

Aan
Van

Minister BZK
[redacted]

nota

MR 26 november 2021 Aanbieding Brief Integriteitsbeleid
gewezen bewindspersonen

Datum
24 november 2021

Onze referentie
2021-0000626109

Opgesteld door
[redacted]

Samengewerkt met
CZW, DG00

Bijlage(n)
1

Aan
Minister BZK

Van
[redacted]

Advies

- Indien akkoord, graag het MR-formulier tekenen.
- Moment van verzending kan heden zijn, zodat de overige MR-leden kennis kunnen nemen van de nieuwe versie van de brief. [redacted]

Toelichting

De brief is geagendeerd voor de MR van a.s. vrijdag via de aanvullende agenda heden.

Aan de opmerkingen [redacted] is tegemoet gekomen door:

- * verduidelijking van begrip 'aanpalende beleidsterreinen' v.w.b. het verbrede lobbyverbod,
- * verduidelijking dat de afkoelperiode geen 'beroepsverbod' betekent,
- * verduidelijking dat het verbrede lobbyverbod per direct ingaat, maar de andere maatregelen niet omdat daarvoor eerst de wet gewijzigd moet worden.

[redacted]

Aan
Van

Minister BZK
[redacted]

nota

Annotatie BWO MR-brief Integriteit gewezen
bewindspersonen, 15 november 2021

Datum

12 november 2021

Onze referentie

2021-0000601310

Opgesteld door

[redacted]
D&B / PAW
[redacted]

Samengewerkt met

CZW en DGOO

Bijlage(n)

1

Aan

Minister BZK

Van

Inleiding

- Voor het BWO van a.s. maandagavond [redacted] is bijgevoegde versie van de MR-brief aan de deelnemers gezonden. U bent met deze versie akkoord gegaan.
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
- Vervolgens kwam [redacted] gisteren een variant x [redacted] die inhoudt:
 - 2 jaar lobbyverbod ongewijzigd t.o.v. nu (dus alleen eigen ministerie),
 - 2 jaar afkoelperiode met onafhankelijke adviescommissie voor *alle* vervolgfuncties maar met *smal* toetsingskader commissie,
 - 2 jaar draaideurverbod dat alleen ziet op het aangaan van commerciële opdrachten met het Rijk
- In de onderstaande annotatie hebben wij op uw verzoek de bespreekpunten uit de brief op een rij gezet, met daaronder steeds wat GRECO vraagt, hoe het bij de EC is geregeld en welk compromis mogelijk zou zijn. Ook de bovenstaande variant x [redacted] hebben we in de annotatie betrokken.
- [redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
- Mocht u behoefte hebben aan een interne voorbespreking, dan horen wij dat graag in het Actua a.s. maandagochtend.

Annotatie

1. Lobbyverbod

BESPREEKPUNT A: één jaar of twee jaar

Toelichting: Het verkorten van de periode voor het lobbyverbod van twee jaar naar één jaar kan worden gezien als een stap terug en is daarmee lastig uit te leggen. Het huidige, beperkte lobbyverbod geldt immers voor twee jaar (zowel voor gewezen bewindspersonen als voor ambtenaren).

Daartegenover staat dat met deze brief het lobbyverbod wordt verbreed naar de gehele Rijksoverheid en dat t.a.v. het eigen beleidsterrein de afkoelperiode van twee jaar komt te gelden. Echter, verkorting van de periode van het lobbyverbod zal zijn weerslag hebben op de beoordeling door de commissie in de afkoelperiode. De commissie zal bij haar beoordeling over een vervolgfunctie in de afkoelperiode immers acht slaan op regelgeving en beleid. Als het lobbyverbod slechts één jaar geldt, zal de commissie geneigd zijn bepaalde vervolgfuncties om die reden na één jaar niet problematisch te vinden. De facto zou je kunnen zeggen dat de afkoelperiode dan nog maar één jaar duurt in plaats van twee jaar en dat is politiek niet goed uitlegbaar (vgl. EC en motie-Dassen).

