

mr. J.H.J. (Jeroen) de Wildt
dewildt@planet.nl

Den Haag, 13 december 2020

Bijdrage aan de internetconsultatie betreffende wijzigingen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de Kaderwet adviescolleges

1. VOORGESTELDE WIJZIGINGEN IN DE KADERWET ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN

1.1. Artikel 1-B

1.1.1. Vormgeving van de nieuwe bepaling

De voorgestelde wetsbepaling spreekt van “nevenfuncties”. Daaraan ligt de gedachte ten grondslag, dat het lidmaatschap van een zelfstandig bestuursorgaan per definitie een hoofdfunctie is. Dat is niet juist. Met name bij kleinere zbo’s hebben leden vaak hoofdfuncties elders. Het lijkt daarom beter te spreken over “andere functies”. Een alternatief is “andere hoofdfuncties of andere nevenfuncties”.

Een kort onderzoekje naar de wijze waarop momenteel op websites van zbo’s informatie wordt verstrekt over andere hoofd- of nevenfuncties leert dat dat vaak op weinig specifieke wijze gebeurt:

- “zij is daarnaast onder andere”;
- “hij vervult een aantal bestuurs- en adviesfuncties en is mede-eigenaar van een akkerbouwbedrijf”
- “Hij vervult nevenfuncties bij ...”.

Het verdient daarom aanbeveling om “een volledige en actuele opgave” voor te schrijven.

Als wordt overwogen deze suggesties over te nemen, heeft dat consequenties voor heel artikel 13 Kaderwet ZBO. Dat zou dan als volgt kunnen gaan luiden:

Artikel 13

1. Een lid van een zelfstandig bestuursorgaan vervult **geen andere functies** die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.
2. Een lid van een zelfstandig bestuursorgaan meldt het voornemen tot het aanvaarden van **een andere functie** anders dan uit hoofde van zijn functie aan Onze Minister.
3. **Andere functies** van een lid van een zelfstandig bestuursorgaan anders dan uit hoofde van zijn functie worden openbaar gemaakt. Openbaarmaking geschiedt door publicatie van een **volledige en actuele** opgave van deze **andere functies** op de website van het zelfstandig bestuursorgaan.

1.1.2. Inhoudelijke elementen van het voorschrift tot openbaarmaking van andere functies

In de huidige regeling (Kaderwet ZBO, artikel 13) dient een lid van een zelfstandig bestuursorgaan *“het voornemen tot het aanvaarden van een nevenfunctie anders dan uit hoofde van zijn functie”* aan de betrokken minister te melden. Als de minister expliciet of - in voorkomend geval - door stilzwijgen instemt met die aanvaarding en de functie ook daadwerkelijk is aanvaard, vervalt een eventuele noodzaak tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer en is de nevenfunctie passief openbaar, dat wil zeggen vatbaar voor desgevraagde openbaarmaking. De aanvullende, in het derde lid van artikel 13 voorgescreven, openbaarmaking middels terinzagelegging rust zowel op de minister als op het zelfstandig bestuursorgaan.

Het concept-wetsvoorstel voorziet in een andere aanpak van de openbaarmaking: *“door publicatie van een opgave van deze nevenfuncties op de website van het zelfstandig bestuursorgaan”*.

In de memorie van toelichting noemt het kabinet de huidige methode van terinzagelegging bij het zbo én de Minister *“niet meer van deze tijd”*. De nu voorgestelde oplossing (online informatie) is uiteraard wel van deze tijd, maar de rol van de verantwoordelijke ministers wordt geminimaliseerd en de hele uitvoering wordt overgelaten aan de zbo's zelf.

Deze aanpak is niet zonder bedenkingen. De basisgedachte is blijkbaar dat elk staatsorgaan een hem opgelegde wettelijke verplichting naleeft of een van hem verwachte medewerking aan rijksbeleid vanzelfsprekend verleent. Maar zo werkt het niet altijd. Een illustratie daarvan is te vinden in het volgende deel van deze bijdrage. Daar wordt in beeld gebracht dat het in een vergelijkbare sector (de raden en commissies die vallen onder de Kaderwet adviescolleges), moeilijk blijkt deze colleges te bewegen tot een correcte publicatie van andere functies van hun leden.

