omschrijving van het begrip «aanpalende beleidsterreinen», zoals geïntroduceerd in de Kamerbrief bij de eerdere verbreding van het lobbyverbod voor gewezen bewindspersonen.[66] Dat is een bekend begrip in het openbaar bestuur, maar de regering erkent dat dit begrip zich lastig laat definiëren. Met de

---

[63] Prof. L. Heres e.a., *In dienst van het belang, Een verkennend onderzoek naar belangenconflicten na uitdiensttreding bij de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee,* Universiteit Utrecht 2021, p. 7.

[64] The Advisory Committee on Business Appointments (ACOBA) geeft sinds 1995 advies aan gewezen bewindspersonen in het VK over de toelaatbaarheid van hun adviezen, en maakt daarbij een afweging over de wenselijkheid dat gewezen bewindspersonen hun vervolgfunctie voortzetten, maar kijkt daarbij specifiek: is de Minister in een positie geweest waarbij de suggestie kan ontstaan dat zijn vervolgfunctie een beloning is geweest voor eerdere gunsten en heeft de Minister toegang gehad tot bedrijfsgeheimen van concurrenten, onaangekondigd overheidsbeleid of andere gevoelige informatie die de volgende werkgever een concurrentievoordeel kan opleveren? En tot slot zijn er nog andere redenen waarom er aanleiding zou kunnen zijn voor publieke bezorgdheid op grond van fatsoensredenen. Zie https://www.gov.uk/government/publications/business-appointment-rules-for-ministers/business-appointment-rules-for-ministers

[65] Ten aanzien van voormalig Eurocommissarissen toetst het Onafhankelijk Ethisch Comité in zijn adviezen voornamelijk aan mogelijke schending van het lobbyverbod, geheimhoudingsverplichting en aan artikel 245 van het EU-werkingsverdrag, waarin staat dat commissarissen «eerlijkheid en onafhankelijkheid» moeten betrachten bij het vervullen van een vervolgfunctie. Daarnaast moeten voormalig Eurocommissarissen zich onthouden van opmerkingen die een door de Commissie genomen besluit in twijfel zou kunnen trekken of de reputatie zou kunnen schaden. Zie Besluit van de Commissie van 31 januari 2018 betreffende een gedragscode voor de leden van de Europese Commissie (2018/C 65/06) en bijvoorbeeld Besluit van de Commissie van 8 juni 2021 over voormalig Commissaris Phil Hogan (C(2021) 9011).

[66] Kamerstukken II 2021/22, 28 844, nr. 231.

woordkeuze «intensief en meer dan incidentele betrokkenheid» wordt de mate van bemoeienis – en daarmee de invloed die de bewindspersoon op het beleidsterrein heeft gehad – tot uitdrukking gebracht. Die betrokkenheid kan bijvoorbeeld – maar niet uitsluitend – tot uitdrukking worden gebracht via medeondertekening van Kamerbrieven of deelname aan debatten over een bepaald onderwerp. Anderzijds veronderstelt actieve bemoeienis 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. In paragraaf 2.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting en onder artikel 4 van het artikelsgewijze deel is een aantal duidelijke voorbeelden opgenomen van aanpalende beleidsterreinen. Enkele voorbeelden die daarbij in het oog springen zijn bijvoorbeeld het beleidsterrein klimaat, jeugdzorg, circulair bouwen of migratie. Bij de beoordeling of een bepaalde vervolgfunctie voor een (oud-)bewindspersoon aanvaardbaar is, zal het Arpa zich een beeld moeten vormen van de reikwijdte van het lobbyverbod voor betrokkene. In dat verband zal het Arpa dus ook de aanpalende beleidsterreinen van de (oud-)bewindspersoon in zijn advisering betrekken en in zijn advies kenbaar maken, voor zover die aanpalende beleidsterreinen relevant zijn in relatie tot de beoogde vervolgfunctie.
De regering is alles overwegende van mening dat het risico op belangenverstrengeling of belangenconflict voldoende wordt voorkomen. Daarnaast komt de regering tegemoet aan de kritiek van de Afdeling, door heldere en werkbare criteria te formuleren. Voorts deelt de regering de kritiek van de Afdeling ten aanzien van het gebruik van «schijn van» belangenverstrengeling. De regering heeft het wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting daarom aangepast.

