

Vergaderjaar 2025-2026

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

C **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**
Ontvangen 19 september 2025

1. Inleiding

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de vragen die de leden van de Eerste Kamer hebben gesteld over het voorstel Wet regels integriteit en vervolgfuncties bewindspersonen. Leden van de fractie van de ChristenUnie hebben te kennen gegeven dat het bevorderen van integriteit en transparantie binnen het openbaar bestuur een uitgangspunt is dat kan rekenen op de steun van deze leden. Deze leden en de leden van de BBB-fractie hebben nog enkele vragen aan de regering.

2. Uitvoerbaarheid

De leden van de BBB-fractie vragen of deze wet, met al zijn procedurele verplichtingen en adviezen, er niet juist voor zorgt dat bewindspersonen die bijvoorbeeld leraar of politievrijwilliger willen worden, onnodig worden opgezadeld met bureaucratische rompslomp, terwijl dit maatschappelijk juist gewaardeerde stappen zijn?

In het geval het risico op belangenverstrengeling door een vervolgfunctie verwaarloosbaar is, zal het adviescollege in de regel per ommegaande kunnen adviseren. De bureaucratische rompslomp is dan beperkt. De regering acht bovendien het risico op belangenverstrengeling bij onbetaalde vrijwilligersfuncties gering. Daarom geldt de adviesverplichting alleen voor bezoldigde vervolgfuncties.

De leden van de BBB-fractie vragen wat de wet betekent voor de regeldruk.

Van belang voor de omvang van de regeldruk is dat het wetsvoorstel een beperkte reikwijdte heeft. Alleen (gewezen) bewindspersonen die een private of semipublieke vervolgfunctie beogen, krijgen de verplichting advies te vragen over een vervolgfunctie.

Het wetsvoorstel is voor advies aangeboden aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Het eindoordeel van het ATR aan de regering was om het wetsvoorstel niet in te dienen tenzij met de adviespunten van het ATR rekening is gehouden. Die adviespunten hadden betrekking op de toelichting bij het wetsvoorstel. Het ATR vroeg aandacht voor het tijdsbeslag van enerzijds de gelegenheid om te worden gehoord, en anderzijds de verplichting voor een (gewezen) bewindspersoon om een formulier voor de adviesaanvraag in te vullen.

De regering heeft met het oog op deze adviespunten de memorie van toelichting aangepast en aangevuld. Kortheidshalve verwijst de regering naar paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting waar de regering is ingegaan op de regeldruk en de adviespunten van het ATR.

De leden van de BBB-fractie vragen of Nederland met de invoering van deze wet voldoet aan de regels van de GRECO.

Volledigheidshalve merkt de regering op dat GRECO geen regels voorschrijft, maar aanbevelingen aan lidstaten doet, gericht op het verbeteren van het integriteitsbeleid. Eén van de aanbevelingen die Nederland in de vijfde evaluatieronde van GRECO heeft gekregen, betreft de materie die in het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld. In aanbeveling VI adviseerde GRECO om “algemene regels in te voeren betreffende beperkingen na uitdiensttreding voor personen die de hoogste bestuurlijke functies bekleden en die na beëindiging van hun functie in de publieke sector of in de private sector een nieuwe betrekking zoeken en/of op het punt staan die betrekking te aanvaarden.” GRECO constateert in het addendum bij het tweede nalevingsverslag¹ «met tevredenheid» dat er verschillende maatregelen zijn aangekondigd voor vervolgfuncties van bewindspersonen. GRECO oordeelt op dat moment dat de aanbeveling gedeeltelijk is uitgevoerd, omdat de maatregelen nog niet wettelijk zijn verankerd. GRECO neemt er kennis van dat een voorstel tot wettelijke vastlegging van regels voor na de ambtstermijn van voormalige bewindslieden in behandeling is bij het parlement. GRECO ziet dit als “een positieve stap”. Voorts wordt in het recente rapport van de Europese Commissie over de Rule of Law in Nederland, geconstateerd dat met dit wetsvoorstel ‘significant progress’ is geboekt.²

In het voorstel is de bevoegdheid opgenomen voor de minister-president om ontheffingen te verlenen voor de draaideur- en lobbyverboden. De leden van de BBB-fractie vragen wat dit betekent dit voor zijn/haar positie. Ze vraag voorts of deze bevoegdheid niet beter buiten de politiek belegd kan worden.