In de sector van de zbo's is de ministeriële verantwoordelijkheid voor hun taakuitoefening beperkt tot wat wettelijk is bepaald. Maar tot dat beperkte deel behoort in elk geval het waarborgen van inzicht in het functioneren van de zbo's. Is dat inzicht onvoldoende, dan is ook geen effectieve democratische controle mogelijk. Het bevorderen van transparantie met betrekking tot andere functies van leden van zbo's is daarom een belangrijk element van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's. En de vraag is of de nu voorgestelde wetswijziging daarvoor toereikend is.

Mijns inziens behoort BZK serieus te overwegen zelf een online register op te zetten, waarin de andere functies van leden van zbo's centraal worden bijgehouden. Dat heeft het aanmerkelijke voordeel dat een centrale redactie regelmatig – te denken valt aan intervallen van drie of zes maanden – alle ingeschrevenen kan vragen of hun gegevens moeten worden gewijzigd of aangevuld. Het alternatief, de verantwoordelijkheid bij de zbo's laten, zal vrijwel zeker tot beduidende lacunes in de informatie leiden. Bezien vanuit de noodzaak van effectiviteit van wetgeving is een door BZK onderhouden register daarom te prefereren.

1.2. Artikel II

1.2.2. Ook de Kaderwet adviescollege behoeft een bepaling over nevenfuncties

Bij brief van 15 januari 2016 (Kamerstukken II, 2015-2016, 28101, nr. 15) bood minister Blok voor Wonen en Rijksdienst - op dit dossier de ambtsvoorganger van de huidige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - de Tweede Kamer de vierde evaluatie van de Kaderwet adviescolleges aan. In deze geleidende brief schreef hij namens het kabinet onder meer:

"[...] De aanbevelingen uit de vierde evaluatie van de Kaderwet leiden tot een continuering van het in gang gezette beleid. Ik wil voortbouwen op de ingezette ontwikkelingen. Daaraan wil ik enkele nadere acties toevoegen: [...]

2. Maak (neven)functies van Raadsleden openbaar

Een aantal adviescolleges publiceert de (neven)functies van de leden op de website. In de Kaderwet is opgenomen dat leden op basis van deskundigheid en onafhankelijkheid benoemd worden. Daarom is het van belang dat transparant is welke andere functies Raadsleden vervullen buiten het lidmaatschap van de adviesraad. Het kabinet hecht er belang aan transparant te zijn over nevenfuncties. Ik verwacht van adviescolleges dat zij, voor zover zij dit nog niet gedaan hebben, de (neven)functies van raadsleden op hun website plaatsen. Ik en mijn collega-bewindslieden zullen hierop toezien. [...]"

Voor wat de onder BZK ressorterende adviescolleges betreft, heeft dat aangekondigde toezicht het beoogde effect gehad: zowel de Kiesraad als de Raad voor het Openbaar Bestuur doen op hun websites keurig opgave van (neven)functies van voorzitter en leden; detailkritiek blijft hier achterwege. Maar het toezicht door andere bewindspersonen is sinds februari 2016 weinig succesvol gebleken, zoals mag blijken uit de gegevens in de bijlage.

- De twee tijdelijke adviescolleges hebben beide een eigen website. Maar van de 18 permanente adviescolleges beschikken er slechts 12 daarover. Van de 8 eenmalige adviescolleges hadden maar 3 een eigen website.
- Van slechts 112 van de 324 in dit overzicht meegenomen raadsleden zijn de andere (hoofd- en neven)functies online te vinden: dat is 35 %. Maar dat is ruim gerekend: aanduiding van één of meer huidige (hoofd- en neven)functies wordt dan al meegerekend. Als bijvoorbeeld de door de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Kiesraad gehanteerde norm wordt gehanteerd dat *alle* maatschappelijk relevante (hoofd- en neven)functies worden vermeld, dan daalt het aantal tot 62; dat is 19%.