8. Rechtsbescherming

De regering gaat in de toelichting kort in op de rechtsbescherming. (zie noot 58) Tegen een weigering tot het verlenen van een ontheffing van het lobbyverbod en het draaideurverbod staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Tegen een advies over de aanvaardbaarheid van een vervolgfunctie kan de belanghebbende zich wenden tot de burgerlijke rechter, zo nodig via een kort geding om openbaarmaking van het advies te voorkomen. De toelichting noemt ook enkele procedurele waarborgen in de adviesprocedure, zoals de hoorplicht en de motiveringsplicht. (zie noot 59)

Het voorgaande is echter niet voldoende. De gang naar de civiele rechter zal in de praktijk reëel gesproken een moeilijk begaanbare weg zijn. Gezien de openbaarheid en de te verwachten media-aandacht zal een rechterlijke procedure niet altijd aantrekkelijk zijn voor een (gewezen) bewindspersoon en daarom niet voor de hand liggen.

In het huidige klimaat is met enige regelmaat gebleken dat in integriteitskwesties de schade aan de reputatie (de regering spreekt in de toelichting van «naming en shaming») al is toegebracht, ook als daar achteraf geen grond voor bleek te zijn. Of in deze omstandigheden door een rechterlijke procedure de eer en goede naam daadwerkelijk kunnen worden beschermd mag daarom ernstig worden betwijfeld. (zie noot 60)

Vanwege de beperkte geschiktheid van rechterlijke toetsing achteraf is zorgvuldigheid in het proces vóór de vaststelling van het advies des te belangrijker. Met het oog daarop zijn naast meer duidelijkheid over de materiële normstelling (zie hiervoor punt 7b) procedurele waarborgen zoals de voorgestelde hoorplichten van belang. Het wetsvoorstel is op dit punt nog niet toereikend.

Onduidelijk is verder op welk moment de betrokkene precies moet worden gehoord en hoe in dat verband de hoorplichten van het voorgestelde artikel 2, vierde en zesde lid, zich tot elkaar verhouden. Onduidelijk is voorts waarom de hoorplicht van het voorgestelde artikel 2, zesde lid, zich niet ook uitstrekt tot het voorgenomen advies dat inhoudt dat de vervolgfunctie aanvaardbaar is onder voorwaarden.

Eveneens is onduidelijk in de toelichting in hoeverre een hoorplicht geldt bij de advisering over een ontheffing van het voorgestelde draaideur- en lobbyverbod. (zie noot 61) Ook rijst de vraag of alleen de wettelijke regeling van de hoorplicht uit een oogpunt van rechtsbescherming voldoende is. Het wetsvoorstel is op dit punt summier. Zij bevat naast de genoemde hoorplichten slechts een delegatiebepaling om nadere regels te stellen met betrekking tot een aanvraag (zie noot 62) van een advies. (zie noot 63)

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Het feit dat het bij de aanvaardbaarheid van een vervolgfunctie gaat om een advies aan betrokkene, en niet om een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, heeft tot gevolg dat er in dat geval geen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter open staan. Mocht betrokkene het advies toch in rechte willen bestrijden, dan staat hem alleen de gang naar de burgerlijke rechter als restrechter open. De regering deelt op zichzelf de opvatting van de Afdeling dat dit voor de (gewezen) bewindspersoon in kwestie geen aantrekkelijke weg is. Zoals de regering in het voorgaande heeft betoogd, is het om genoemde redenen echter een bewuste keuze om geen bestuursrechtelijk besluit te construeren nadat het Arpa advies heeft gebracht. Kort gezegd komen die redenen neer op het niet verder willen juridiseren noch politiseren van de maatregelen in het wetsvoorstel.

De regering onderschrijft de opvatting van de Afdeling dat het tegen die achtergrond des te belangrijker is om in het wetsvoorstel de materiële normstelling en de procedurele waarborgen goed vast te leggen. Dat laatste is onder meer gedaan door het bieden van een hoorgelegenheid aan de (gewezen) bewindspersoon nadat deze bij het Arpa om een advies heeft verzocht. Het is aan betrokkene om van die gelegenheid al dan niet gebruik van te maken, waarbij hij zelf een inschatting kan maken van de noodzaak hiertoe. De aard van betreffende vervolgfunctie kan daarbij bijvoorbeeld een rol spelen, de mate van volledigheid die de reeds aan het Arpa gegeven schriftelijke informatie biedt, of de wens om de adviesprocedure zo snel mogelijk te doorlopen zodat aan de beoogde werkgever duidelijkheid kan worden verschaft.