NB Uitgangspunt is dat het lobbyverbod sowieso moet worden verbreed om discussies zoals rond het vertrek van de voormalige minister van I&W, te voorkomen.

Datum
12 november 2021
Onze referentie
2021-0000601310

BESPREEKPUNT B: Ontheffing lobbyverbod door SG of advies onafhankelijke commissie

Toelichting: Met het beleggen van de ontheffingsmogelijkheid bij de SG wordt aangesloten bij de huidige situatie. Deze rol van de SG is ook passend bij zijn relatie t.a.v. ambtenaren op zijn ministerie. Er zou ook voor gekozen kunnen worden om de onafhankelijke commissie die een rol krijgt in de afkoelperiode, aan de SG te laten adviseren over ontheffingsverzoeken. De beslissingsbevoegdheid neerleggen bij de commissie (en dus weg te halen bij de SG) verhoudt zich slecht tot het feit dat de SG de leidinggevende is van de ambtenaar met wie de gewezen bewindspersoon in gesprek zou willen.

GRECO:

GRECO erkent dat het huidige lobbyverbod een maatregel in de goede richting is, maar vindt de huidige reikwijdte van het voormalig beleidsterrein vrij beperkt. De verbreding van de reikwijdte naar de gehele Rijksoverheid in plaats van het eigen beleidsterrein is dus in lijn met het GRECO-advies. GRECO doet geen uitspraken over termijn.

Europese Commissie:

Gedurende een periode van twee jaar na afloop van hun ambtstermijn lobbyen voormalige leden niet bij leden of hun personeel namens hun eigen bedrijf of dat van hun werkgever of cliënt op gebieden waarvoor zij in het kader van hun portefeuille bevoegd waren. Lobbyverbod geldt niet wanneer het voormalige lid van de EC een openbaar ambt aanvaardt.

Voorstel x

Bestaande lobbyverbod handhaven; gedurende twee jaar op beleidsterrein eigen ministerie.

Nadelen hiervan zijn:

- Leidt voortdurend tot lastige discussies over afbakening: wat kan het eigen beleidsterrein goed worden afgebakend in het kader van de eenheid van het regeringsbeleid? Zie ook de discussie over de vervolgfunctie van de minister van I&W.

- Niet in lijn met advies GRECO (huidig lobbyverbod stap in goede richting maar nog niet toereikend).
- Het lobbyverbod Europese Commissie kiest een andere insteek: twee jaar niet lobbyen bij de leden of personeel van de gehele commissie voor een eigen bedrijf, werkgever of cliënt maar alleen op terrein van de eigen portefeuille.
- Slecht uitlegbaar aan de Tweede Kamer omdat kabinet meerdere keren heeft aangekondigd het lobbyverbod aan te zullen passen/scherpen.

Datum
12 november 2021
Onze referentie
2021-0000601310

Mogelijk compromis:

Lobbyverbod op het voormalige beleidsterrein gedurende twee jaar bij zittende bewindspersonen en medewerkers van het Rijk.

Hiermee zou worden aangesloten bij Europese Commissie en het zou een verruiming t.o.v. het huidige lobbyverbod betekenen op twee punten:

- de zittende bewindspersonen mogen ook niet worden belobbyd (beperkt zich niet tot ambtenaren) en
- 'het voormalige beleidsterrein' is ruimer dan het voormalige eigen ministerie.

2. Draaideurverbod

BESPREEKPUNT A: Ontheffing door SG of advies onafhankelijke commissie

Toelichting: Met de keuze voor de SG wordt aangesloten bij de ontheffingsmogelijkheid voor het lobbyverbod. Er kan echter ook voor worden gekozen om de onafhankelijke commissie die een rol krijgt in de afkoelperiode, de SG te laten adviseren over de toelaatbaarheid van een draaideur. Ook hier geldt dat de commissie kan adviseren maar niet beslissen. Bij het geven van een betaalde opdracht treedt de gewezen bewindspersoon in een privaatrechtelijke rechtsverhouding met de Staat/departement – waartoe de SG bevoegd is om te tekenen, en niet met de onafhankelijke commissie.

