

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2012

Nr. 124

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 augustus 2012

Op 29 februari 2012 heeft de Nationale ombudsman een beschouwing gepubliceerd met daarin een reflectie op transparantie bij wat hij aanduidt als «politieke benoemingen».¹ De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit de Tweede Kamer heeft mij op 2 maart 2012 schriftelijk verzocht om een reactie op de beschouwing van de Nationale ombudsman. Daaraan geef ik graag gevolg door middel van deze brief. Ik betrek daarbij tevens de motie van het lid Van Gent over openbare, toegankelijke en controleerbare sollicitatieprocedures voor de Hoge Colleges van Staat (Kamerstukken II 2011–2012, 33 000 III, nr. 15), de motie van het lid Recourt over een rol voor de Staten-Generaal in de procedure voor benoeming van de vice-president van de Raad van State (Kamerstukken II 2011–2012, 33 000 III, nr. 10) en de motie van de leden Schouw en Van Raak over een rol voor de Tweede Kamer in diezelfde procedure (Kamerstukken II 2011–2012, 33 000 VII, nr. 58).

De beschouwing van de Nationale ombudsman

De beschouwing van de Nationale ombudsman bestaat uit twee delen. Een deel waarin hij terugblijkt op de procedure die in 2011 is gevolgd bij de benoeming van de vice-president van de Raad van State. Wat die procedure betreft, volsta ik met te verwijzen naar de brief met bijlagen waarmee de Minister van Veiligheid en Justitie de Kamer hierover heeft geïnformeerd (Kamerstukken II 2011–2012, 30 585, nr. 29). Daarnaast gaat de Nationale ombudsman in zijn beschouwing in algemene zin in op de vraag in hoeverre partijpolitieke criteria of partijpolitieke invloed een rol spelen bij benoemingen voor «sleutelfiguren in ons constitutionele bestel», waaronder hij in elk geval verstaat: Commissarissen van de Koningin, burgemeesters, leden van de Hoge Colleges van Staat, leden van belangrijke zelfstandige bestuursorganen en adviesorganen, directeuren van planbureaus, en hoge ambtenaren in de

¹ De beschouwing heeft niet de vorm van een onderzoeksrapport en ze heeft daardoor ook geen nummer. Ze is te vinden op de website van de Nationale ombudsman: http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/sites/default/files/kroniek_van_een_aangekondigde_29_februari_2012.pdf.

rang van secretaris-generaal of directeur-generaal. Hij concludeert dat daar geen betrouwbaar beeld van valt te krijgen, maar indien dergelijke criteria een rol spelen, zou dit volgens de ombudsman bij voorkeur beëindigd of verminderd moeten worden. Voor zover dat niet gewenst is, zou het gegeven dat dergelijke criteria een rol kunnen spelen, voor alle betrokkenen duidelijk moeten zijn. De Nationale ombudsman vermeldt aan het slot van zijn beschouwing enkele aandachtspunten om de transparantie op dit punt te bevorderen.

Met de Nationale ombudsman ben ik het eens dat speculaties en geruchten rond benoemingen in de openbare dienst schadelijk kunnen zijn voor het vertrouwen in de overheid. Bezorgdheid daarover was in 2006 ook reden voor het toenmalige kabinet advies te vragen aan de Raad voor het openbaar bestuur over transparantie bij benoemingen in het openbaar bestuur.¹ Het advies van de Raad is in datzelfde jaar gevolgd door een kabinetsstandpunt waarin verschillende maatregelen werden aangekondigd (Kamerstukken II 2006–2007, 30 800 VII, nr. 25). Met de maatregelen die toen zijn getroffen en waar dit kabinet zich evenzeer aan gecommitteerd acht, werd beoogd de transparantie rond benoemingen verder te vergroten.

Wellicht ten overvloede wil ik hierbij nog op het volgende wijzen. Het is niet verrassend dat mensen die hun loopbaan in de openbare dienst hebben gevonden, daarbinnen een overstap maken, omdat hun talenten, kennis en ervaring op meerdere plaatsen binnen de openbare dienst bruikbaar zijn. Voormalige ambtenaren kiezen zo wel eens voor een politiek vervolg van hun loopbaan. Voormalige politici komen zo wel terecht in een betrekking bij een adviesorgaan van de regering of bij een zelfstandig bestuursorgaan of een internationale organisatie. Dat hebben zij dan inderdaad vaak mede te danken aan de talenten die hen ook geschikt maakten voor een politieke functie en aan de kwaliteiten die zij in hun politieke loopbaan hebben getoond of opgedaan. Een dergelijke benoeming is daarom geen reden om partijpolitieke rekrutering of beïnvloeding te vermoeden, evenmin als het feit dat het kabinet vanuit de eigen verantwoordelijkheid soms afwijkt van een aanbeveling die vanuit de betrokken overheidsorganisatie zelf is gedaan. Hetzelfde geldt voor het gegeven dat vanuit politieke partijen voorafgaand aan een sollicitatieprocedure soms partijgenoten voor bepaalde functies als kandidaat worden genoemd of dezen worden aangespoord om te solliciteren. Deze praktijk wordt door de Nationale ombudsman overigens niet afgekeurd, maar – integendeel – juist aangeduid als «een gezonde vorm van talentscouting» (p. 11 van de beschouwing).