De door uw fractie genoemde ontheffingsbevoegdheid is bij amendement bij de minister-president belegd. Ondanks het verschuiven van de ontheffingsbevoegdheid van de bewindspersoon van het betreffende departement naar de minister-president gaat een minister over zijn eigen departement en heeft de minister-president als primus inter pares geen toezichthoudende rol op andere ministers. Tegelijkertijd heeft de indiener van het amendement volgens de regering voldoende onderbouwd dat het beleggen van de ontheffingsbevoegdheid bij de minister-president kan bijdragen aan een meer uniforme toetsing bij het verlenen van ontheffingen. Overigens is de verwachting van de regering dat deze ontheffingsmogelijkheid slechts in uitzonderlijke gevallen zal worden aangewend.

De minister-president is verplicht om over de ontheffing advies te vragen aan het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers. Dat adviescollege kan bij uitstek zorgen voor een onafhankelijk en gedepolitiseerd advies over gebruik van de ontheffingsmogelijkheid.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering hoe zij ervoor zorg gaat dragen dat dit wetsvoorstel niet leidt tot meer juridisering, maar ook daadwerkelijk bijdraagt aan een bredere integriteitscultuur binnen het openbaar bestuur? Dit ook met het oog op de intrinsieke motivatie van (gewezen) bewindspersonen in de ethische afwegingen die zij maken met betrekking tot hun vervolgfunctie.

¹ Kamerstukken II 2024/25 36600-VII, nr. 145.

² Rule of Law report Europese Commissie, 8 juli 2025, blz. 10.

Zoals ook in de memorie van toelichting is verwoord, gelden van oudsher preventie, vertrouwen, bewustwording en eigen verantwoordelijkheid als leidende principes in het integriteitsbeleid ten aanzien van bewindspersonen. Dat verandert met dit wetsvoorstel niet. De regering benadrukt dat het al staand beleid was dat bij de vervulling van een nieuwe werkkring de verantwoordelijkheid in de eerste plaats bij de gewezen bewindspersoon rust om bepaalde belangen op een zorgvuldige manier te scheiden. Daarenboven handelt een bewindspersoon bij het aanvaarden van een functie na afloop van zijn ambtsperiode zo dat daarmee niet de schijn wordt gewekt dat hij tijdens zijn ambtsuitoefening onzuiver heeft gehandeld of verkeerd is omgegaan met de kennis die hij tijdens die periode heeft opgedaan.

Bij het aanvaarden van een nieuwe werkkring is het dus in de eerste plaats de eigen verantwoordelijkheid van gewezen bewindspersonen om belangen op een zorgvuldige manier te scheiden, zodat er geen (risico op) belangenverstrengeling ontstaat. Daar gelden al richtlijnen voor, die zijn opgenomen in Kamerbrieven³ en het Handboek bewindspersonen («het Blauwe boek»). Het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid verandert niet. Wel is er behoefte aan meer houvast bij de afwegingen die bewindspersonen maken bij de aanvaarding van een vervolgfunctie. Hieraan wordt met dit wetsvoorstel voldaan door te komen met een beoordelingskader ten aanzien van de aanvaardbaarheid van een vervolgfunctie of commerciële opdracht, zodat de gewezen bewindspersoon zijn eigen verantwoordelijkheid beter kan nemen bij het vervolgen van zijn maatschappelijke carrière.

De regering vindt dat het voorkómen van integriteitsschendingen de voorkeur heeft. De verwachting is dat van openbaarmaking van negatieve adviezen een sterke preventieve werking uitgaat. Als een bewindspersoon geen advies aanvraagt of een negatief advies niet opvolgt heeft het publieke debat dat daarop volgt repercussies voor zijn nieuwe functie, zijn verdere arbeidsmarktpositie maar ook voor zijn werkgever of opdrachtgever.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen de vraag hoe de balans wordt gewaarborgd tussen integriteitswaarborgen en de rechtspositie van (gewezen) bewindspersonen, zoals hun recht op arbeid en reputatiebescherming?