BESPREEKPUNT B: gehele Rijksoverheid of eigen beleidsterrein

Toelichting: Er kan voor worden gekozen om het draaideurverbod alleen van toepassing te laten zijn op het voormalige eigen ministerie. Dat zou aansluiten bij de reikwijdte van de afkoelperiode.

GRECO

De GRECO heeft geen advies uitgebracht over indienstreden bij de Rijksoverheid of betaalde opdrachten.

Europese Commissie

De EC kent geen draaideurbeleid waarbij voormalige leden niet in dienst mogen treden van de Commissie. Een betaalde commerciële opdracht dient wel bij de EC te worden gemeld. Indien deze verband houdt met het voormalig beleidsterrein wordt het onafhankelijk comité geraadpleegd.

Mogelijk compromis:

Aansluiten bij voorstel x [] (alleen draaideurverbod voor betaalde, commerciële opdrachten) is mogelijk. Sluit aan bij Europese Commissie. GRECO zegt niets over draaideur. In de concept MR-brief is het draaideurverbod

opgenomen omdat de nationale overheid dit van decentrale overheden (Limburg) vergt en dus ook zelf het goede voorbeeld zou moeten geven.

Datum
12 november 2021
Onze referentie
2021-0000601310

3. Afkoelperiode en onafhankelijk advies

BESPREEKPUNT: semipubliek en privaat of alleen privaat/ 'commercieel'

Toelichting: Er kan voor gekozen worden om de afkoelperiode alleen betrekking te laten hebben op functies waarin sprake is van een commerciële relatie en frequent contact met het voormalige eigen beleidsterrein. Vraag is of deze afbakening op voorhand duidelijk is. Ook in semipublieke functies kan wellicht sprake zijn van commerciële belangen. Het kan dus ook een optie zijn om op voorhand 'semipubliek en privaat' te laten staan en de weging of een functie in het specifieke geval in ongewenste zin 'commercieel' is, aan de commissie over te laten.

GRECO

GRECO oordeelt dat situaties waarin bewindspersonen een nieuwe private functie aanvaarden op een nieuwe wijze breder dient te worden gereguleerd en oordeelt dat er thans geen afkoelperiode bestaat.

Europese Commissie

Gedurende een periode van twee jaar na afloop van hun ambtstermijn stellen voormalige leden de EC ten minste twee maanden van tevoren in kennis van hun voornemen om een beroepsactiviteit uit te oefenen (onbezoldigde activiteiten zijn hiervan uitgesloten). De EC onderzoekt de verstrekte informatie en als de voorgenomen activiteit verband houdt met de portefeuille van het voormalige lid zal zij het onafhankelijk comité raadplegen. Adviezen worden openbaar gemaakt. De meldplicht is niet van toepassing wanneer het voormalig lid van de EC een openbaar ambt aanvaardt. Sinds de invoering van de afkoelperiode (2018) is er nog geen advies gepubliceerd door het onafhankelijk comité over een functie in de semipublieke sector.

Voorstel x

Afkoelperiode van twee jaar met advies door onafhankelijke commissie voor alle vervolgfuncties op basis van een smal toetsingskader (commerciële/financiële belangenverstremgeling en misbruik van geheime info).

Nadelen:

- Smal toetsingskader is kwetsbaar.
- Is niet in lijn met het integriteitsbeleid van de Europese Commissie waar publieke vervolgfuncties zonder meer worden toegestaan.
- Geheimhoudingsverplichting is geregeld in het Wetboek van Strafrecht. De onafhankelijke commissie moet daar verre van blijven om het Openbaar Ministerie of de rechter niet in de wielen te rijden.
- Het ligt in de rede dat een onafhankelijke commissie een eigen afwegingskader hanteert.
- Bij een publieke vervolgfunctie ligt belangenverstremgeling niet zo voor de hand. Veel gewezen bewindspersonen vervolgen hun loopbaan in het publieke domein bijvoorbeeld als lid van het parlement of als bestuurder (burgemeester, CdK). Onhandig en inefficiënt als telkens de commissie hierover moet oordelen.