Terecht constateert de Afdeling dat het wetsvoorstel in het midden laat op welk moment betrokkene kan worden gehoord. Dat hangt rechtstreeks samen met het in het wetsvoorstel onbenoemd laten van het begin van de procedure bij het Arpa, omdat het zich moeilijk in zijn algemeenheid laat bepalen wat daarvoor een goed moment is. Dat kan per geval verschillen en het is aan de (gewezen) bewindspersoon om in zijn situatie het geëigende moment te bepalen waarop hij zijn verzoek bij het Arpa indient. In beginsel dient het Arpa binnen twee weken zijn advies uit te brengen, maar deze termijn kan met maximaal twee weken worden verlengd indien de (gewezen) bewindspersoon gebruik maakt van zijn recht om te worden gehoord. In het wetsvoorstel is als gevolg van de opmerkingen van de Afdeling deze maximale termijn van verlenging geëxpliciteerd om betrokkene rechtszekerheid te bieden.

Juist vanwege het ontbreken van bestuursrechtelijke rechtsbescherming achteraf, is in het wetsvoorstel voorzien in een additionele gelegenheid om te worden gehoord indien het Arpa voornemens is om negatief te adviseren omtrent de aanvaardbaarheid van een vervolgfunctie. De regering neemt het advies van de Afdeling over om een dergelijke extra hoorgelegenheid ook aan betrokkene te bieden indien het Arpa voornemens is om een advies onder voorwaarden uit te brengen.

De basis voor het advies door het Arpa wordt gevormd door een door de (gewezen) bewindspersoon ingevulde vragenlijst, die hij voegt bij zijn verzoek om advies waarmee de procedure aanvangt. De ingevulde vragenlijst zorgt ervoor dat het Arpa 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. Een dergelijk model wordt ook gehanteerd in het Verenigd Koninkrijk, waar het Advisory Committee on Business Appointments aan (gewezen) bewindspersonen adviseert over de aanvaardbaarheid van vervolgfuncties. Als voorbeelden van de onderwerpen die in deze vragenlijst aan bod zullen komen kunnen worden genoemd: welke posten heeft de betrokkene als bewindspersoon bekleed, bij welke aanpalende beleidsterreinen is men betrokken geweest, inzake welke functie of opdracht wordt advies gevraagd, 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 of opdrachtgever.

Bedoeling is bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels over de adviesprocedure te stellen; het model vragenlijst zal worden vastgesteld in een ministeriële regeling.

9. De werkwijze en ondersteuning van het Arpa

In het wetsvoorstel wordt de advisering over de aanvaardbaarheid van vervolgfuncties en de verlening van ontheffing van het draaideurverbod en lobbyverbod als een extra taak bij het Arpa ondergebracht. De toelichting meldt dat het mogelijk is dat hiertoe het aantal leden van het adviescollege wordt aangepast in verband met benodigde expertise op integriteitsgebied. (zie noot 64)

De Afdeling merkt op dat bij de instelling van het Arpa is toegelicht dat de adviestaak zich richt op majeure, structurele wijzigingen in de rechtspositie van politieke ambtsdragers en dat het niet wenselijk is het college advies te laten uitbrengen over rechtspositionele aangelegenheden in individuele gevallen. (zie noot 65) Met dit wetsvoorstel wordt dat uitgangspunt verlaten en zal het Arpa wel advies uitbrengen in individuele gevallen. De nieuwe adviestaak ligt bovendien op een voor het Arpa grotendeels nieuw terrein.

De uitvoerbaarheid van de nieuwe taak vergt mede in het licht van het voorgaande nadere doordenking. De (gewezen) bewindspersoon heeft belang bij een snelle voortgang van de advisering, aansluitend bij het tempo dat in de praktijk gangbaar is bij de werving en selectie van kandidaten voor bestuursfuncties. Tegelijk is het belangrijk dat adviezen van het Arpa op zorgvuldige wijze tot stand komen.

Het is denkbaar dat na een kabinetswisseling het aantal adviesaanvragen gedurende een korte periode aanzienlijk zal zijn waardoor er een forse werklast op het adviescollege komt te rusten. Dit geldt te meer als het toepassingsbereik van de adviesverplichting zou worden uitgebreid naar de semipublieke en publieke sector (zie hiervoor punt 7a).