Gewezen bewindspersonen worden, net als ieder ander, ook beschermd door het recht op vrije keuze van arbeid. De vrije keuze van arbeid is in de Nederlandse Grondwet te vinden in het derde lid van artikel 19. Daarin is tevens bepaald dat dit grondrecht alleen bij of krachtens formele wet kan worden beperkt. Uit de grondwetsgeschiedenis blijkt dat de vrije keuze van arbeid in onze Grondwet slechts de vrije keuze inhoudt van een beroep uit de mogelijkheden die zowel persoonlijk als maatschappelijk beschikbaar zijn. Dat betekent dus niet dat de vrije keuze van arbeid een absolute vrije beroepsuitoefening beschermt.

Daarnaast wordt de vrije keuze van arbeid ook internationaalrechtelijk beschermd. Zo wordt deze vrijheid beschermd in artikel 1 van het Europees Sociaal Handvest en artikel 6 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (hierna: IVESCR). Daarnaast wordt de vrije keuze van arbeid weliswaar niet expliciet beschermd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), maar schaart het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) deze vrijheid wel onder artikel 8 van het EVRM (eerbiediging van het privéleven in de vorm van de vrijheid tot het leggen en onderhouden van contacten in de werksfeer).

³ Kamerstukken II 2002/2003, 28754, nr. 1.

Bij de voorgestelde maatregelen in dit wetsvoorstel, waaronder in het bijzonder het draaideurverbod en adviesverplichting bij het aanvaarden een vervolgfunctie of commerciële opdracht, is er sprake van een beperking van de vrijheid om zelf een werkkring te kiezen en contracten hiervoor aan te gaan. Een gewezen bewindspersoon mag door de invoering van het draaideurverbod immers binnen twee jaar na diens aftreden geen functie of betaalde opdracht bij het voormalige ministerie accepteren. Daarnaast levert de verplichting voor gewezen bewindspersonen om advies aan te vragen over de aanvaardbaarheid van een vervolgfunctie of opdracht ook spanning op met de vrije keuze van arbeid. Indien het adviescollege oordeelt dat de vervolgfunctie of opdracht onaanvaardbaar of slechts aanvaardbaar onder voorwaarden is, wordt de gewezen bewindspersoon beperkt in de soorten functies die deze persoon kan uitoefenen en opdrachten die hij of zij kan aanvaarden. Het voorgestelde draaideurverbod alsmede de adviesverplichting beperken daarmee de vrije keuze van arbeid.

Uit artikel 19, derde lid, van de Grondwet vloeit voort dat beperkingen alleen kunnen worden gesteld bij of krachtens de wet. Met dit wetsvoorstel wordt aan dat vereiste voldaan. Alhoewel in artikel 19 Grondwet geen bijzondere beperkingsclausule is opgenomen, zijn daarnaast subsidiariteit en proportionaliteit van de beperking relevante toetsingscriteria. Omdat deze criteria ook relevant zijn voor beperkingen van mensenrechten die in het EVRM zijn erkend, worden deze vereisten hieronder verder uitgewerkt bij de uitleg over de beperking van artikel 8 EVRM.

Beperkingen van mensenrechten die in het EVRM zijn erkend kunnen worden gerechtvaardigd als die beperkingen bij wet zijn voorzien, een legitiem doel dienen en aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit voldoen.

Aan de eis dat de inbreuk bij wet is voorzien wordt, zoals ook hierboven reeds vermeld, met dit wetsvoorstel voldaan. Ook zijn de beperkingen noodzakelijk met het oog op enkele, in artikel 8, tweede lid, van het EVRM genoemde doelen, zoals de bescherming van de goede zeden. De in het wetsvoorstel genoemde maatregelen bevorderen de betrouwbaarheid van de overheid binnen de Nederlandse democratische rechtsstaat. Twijfels aan de integriteit van de overheid doen afbreuk aan het gezag van de overheid en dienen daarom zoveel mogelijk te worden gemitigeerd. Door het invoeren van de verschillende maatregelen wordt het risico op belangenverstrengeling tegengegaan.