Mogelijk compromis:

De adviesverplichting beperken tot private functies (en niet ook semipublieke functies eronder laten vallen).

Dat is in lijn met het advies van de GRECO en de werkwijze van de Europese Commissie. In de concept MR-brief richt de adviesverplichting zich ook semipubliek, omdat het bestaande lobbyverbod ook op semipublieke functies ziet en daar is bij aangesloten.

Ook v.w.b. aanvaarden semipublieke functies kunnen zich dilemma's voordoen. Het schrappen van semipublieke functies voor de adviesverplichting in de afkoelperiode is dus weliswaar mogelijk vanuit optiek GRECO/EC, maar zou niet consequent zijn in vergelijking met het lobbyverbod.

Datum

12 november 2021

Onze referentie

2021-0000601310

Aan
Van

Minister van BZK

nota

MR-brief Integriteit gewezen bewindspersonen -
vergelijking met GRECO-aanbevelingen

Datum

11 oktober 2021

Onze referentie

2021-0000534633

Opgesteld door

DGBRW / D&B / PAW

Samengewerkt met

Bijlage(n)

1

Aan

Minister van BZK

Van

Aanleiding

heeft u gevraagd om de voorgestelde maatregelen uit de MR-brief (te behandelen MR 15 oktober a.s.) te leggen naast de GRECO-aanbevelingen. Gaan wij verder dan wat GRECO vergt? Specifiek vroeg u ook naar de reikwijdte van het beroepsverbod/afkoelperiode in relatie tot de GRECO-aanbevelingen.

Advies

- Kennis nemen van bijgevoegde tabel.
- Over het algemeen geldt dat GRECO kritisch in zijn beoordeling of een aanbeveling afdoende is opgevolgd. Er wordt niet eenvoudig genoeg genomen met een gedeeltelijke opvolging. Daarnaast is het zo dat GRECO-aanbevelingen doorgaans niet 'smart' zijn geformuleerd.
- V.w.b. de afkoelperiode heeft GRECO het alleen over private functies, terwijl in de MR-brief de afkoelperiode ook geldt voor bestuurlijke en lobbyfuncties in de *semi-publieke* sector. Daarvoor is gekozen omdat destijds voor het lobbyverbod (brief 2017 van vml. minister Plasterk) ook is uitgegaan van zowel de private als de semi-publieke sector. U heeft met die reikwijdte voor de afkoelperiode ingestemd voorafgaand aan de CBJ (begin september jl.). Het is evident dat met de toevoeging van semi-publiek het scala aan mogelijke vervolgfuncties voor bewindspersonen wordt beperkt. Strikt genomen vergt GRECO deze toevoeging niet. Ook het 'draaideurverbod' voor indiensttreding bij het Rijk komt in de voorgestelde vorm niet direct voort uit GRECO, maar vanuit de gedachte dat op nationaal niveau het goede voorbeeld moet worden gegeven (dit n.a.v. de kwestie-Limburg en het eerdere rapport van de Zuidelijke rekenkamer daarover).
- Desgewenst kan de MR-brief op bovenstaande punten worden aangepast.
- Van belang is wel om voorop te blijven stellen (zoals de MR-brief ook doet) dat het kabinet de maatregelen voorstelt vanuit *intrinsieke motivatie* en niet slechts omdat GRECO het kabinet daartoe aanspoort. De recente discussie in de TK (motie-Dassen) is daarbij een steun in de rug.

Toelichting proces/betrokkenheid J&V

Datum

11 oktober 2021

Onze referentie

2021-0000534633

Vorig jaar is in de MR een verkenning besproken n.a.v. de GRECO-aanbevelingen. Verschillende bewindspersonen (waaronder J&V !) hebben u aangespoord niet te terughoudend te zijn met de uitvoering daarvan.

Op verzoek van de minister J&V is de interdepartementale GRECO-werkgroep toen uitgebreid met J&V. In die werkgroep is de onderhavige MR-brief voorbereid en akkoord bevonden (GRECO-werkgroep bestaat uit BZK, AZ, Fi en J&V).