De Afdeling merkt op dat de toelichting slechts beperkt inzicht biedt in de wijze waarop het Arpa de nieuwe taak op zorgvuldige en voortvarende wijze kan gaan uitvoeren. Om dat doel te bereiken dient nadere aandacht te worden besteed aan de mogelijke wijziging van de samenstelling, de werkwijze, de deskundigheid en de omvang van de ondersteuning van het adviescollege. Dit vergt meer dan alleen de uitbreiding van het aantal leden. De Afdeling adviseert om in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

De regering deelt de opmerkingen van de Afdeling over de benodigde aandacht voor de werkwijze en ondersteuning van het Arpa ten behoeve van deze nieuwe taak. Zorgvuldigheid en voortvarendheid dienen daarbij hand in hand te gaan. Hierover, alsmede over de praktische uitvoering van de nieuwe taak, vindt overleg plaats met de voorzitter van het Arpa. Ook de opmerkingen die het Arpa in de consultatie over het wetsvoorstel heeft gemaakt, worden door de regering ter harte genomen. Omdat in het Verenigd Koninkrijk al langere tijd ervaring bestaat met een vergelijkbare verplichte adviesprocedure voor (oud-)bewindspersonen, zal in gesprek met het adviescollege aldaar nader worden verkend welke elementen uit de Engelse procedure toepasbaar zijn in de Nederlandse situatie. De voorzitter van het Arpa wordt bij die verkenning betrokken. De regering was reeds voornemens, zoals blijkt uit het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, om bij lagere regelgeving nadere regels te stellen voor de procedure bij het Arpa, bijvoorbeeld ten aanzien van het formulier dat (oud-) bewindspersonen moeten invullen ten behoeve van de advisering door het Arpa. Maar ook moet het Arpa zodanig worden geëquipeerd dat bij een piek in de werkzaamheden, bijvoorbeeld door het aftreden van een kabinet, de wettelijke termijnen kunnen worden gehaald zonder dat dat ten koste gaat van de verlangde zorgvuldigheid.

Artikel 21 van de Kaderwet Adviescolleges biedt de mogelijkheid aan een adviescollege om zijn eigen werkwijze nader vast te stellen in een reglement van orde. Denkbaar is dat hierin afspraken worden opgenomen over de praktische behandeling van de adviesaanvragen op basis van het onderhavige wetsvoorstel, zoals het uitgangspunt dat de voorzitter en de met name voor deze taak te benoemen deskundige leden zich zullen buigen over adviesaanvragen van (gewezen) bewindspersonen. Op grond van artikel 16 van de Kaderwet Adviescolleges kan een adviescollege ter voorbereiding van adviezen uit zijn midden een commissie instellen. Overigens valt, zoals eerder gesteld, deze nieuwe adviestaak op zichzelf niet onder de Kaderwet Adviescolleges; het gaat om advisering in concrete gevallen aan natuurlijke personen.

De memorie van toelichting is op grond van het bovenstaande aangevuld.

10. Overig

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel de reikwijdte van het lobbyverbod te verbreden tot vervolgfuncties in zowel de private als in de gehele semi-publieke sector. Tot nu toe zag het lobbyverbod volgens het wetsvoorstel alleen op vervolgfuncties in de private en in een klein gedeelte van de semi-publieke sector, namelijk voor zover het ging om instellingen op basis van artikel 1.4 Wet Normering Topinkomens. Tevens is in de context van het lobbyverbod en zakelijk contact, de zinsnede «direct of indirect» geschrapt. Reden daarvoor is dat met die zinsnede onbedoeld de indruk zou kunnen ontstaan dat het lobbyverbod een breder bereik heeft dan alleen de gewezen bewinds-persoon, namelijk ook betrekking zou kunnen hebben op personen die in de vervolgfunctie van de gewezen bewindspersoon voor hem werkzaam zijn. Dat is nadrukkelijk niet beoogd. Met de nu aangebrachte wijzigingen

sluit de reikwijdte aan bij het thans geldende lobbyverbod, zoals is verwoord in de eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer over het integriteitsbeleid voor bewindspersonen.[67]

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert de regering om het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge

[67] Kamerstukken II, 2021/2022, 28 844, nr. 231.