Wat betreft de proportionaliteit van de maatregelen in dit wetsvoorstel is de regering van mening dat de verplichting tot het vragen van een advies alvorens een vervolgfunctie of opdracht te aanvaarden een evenwichtige maatregel wordt geacht, omdat de eigen verantwoordelijkheid die de (gewezen) bewindspersoon op dit punt heeft, wordt ondersteund door de adviesverplichting. Een positief advies kan worden gezien als een bevestiging van een integere keuze, en dus als steun in de rug. Opgevolgde negatieve adviezen leiden niet tot openbaarmaking van het advies, noch tot andere nadere consequenties.

Als na een negatief advies de functie of opdracht wel wordt aanvaard, is openbaarmaking wel aangewezen. In dat geval is er in de ogen van de regering, gelet op het doel van dit wetsvoorstel, terecht sprake van reputatieschade voor de betrokken (gewezen) bewindspersoon («naming and shaming»). Zoals gezegd is van de positieve adviezen geen reputatieschade te verwachten, in tegendeel. Ook is meegewogen dat het hier gaat om personen die in de openbaarheid zijn getreden, publieke personen met een publieke functie, van wie mag worden verwacht dat zij integer handelen en over wiens vervolgfunctie al snel een publiek debat zal plaatsvinden, waardoor volledige transparantie ten aanzien van een aangegane vervolgfunctie in de rede ligt.

Het publiceren van een advies is noodzakelijk om tot «naming and shaming» te komen in de

gevallen waarin de (gewezen) bewindspersoon een negatief advies (of een positief advies onder voorwaarden) niet opvolgt. Zonder openbaarmaking van die adviezen is dat niet mogelijk. Dit effect kan volgens de regering niet op een voor de gewezen bewindspersoon minder nadelige manier worden bereikt, waardoor ook aan het subsidiariteitsvereiste wordt voldaan. Daarbij kan tevens in acht worden genomen dat het reputatieaspect in handen van de (gewezen) bewindspersoon ligt, namelijk in de keuze om een functie of opdracht al dan niet te aanvaarden nadat een negatief advies is uitgebracht.

De leden van de fractie van de ChristenUnievragen voorts of het in te stellen adviescollege voldoende zal zijn toegerust qua menskracht, expertise, instrumentarium en doorlooptijden om binnen korte tijd zorgvuldige adviezen uit te brengen? Maakt deze schakel van de voorgestelde keten het geheel niet kwetsbaar? En hoe kan die kwetsbaarheid zo goed mogelijk ondervangen worden?

Vooraf zij opgemerkt dat het adviescollege (Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers (hierna: ARPA)) dat met dit wetsvoorstel taken krijgt toebedeeld, al bestaat. Het behoeft dus, anders dan de vragenstellers suggereren, niet alsnog ingesteld te worden. Het ARPA doet nu reeds ervaring op met de nieuwe taken, omdat de leden van het huidige demissionaire kabinet en de leden van het vorige kabinet, in de ministerraad hebben afgesproken zich alvast te zullen houden aan de regels van het wetsvoorstel. Zij kunnen ook informeel het ARPA raadplegen over beoogde vervolgfuncties. Van die mogelijkheid maken zij gebruik.

De toerusting van het ARPA – zowel in leden als in ondersteuning en instrumentarium – moet op orde zijn om op zorgvuldige en voortvarende wijze meerdere adviezen binnen korte tijd te kunnen uitbrengen. Het aantal leden van het ARPA is met het oog op de nieuwe taken uitgebreid. Ook de ondersteuning van het ARPA zal tijdig worden versterkt. In lagere regelgeving (algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling) zal deze procedure en het instrumentarium verder worden uitgewerkt. Het wetsvoorstel biedt daar een passende grondslag voor.

De leden van de fractie van de ChristenUnie willen weten hoe de regering reflecteert op de praktische uitvoerbaarheid, mede vanwege de grote tijdsdruk rondom nieuwe benoemingen?

Het ARPA dient binnen twee weken na aanvraag een advies uit te brengen over de aanvaardbaarheid van een vervolgfunctie, of zoveel sneller als mogelijk. Deze doorlooptijd is toereikend, ook bij een benoemingsprocedure onder tijdsdruk. Het adviestraject kan parallel aan andere stappen in een benoemings- of sollicitatieprocedure worden doorlopen. Er hoeft dus geen pas op de plaats te worden gemaakt in afwachting van het advies. Het ARPA is reeds voorbereidingen aan het treffen zodat het adviesaanvragen zorgvuldig en tijdig kan behandelen wanneer het wetsvoorstel in werking treedt.