Vervolgens is de brief twee maal behandeld in de CBJ (onder voorzitterschap van [REDACTED]). Het algemene besef bij de CBJ-deelnemers was dat deze brief zodanig politiek van aard is dat deze finale besluitvorming door de MR behelst. In de CBJ van 14 september jl. heeft de voorzitter geconcludeerd dat de brief rechtstreeks naar de MR kon ter behandeling.

Vorige week is de brief tevens besproken in het SGO (waaraan namens J&V [REDACTED] deelnam).

Voorgestelde maatregel	Exacte tekst GRECO	Verschil
<p>LOBBYVERBOD:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Een oud-bewindspersoon mag 2 jaar na het aftreden niet vanuit een bedrijf, semipublieke organisatie of een lobbyorganisatie optreden als bemiddelaar, lobbyist of tussenpersoon in zakelijke contacten met de Rijksoverheid. - Medewerkers van het Rijk mogen vanuit hun ambtelijk functioneren geen zakelijke contacten in welke vorm dan ook onderhouden met een oud-bewindspersoon. 	<p>Het GRECO Evaluatie Team (GET) erkent dat het verbod voor gewezen bewindspersonen een maatregel in de juiste richting is. Maar de reikwijdte van deze beperking lijkt echter vrij beperkt te zijn. Het lobbyverbod geldt namelijk niet verplicht in alle situaties en voorkomt bijvoorbeeld niet dat voormalige kabinetsleden op andere beleidsterreinen van dezelfde regering lobbyen.</p>	<p>IN LIJN MET GRECO, met 1 aanscherping</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het voorstel is het bestaande lobbyverbod te verbreden van het eigen beleidsterrein naar de gehele Rijksoverheid. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de door GRECO voorgestelde reikwijdte. - Het al bestaande lobbyverbod gold ook al voor 2 jaar en ook voor de semipublieke sector. - Voor de beeldvorming is het niet verstandig hier nu wijziging in aan te brengen.
<p>DRAAIDEURVERBOD:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Medewerkers van het Rijk mogen geen betaalde opdrachten verlenen aan een oud-bewindspersoon gedurende een periode van 2 jaar na het aftreden. - Ook kan een oud-bewindspersoon 2 jaar lang geen arbeidsovereenkomst afsluiten met het Rijk. 	<p>Het zogenaamde 'draaideurverschijnsel', dat met hooggeplaatste regeringsfunctionarissen wordt geassocieerd, is in Nederland een bekend fenomeen. Aan het GET zijn verschillende controversen gemeld waarbij gewezen ministers onmiddellijk na hun aftreden een baan in de private sector accepteerden die in enige mate verband hield met hun eerdere verantwoordelijkheden.</p> <p>Het probleem met betrekking tot de 'draaideuren' kan met een verscheidenheid aan maatregelen worden aangepakt en er is in dit opzicht geen 'beste' manier om met de mogelijke risico's van belangenverstremming om te gaan. De weinige en beperkte maatregelen die nu in Nederland gelden, lijken evenwel onvoldoende.</p>	<p>DEELS IN LIJN MET GRECO</p> <ul style="list-style-type: none"> - GRECO bedoelt met 'draaideuren' een verbod op een overstap naar de private sector. Daar is de afkoelperiode voor bedoeld. - GRECO legt dus de link met de private sector, waar in het voorstel van BZK het draaideurbegrip is gekoppeld aan publieke sector. - De reden om het draaideurverbod voor bewindspersonen op deze wijze te regelen is de kwestie Limburg. De provincie Limburg kreeg het verwijt oud-bestuurders en politici betaalde opdrachten te laten uitvoeren of in dienst te laten treden, terwijl er niet een dergelijk verbod is voor oud-bewindspersonen om bij de rijksoverheid betaalde opdrachten uit te voeren. - Deze achtergrond is ook zo toegelicht en akkoord bevonden in de werkgroep GRECO (BZK, Fi, J&V, AZ).