Voorlopige conclusie moet helaas zijn dat de door het kabinet in januari 2016 toegezegde transparantie met betrekking tot (neven)functies van leden van adviescolleges op geen stukken na is bereikt. Dat betekent dat er alle aanleiding is om naar analogie van de hierboven besproken wijziging van de Kaderwet ZBO in de Kaderwet adviescolleges een bepaling op te nemen die de adviescolleges ook wettelijk verplicht de door de regering verlangde publicatie van andere functies van hun leden op de eigen website te vermelden.

Dat zou bijvoorbeeld kunnen door aan artikel 12 Kaderwet adviescolleges een vierde lid toe te voegen. Een tekstsuggestie daarvoor:

4. Andere functies van een lid van een adviescollege anders dan uit hoofde van zijn functie worden openbaar gemaakt. Openbaarmaking geschiedt door publicatie van een volledige en actuele opgave van deze andere functies op de website van het adviescollege.

-0-0-0-0-0-

Jeroen de Wildt
Den Haag, 13 december 2020

TRANSPARANTIE VAN HET ADVIESSTELSEL | ONLINE VERMELDING (HOOFD- EN NEVEN)FUNCTIES LEDEN ADVIESCOLLEGES

Bij brief van 15 januari 2016 (Kamerstukken II, 28101, nr. 15) heeft de Minister voor Wonen en Rijksdienst de Kamer meegedeeld dat het kabinet (in elk geval van onder de Kaderwet ressorterende) adviescolleges verwacht dat zij de (neven)functies van raadsleden op hun website plaatsen en dat hij en zijn collega-bewindslieden hierop zullen toezien. Om na te gaan of hieraan gevolg is gegeven, is in onderstaand overzicht – per adviescollege – de stand van zaken aangegeven. Voor de permanente en tijdelijke adviescolleges is gekeken naar de situatie medio december 2020; voor de eenmalige adviescolleges naar de situatie per 1 januari 2020.

Deze tabel is gebaseerd op het laatste overzicht van adviescolleges, zoals opgenomen in bijlage 4A, tabel 60, van de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2019 (Kamerstukken II, 31490, nr. 279, bijlage bij brief van 20 mei 2020 van de Staatssecretaris van BZK). Hierbij is ook de volgorde van die bijlage aangehouden, maar weggelaten zijn de eenmalige adviescolleges, waarvan de instellingstermijn op 1 januari 2020 was verlopen.

Adviescollege	Status	Aantal leden ^[1]	Website	Nevenfuncties online
Adviesraad Internationale Vraagstukken	Permanent	9	https://aiv-advies.nl	ja
Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken	Permanent	9	https://www.cavv-advies.nl	ja
Staatscommissie Internationaal Privaatrecht	Permanent	16	Geen website	nee
Raad voor het Openbaar Bestuur	Permanent	9	https://www.raadopenbaarbestuur.nl	ja
Kiesraad	Permanent	7	https://www.kiesraad.nl	ja
Raad van deskundigen voor de nationale meetstandaarden	Permanent	9	Geen website	nee
Adviescollege toetsing regeldruk	Tijdelijk ^[2]	3	https://www.atr-regeldruk/	Ja, maar ^[3]
Taskforce infrastructuur klimaatpakkoord industrie	Eenmalig	3	Geen website ^[4]	nee
Commissie Toekomst Accountancysector	Eenmalig	3	Geen website	nee
Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur	Permanent	10	https://www.rli.nl	Ja, maar ^[5]
Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht	Permanent	9	Geen website	nee
Adviescommissie voor vreemdelingenzaken	Permanent	10	https://acvz.org	ja
Autoriteit Persoonsgegevens	Permanent	3	https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/	ja
Commissie auteursrecht	Permanent	8	Geen website	nee
Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten enz.	Eenmalig	6	Geen website	nee
Commissie insolventierecht	Permanent	8	Geen website	nee
Commissie vennootschapsrecht	Permanent	8	Geen website	nee
Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof	Eenmalig	7	https://www.aanpakstikstof.nl > sitemap > enz.	nee
Adviescollege Stikstofproblematiek	Eenmalig	11	https://www.aanpakstikstof.nl > sitemap > enz.	nee
Onderwijsraad	Permanent	10	https://www.onderwijsraad.nl/	Ja, maar ^[6]