Tegen deze achtergrond acht de regering de kans klein dat het ARPA niet binnen twee weken een advies uit kan brengen. Na het aftreden van een kabinet zullen geleidelijk en verspreid in de tijd gewezen bewindspersonen advies gaan vragen over de aanvaardbaarheid van een vervolgfunctie. Ook kan een gewezen bewindspersoon bij de aanvang van een sollicitatietraject al informeel polsen bij het ARPA of er op voorhand ernstige bezwaren zijn tegen de beoogde vervolgfunctie. Dat bespoedigt vervolgens de formele advisering.

Het adviestraject wordt voorts versneld door het tijdig en volledig invullen van een beknopt en overzichtelijk formulier, waarvan het format in een ministeriële regeling wordt vastgelegd. Het door de (gewezen) bewindspersoon ingevulde formulier dient voor het ARPA als uitgangspunt. In bepaalde gevallen is door het ARPA slechts een marginale toets nodig voor wat betreft de aanvaardbaarheid van een vervolgfunctie. In de loop van de tijd zal er bovendien ook een praktijk

ontstaan waarbij kan worden teruggegrepen naar eerdere adviezen over vergelijkbare functies, die ook voor (gewezen) bewindspersonen kenbaar zijn.

3. Handhaafbaarheid

De leden van de BBB-fractie vragen waarom er in het voorstel nog steeds geen concrete sancties zijn opgenomen voor overtredingen, terwijl andere landen die wel kennen.

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

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

De vraag is bovendien of handhaving en sanctionering geschikte maatregelen zijn om een integer loopbaanvervolg van bewindspersonen te bereiken. In de integrale visie rechtspositie politieke ambtsdragers⁴ is geconstateerd dat politieke ambtsdragers in een glazen huis functioneren. Een misstap wordt in de publiciteit en sociale media al snel breed uitgemeten. Wegens integriteitsredenen in opspraak geraken heeft jarenlang gevolgen. Bij een nieuwe integriteitsschending worden telkens ook eerdere soortgelijke gevallen in de publiciteit aangehaald. Vandaar dat de regering in het kader van het onderhavige wetsvoorstel de kans uitermate klein acht dat een gewezen bewindspersoon geen advies aan het ARPA vraagt, of een advies van het ARPA naast zich neerlegt. Wetende dat het gedrag van een (gewezen) bewindspersoon onder een vergrootglas ligt, is dat vanwege de publicitaire gevolgen geen verstandige optie. Overigens is de regering voornemens, zoals de Tweede Kamer bij moties heeft verzocht, om bij de evaluatie van de wet te bezien in hoeverre “naming and shaming” volstaat, dan wel of een andere vorm van sanctionering noodzakelijk blijkt.⁵

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe in de praktijk wordt gecontroleerd of gewezen bewindspersonen daadwerkelijk voldoen aan de meldplicht en het lobby- en draaideurverbod.

Op de (gewezen) bewindspersoon rust de verplichting, gedurende de periode van twee jaar na het aftreden, de aanvaarding van een vervolgfunctie of opdracht binnen twee weken te melden aan het ARPA. Bij aftreden zullen bewindspersonen schriftelijk op deze verplichting worden gewezen. Ook

⁴ Kamerstukken 2014/2015 28 479, nr. 73.

⁵ Kamerstukken 2024/2025 36549, nrs. 28 en 29.

zullen re-integratiebureaus die bewindspersonen in het kader van de wettelijke sollicitatieplicht moeten ondersteunen, van deze verplichting op de hoogte worden gesteld. Het is risicovol als een bewindspersoon niet aan deze verplichting tegemoet komt en achteraf bekend wordt dat deze een functie heeft aanvaard zonder daarvan melding bij het ARPA te hebben gedaan. Deze meldplicht geldt voor alle aanvaarde bezoldigde functies of opdrachten, gedurende twee jaar na ontslag als bewindspersoon. De namen van de gewezen bewindspersonen en de door hen aanvaarde functies worden gedurende een periode van twee jaar na het verleende ontslag op de website van het ARPA openbaar gemaakt. Daarmee wordt inzichtelijk of een (gewezen) bewindspersoon aan de adviesverplichting heeft voldaan.