AFKOELPERIODE:

- Er geldt 2 jaar lang een afkoelperiode voor een oud-bewindspersoon. Het is een verbod om in die periode een bestuurlijke functie te aanvaarden bij een private en semipublieke werkgever die actief is op het oorspronkelijke verantwoordelijkheidsgebied van de oud- bewindspersoon.

Er is in Nederland geen sprake van een algemene 'afkoelperiode' of een beperking voor bepaalde soorten activiteiten gedurende een bepaalde periode. (...) Hieruit volgt dat belangenverstrengeling in situaties waarin topfunctionarissen (...) in de private sector een nieuwe betrekking zoeken of waarin gewezen top-functionarissen na hun overheidsdienst een dergelijke betrekking aanvaarden, op een nieuwe wijze breder dient te worden gereguleerd.

Derhalve beveelt GRECO aan dat algemene regels betreffende beperkingen na uitdiensttreding worden ingevoerd voor personen die de hoogste bestuurlijke functies bekleden en die na het einde van hun functie in de publieke sector in de private sector een nieuwe betrekking zoeken en/of op het punt staan die betrekking te aanvaarden.

IN LIJN MET GRECO, met 2 aanscherpingen

- De aanbeveling van GRECO heeft uitsluitend betrekking op de private sector en niet op de semipublieke sector. De voorgestelde maatregel heeft wel betrekking op de semipublieke werkgever.

- Het voorstel is de afkoelperiode op het oorspronkelijke verantwoordelijkheidsgebied (in navolging van de reikwijdte van het lobbyverbod voor vervolgfuncties) niet alleen in de private maar ook in de semipublieke sector te laten gelden.

- De inschatting is dat ook in de semipublieke sector belangenconflicten kunnen ontstaan omdat een oud-bewindspersoon gebruik kan maken van zijn positie, voorkennis en contacten opgedaan tijdens het ambt. Een functie bij een woningcorporatie voor een gewezen minister van BZK of een ziekenhuis voor een gewezen minister van VWS wordt daarmee uitgesloten.

NB: Dit kan anders worden gewogen. Semi-publiek betekent doorgaans dat publieke en niet commerciële belangen worden gediend.

-De termijn voor de afkoelperiode staat niet duidelijk omschreven in de tekst van de GRECO-aanbeveling. De voorgestelde duur van 2 jaar na het aftreden voor de afkoelperiode sluit echter aan bij de gevoerde lijn van GRECO (zo blijkt uit de nalevingsverslagen dat 12-18 maanden niet wordt aanvaard door de GRECO) en bij de aanvaarde motie Dassen. Deze termijn komt voorts overeen met de afkoelperiode voor leden van de Europese Commissie, en de voorgestelde termijn door Transparency International.

<p>ONAFHANKELIJK ADVIES:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Een oud-bewindspersoon krijgt na de afkoelperiode van 2 jaar de mogelijkheid om eerst een gesprek te voeren met een gezaghebbend persoon, denk aan de voorzitter van het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers. 	<p>Ook is er geen mechanisme dat regelt dat topfunctionarissen na hun overheidsdienst goedkeuring of advies moeten dan wel kunnen krijgen ten aanzien van nieuwe activiteiten.</p>	<p>DEELS IN LIJN MET GRECO</p> <ul style="list-style-type: none"> -De invoering van een adviesmogelijkheid voor vervolgfuncties is in lijn met de advisering van de GRECO met dien verstande dat deze pas beschikbaar is na de afkoelperiode. - Het adviesgesprek na 2 jaar na afloop van de afkoelperiode is op advies van de werkgroep GRECO zo in het voorstel opgenomen. - Stel dat de afkoelperiode in de wetgeving door een rechter moet worden gesanctioneerd, dan is het onverstandig dat er tegelijkertijd ook advies kan worden gevraagd, omdat dan de mogelijkheid kan ontstaan dat het advies afwijkt van het oordeel van de rechter. Vandaar het voorstel om pas <u>na</u> de afkoelperiode een advies mogelijk te maken.