Raad voor Cultuur	Permanent	8	https://www.raadvoorcultuur.nl/	Ja, maar ^[7]
Adviesraad voor Wetenschap, technologie en innovatie	Permanent	10	https://www.awti.nl	Ja
Commissie vergemakkelijking schadeafhandeling beroepsziekten	Eenmalig	5	https://www.commissievsab.nl/de-commissie/	Ja
Raad voor Volksgezondheid en Samenleving	Permanent	9	https://www.raadrvs.nl	Ja, maar ^[8]
Gezondheidsraad	Permanent	111	https://www.gezondheidsraad.nl	nee
Nederlandse Sportraad	Tijdelijk ^[9]	10	https://www.nederlandse-sportraad.nl/	Ja, maar ^[10]
Adviescommissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen	Eenmalig	10	Geen website	nee
Commissie faillissementen ziekenhuizen	Eenmalig	3	Geen website	nee
Totaal aantal leden		324		

Wat bij eerste beschouwing van deze gegevens opvalt:

- Van de 18 permanente adviescolleges beschikken er 12 over een eigen website, waardoor iedereen makkelijk inzicht kan krijgen in hun samenstelling en kennis kan nemen van de door hen uitgebrachte adviezen. Maar dat betekent ook dat die mogelijkheden ontbreken bij de 6 overige permanente adviescolleges. Wie een goed beeld wil krijgen van samenstelling en adviezen van zo'n college moet uiterst bedreven zijn in het online zoeken naar informatie.
- De 2 tijdelijke adviescolleges beschikken beide over een eigen website.
- Van de 8 hier behandelde eenmalige adviescolleges (die per 1 januari 2021 alle zijn opgeheven) beschikken er 3 over een eigen website. Voor de 5 overige gold: good luck met het bijeenprokkelen van informatie.
- Van slechts 112 van de 324 in dit overzicht meegenomen raadsleden zijn de andere (hoofd- en neven)functies online te vinden: dat is 35 %. Maar dat is ruim gerekend: aanduiding van één of meer huidige (hoofd- en neven)functies wordt dan al meegerekend. Als de bijvoorbeeld door de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Kiesraad gehanteerde norm wordt gehanteerd dat alle maatschappelijk relevante (hoofd- en neven)functies worden vermeld, dan daalt het aantal tot 62; dat is 19%.

Voorlopige conclusie moet helaas zijn dat de door het kabinet in januari 2016 toegezegde transparantie met betrekking tot (neven)functies van leden van adviescolleges op geen stukken na is bereikt.

Jeroen de Wildt (dewildt@planet.nl)

Den Haag, 12 december 2020

Opmerkingen, verbeteringen, aanvullingen zijn welkom

NOTEN

¹ Aantal leden is ontleend aan bijlage 4A, tabel 60 van de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2019.

² Tot 1-6-2021.

³ Onduidelijk is of alle nevenfuncties zijn vermeld.

⁴ De werkzaamheden van deze tijdelijke taskforce waren wel te volgen via de website www.klimaatakkoord.nl, maar daar werd geen informatie verstrekt over andere hoofd- of nevenfuncties van de taskforceleden.

⁵ Wel informatie over de individuele raadsleden, maar niet altijd duidelijke informatie over nevenfuncties. Enkele voorbeelden: “zij is daarnaast onder andere”; “hij vervult een aantal bestuurs- en adviesfuncties en is mede-eigenaar van een akkerbouwbedrijf” “Hij vervult nevenfuncties bij ...”).

⁶ Onduidelijk is of alle nevenfuncties zijn vermeld.

⁷ Veel informatie over personen, maar vooral over hun beroepsverleden. Geen volledige opgave hoofd- en neven)functies: over een lid wordt vermeld: “... bekleedt diverse nevenfuncties als commissaris en toezichthouder”.

⁸ Onduidelijk is of alle nevenfuncties zijn vermeld.

⁹ Tot 1-4-2022.

¹⁰ Veel informatie over personen, maar vooral over hun beroepsverleden. Geen volledige opgave (neven)functies.