Evenmin is het verrassend dat ambtenaren vaak lid zijn van een politieke partij. Dat ligt voor de hand bij mensen die de publieke zaak zijn toegedaan en die daarin hun loopbaan hebben gezocht. Er zijn geen aanwijzingen dat dit een rol zou spelen bij hun benoeming. Het staat er ook niet aan in de weg dat het ambtenarencorps partijpolitiek neutraal functioneert, op welk punt wij in Nederland gelukkig een lange traditie hebben. Het zou een zeer zorgwekkende ontwikkeling zijn als de professionele neutraliteit van degenen die niet-politieke ambten vervullen, in twijfel wordt getrokken vanwege het enkele feit dat zij lid zijn van een politieke partij, of als mensen uit loopbaanoverwegingen gaan afzien van een partijlidmaatschap of van iedere deelname aan politieke activiteiten.

De Nationale ombudsman stelt terecht dat bekwaamheid en geschiktheid bepalend moeten zijn bij de benoeming van personen op functies in het openbaar bestuur. Dat is ook de praktijk. Het hebben van een bepaalde politieke gezindheid is voor een goede functievervulling uitsluitend relevant bij functies die een uitgesproken politiek karakter hebben. Onder de functies waarin benoemingen plaatsvinden door de regering zijn dat

¹ Raad voor het openbaar bestuur, Benoemingen in het openbaar bestuur: transparant, onderbouwd en functioneel, Den Haag 2006.

alleen de benoemingen van ministers en staatssecretarissen. Onder de functies waarin benoemingen plaatsvinden door een minister of staatssecretaris kan een dergelijke voorwaarde alleen worden gesteld bij de aanstelling – voor de periode van hun eigen ambtsvervulling – van hun politieke assistent. Bij de decentrale overheden geldt dit voor de benoeming van gedeputeerden, wethouders, leden van de dagelijkse besturen van de waterschappen en hun politieke assistenten, als zij die hebben.

Buiten deze relatief kleine groep van politieke functies wordt het zoeken naar kandidaten voor geen enkele functie in het openbaar bestuur beperkt tot leden van politieke partijen of tot personen met een bepaalde politieke overtuiging of levensbeschouwelijke achtergrond, laat staan tot leden van een bepaalde politieke partij. Slechts in drie gevallen kan bij de uiteindelijke keuze, indien er meerdere geschikte kandidaten blijken te zijn, de eventuele politieke affiniteit van de kandidaten soms nog wel een rol spelen.

Dat is om te beginnen bij de aanbeveling door gemeenteraad of Provinciale Staten of bij de voordracht aan de Kroon voor een benoeming tot burgemeester of Commissaris van de Koningin. Gelet op de aard van deze functies ligt dit ook voor de hand. Dit is algemeen bekend en hierover plegen bij de betrokkenen geen misverstanden te bestaan. Overigens is mijn beeld dat in de praktijk de politieke kleur slechts in een beperkt aantal gevallen in beeld komt nadat de vertrouwenscommissie eerst de geschiktheid van meerdere kandidaten heeft vastgesteld.

Ten tweede wordt voor de Raad van State en zijn Afdeling advisering gestreefd naar een redelijke afspiegeling van maatschappelijke achtergronden en levensbeschouwelijke richtingen. Dit gebeurt in het belang van de kwaliteit van de uit te brengen adviezen en om het gezag en het draagvlak van de advisering te waarborgen. Dit betekent niet dat bij iedere vacature een bepaalde politieke affiniteit op enige manier een eis is. Wel wordt er naar gestreefd te voorkomen dat duurzaam sprake is van over- of ondervertegenwoordiging van een bepaalde achtergrond of affiniteit. In de praktijk leidt dit ertoe dat bij de uiteindelijke keuze in sommige gevallen, op aangeven van de Raad zelf, mede rekening wordt gehouden met de politieke affiniteit van de kandidaten, mits deze uiteraard voldoen aan de eisen die in het profiel zijn gesteld. Het gaat dan uitdrukkelijk om affiniteit, wat iets anders is dan partijlidmaatschap. Een en ander is duidelijk aangegeven op de website van de Raad van State en bij de publicatie van vacatures pleegt daarnaar ook verwezen te worden.¹ Vergelijkbare overwegingen kunnen, naast de wenselijkheid van spreiding over disciplines en universiteiten, ook een rol spelen bij de benoeming van Kroonleden in de SER, zoals op de website van de SER ook is vermeld.² Ik meen dat dit ook het geval is, of althans in het verleden het geval is geweest, bij de voordracht van leden van de Algemene Rekenkamer door de Tweede Kamer.³

Ten slotte vindt bij een klein aantal adviescolleges wel eens een soort marginale toets op politieke affiniteit plaats. Dat wil zeggen dat gecheckt wordt of een bepaalde benoeming niet zou leiden tot een uitgesproken eenzijdige samenstelling van het college wat de eventuele politieke affiniteiten van de leden betreft. Blijkens de evaluatie van de Kaderwet adviescolleges (Kamerstukken II 2011–2012, 28 101, nr. 11) geven raden waar dit speelt aan dat zij hiertoe genoodzaakt zijn vanwege het nodige draagvlak en de erkenning in de achterban.