Het ARPA maakt de verstrekte adviezen in alle gevallen openbaar tenzij betrokkene (al dan niet op basis van het advies) afziet van aanvaarding van de vervolgfunctie of opdracht. Openbaarmaking zou in dat laatste geval onevenredig zijn in verhouding tot met dit wetsvoorstel te dienen doelen. De verwachting is gerechtvaardigd dat daarvan een preventieve werking uitgaat.

Vanwege de kenbaarheid van het advies is het niet melden van een aanvaarde vervolgfunctie voor een (gewezen) bewindspersoon (en in zekere mate ook de werkgever of opdrachtgever) vanwege «naming and shaming» een risicovolle stap. Het is daarom moeilijk voorstelbaar dat er geen melding wordt gedaan. Of een gewezen bewindspersoon zich in een nieuwe functie houdt aan het draaideur- of lobbyverbod is in principe na te gaan aan de hand van de informatie op de website van het ARPA.

Welke stimulansen zijn er voor gewezen bewindspersonen om normconform te handelen? Of negatiever geredeneerd: welke sanctiemogelijkheden bestaan er in de praktijk bij niet-naleving en zijn die afdoende, zo vragen de leden van de fractie van ChristenUnie.

De regering heeft in de memorie van toelichting en ook in deze nota naar aanleiding van het verslag, toegelicht dat zij meent dat een strengere handhaving en sanctionering niet past bij de huidige, meer preventieve integriteitsstrategie voor bewindspersonen. Het voorkómen van integriteitsschendingen verdient daarom de voorkeur. Voorkomen is beter dan het achteraf handhaven en sanctioneren van integriteitsschendingen.

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

De advisering over integriteit bij vervolgfuncties is maatwerk en kan daardoor moeilijk worden ondervangen door algemene normen. Naar het oordeel van de regering toont dat het belang aan van een ARPA dat afgewogen en gebalanceerd adviseert om ervoor te zorgen dat bewindspersonen

enerzijds hun carrière kunnen voortzetten en anderzijds integriteitsschendingen zoveel mogelijk worden voorkomen.

De regering heeft overwogen om sancties mogelijk te maken wegens niet-naleving van het gegeven advies. De regering ziet daar echter spanning met het legaliteitsbeginsel, dat voortvloeit uit artikel 16 van de Grondwet en artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het bestuursrechtelijk legaliteitsbeginsel is opgenomen in artikel 5:4 van de Algemene wet bestuursrecht, het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel is opgenomen in artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht. Het legaliteitsbeginsel vereist dat een sanctie slechts kan worden opgelegd wegens een bij of krachtens een wettelijk voorschrift verboden gedraging en dat voor de bevoegdheid tot het nemen van een sanctiebesluit een expliciete basis is opgenomen in de regelgeving. Daarnaast moet de gedragsnorm en de sanctie vooraf kenbaar zijn en duidelijk zijn omschreven. Het legaliteitsbeginsel verzet zich daarmee tegen het sanctioneren van vage normen die in de uitwerking van geval tot geval kunnen verschillen en bij een grijs gebied als integriteit in sommige gevallen wel wenselijk zijn. Dat geldt met name bij de verplichting om advies te vragen voorafgaand aan het aanvaarden van een vervolgfunctie. Naast deze adviesverplichting zijn in het wetsvoorstel het lobbyverbod en het draaideurverbod als normen opgenomen. Het advies van het ARPA bevat vervolgens op maat gemaakte normen waaraan de bewindspersoon moet voldoen bij de specifieke vervolgfunctie. Die op maat gemaakte normen worden opgenomen in het advies zelf en voldoen daarmee niet aan de vereisten van het legaliteitsbeginsel. Handhaving zou dan contra legem kunnen zijn. Bovendien acht de regering deze huidige vorm van sanctionering, namelijk via «naming and shaming» meer proportioneel in het licht van vrije keuze van arbeid zoals neergelegd in artikel 19 van de Grondwet. Tot slot heeft de keuze om sancties op te leggen ook gevolgen voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Strafrechtelijke sancties zijn echter in beginsel voorbehouden aan het openbaar ministerie en de strafrechter. Als het ARPA een bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke sancties zou toekomen, vraagt dat extra uitvoeringscapaciteit met het oog op bestuursrechtelijke handhaving en het voeren van bezwaar en beroep. Daarbij komt dat een dergelijke taak niet past bij een ARPA; het zou dan zuiverder zijn daar een autoriteit voor op te richten. De regering is hier, zoals hiervoor gesteld, geen voorstander van. In de evaluatie die vijf jaar na inwerkingtreding van de wet zal plaatsvinden, zal zoals reeds is vermeld, uiteraard aandacht worden besteed aan de effectiviteit en de ervaringen tot dan toe met «naming and shaming».

4. Consistentie

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de huidige versoberde wachtgeldregeling en de re-integratieplicht van gewezen bewindspersonen?

Bewindspersonen ontvangen na aftreden ambtshalve een uitkering op grond van de Algemene pensioen- en uitkeringswet politieke ambtsdragers (hierna: Appa). Deze uitkering is bedoeld als tijdelijke overbrugging naar een nieuwe betaalde functie met toereikende inkomsten. Daarom is er ook een sollicitatieplicht die vergelijkbaar is met die van werknemers. Er moet actief worden gezocht naar passende arbeid. De term wachtgeld is dus niet juist.

Onderhavig wetsvoorstel wijzigt de Appa. Geregeld wordt dat een functie of opdracht waarvoor een negatief advies is afgegeven door het ARPA niet wordt aangemerkt als passende arbeid in de zin van de Appa. Vervolgfuncties of opdrachten die onder het draaideurverbod vallen en waarvoor geen ontheffing is verleend, worden eveneens niet aangemerkt als passende arbeid. Als een gewezen bewindspersoon een functie weigert op grond van een negatief advies van het ARPA, verspeelt deze met de weigering om de vervolgfunctie te aanvaarden dus niet zijn Appa-uitkering omdat een dergelijke functie niet als passende arbeid kan worden aangemerkt.

5. Evaluatie en inwerkingtreding

De leden van de BBB-fractie vragen de regering of de wet geëvalueerd wordt, zo ja wanneer?

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

Ook willen de leden van de BBB-fractie weten in hoeverre er plannen zijn om op termijn het lobbyverbod te verbreden, bijvoorbeeld naar de ambtelijke top?

De regering wijst erop dat de GRECO-aanbevelingen in de vijfde evaluatieronde zien op bewindspersonen, en niet op topambtenaren. Topambtenaren vallen onder de gedragscode die voor rijksambtenaren geldt, te weten de Gedragscode Integriteit Rijk. Deze gedragscode bevat onder andere uitgangspunten die door een ambtenaar in acht moeten worden genomen bij het betrekken van een volgende functie, met name als het gaat om een gevoelige overstap naar ander werk met mogelijk botsende belangen. Hierbij wordt een beroep gedaan op de ambtenaar om een overstap tijdig te melden, de risico's te bespreken en maatwerk-afspraken te maken. Er is geen reden om ten aanzien van topambtenaren andere of nadere regels op te stellen.

Wat is het tijdspad voor de inwerkingtreding, zo vragen de leden van de BBB-fractie.

Het wetsvoorstel treedt in werking bij koninklijk besluit. In geval de parlementaire behandeling tijdig is afgerond, zal de inwerkingtreding mogelijk per 1 januari 2026 of anders zo snel mogelijk daarna kunnen plaatsvinden. Het uitwerkingsbesluit en -regeling zullen tegelijkertijd in werking treden. Het ARPA bereidt zich voor op de inwerkingtreding van de wettelijke adviesverplichting. Op de datum van inwerkingtreding kan het ARPA dus gelijk de adviestaak invulling gaan geven. Overigens hebben alle bewindspersonen van het (thans demissionaire) kabinet Schoof in een brief van mei 2025 aan de Tweede Kamer aangekondigd dat zij zich zullen houden aan de regels van het ingediende wetsvoorstel wanneer de situatie zich voordoet. Hetzelfde geldt voor de bewindspersonen van het vorige kabinet⁶

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

F. Rijkaart

⁶ Kamerstukken II 2024/25 36 549, nr. 27.