Bij alle andere benoemingen is politieke gezindheid geen selectie criterium, in welke fase van de procedure ook. Dit is ook gewaarborgd in artikel 3 van de Grondwet en in artikel 5 van de Algemene wet gelijke behandeling. Ook bij de benoeming van ambtenaren – de hoogste ambtenaren en de directeuren van planbureaus inbegrepen – is politieke

¹ www.raadvanstate.nl/publicaties/publicaties/pdf/notitie_kwaliteiten.pdf.

² www.ser.nl/nl/raad/ser_kort/drie_groeperingen.aspx.

³ Raad voor het openbaar bestuur, Benoemingen in het openbaar bestuur. Transparant, onderbouwd en functioneel, Den Haag, 2006.

gezindheid geen criterium. Voor de ambtelijke dienst als geheel of voor delen daarvan wordt evenmin gestreefd naar het voorkomen van «scheefgroei» wat de politieke gezindheid betreft. Ambtenaren zijn vrij om lid te zijn van een politieke partij en om daarin buiten werktijd een actieve rol te spelen, maar voor hun werk en voor de beoordeling van hun geschiktheid daarvoor mag dit geen vereiste zijn. Evenmin mag het daarvoor als een belemmering worden gezien, tenzij het de goede vervulling van de functie of het goed functioneren van de openbare dienst zou bedreigen (artikel 125a Ambtenarenwet). Ditzelfde geldt voor leden van zelfstandige bestuursorganen.

In de verschillende benoemingsprocedures zijn tegenwoordig de nodige waarborgen opgenomen om een objectieve beoordeling van kandidaten en een correcte voorlichting aan kandidaten te verzekeren en om daarover ook verantwoording te kunnen afleggen. Daartoe behoren onder meer het opstellen van profielen, het adverteren van vacatures, het werken met aanbevelingen of met commissies die over benoemingen adviseren en het vereiste dat de belangrijkste benoemingen onderwerp zijn van beraadslaging in de ministerraad. Voor de hoogste ambtenaren geldt bovendien de procedure voor de topmanagementgroep van de Algemene bestuursdienst. Kandidaten plegen over een en ander te worden geïnformeerd. Uit de aard der zaak blijven de sollicitaties zelf vertrouwelijk, evenals de inhoud van de met de kandidaten gevoerde gesprekken en de vergelijking van hun bekwaamheid en geschiktheid voor de functie.

Zoals ik eerder heb gezegd, is het bovenstaande niet nieuw. In 2006 heeft het toenmalige kabinet eenzelfde standpunt ingenomen naar aanleiding van het in datzelfde jaar uitgebrachte advies van de Raad voor het openbaar bestuur. Dat standpunt is sindsdien richtsnoer voor het handelen van de regering bij benoemingen in het openbaar bestuur. Het heeft mede geleid tot het opnemen van een voorschrift in de Wet op de Raad van State om vacatures te adverteren in de Staatscourant (artikel 2, eerste lid). De Nationale ombudsman gaat in zijn lezing van deze bepaling er van uit dat de verplichting om vacatures door middel van een advertentie bekend te maken, slechts geldt voor de vacatures van staatsraden, maar niet voor die van de vice-president. Dit zou ook wel aansluiten bij het onderscheid dat de wet in andere bepalingen maakt tussen de staatsraden en de vice-president. Het kabinet heeft bij de afgelopen procedure evenwel geconstateerd dat artikel 2, eerste lid, van de wet een dergelijk onderscheid niet maakt en dat de bepaling daarom ook voor de vacature van de vice-president geldt. De Nationale ombudsman werpt de vraag op of het plaatsen van een advertentie bij dit type functies altijd even zinvol is en zeker bij de functie van vice-president. Enerzijds dient het de transparantie, maar anderzijds kan het ook verkeerde verwachtingen wekken, omdat bij voorbaat vaststaat dat slechts zeer weinigen aan de gevraagde kwalificaties zullen voldoen. In het licht van de opvatting van de Nationale ombudsman over het bepaalde in artikel 2 eerste lid van de Wet op de Raad van State kan dit te zijner tijd bij een wijziging van de Wet op de Raad van State worden herbezien.

Het huidige beleid, zoals hiervoor geschetst, is strikter dan de Nationale ombudsman lijkt te onderkennen en ook strikter dan hij lijkt voor te staan. Hij lijkt meer ruimte te zien voor het meewegen van politieke affiniteit bij sommige benoemingen dan op dit moment het geval is, mits daarover maar duidelijkheid wordt betracht. Datzelfde gold trouwens ook voor de Raad voor het openbaar bestuur in zijn hiervoor vermelde advies uit 2006, waar deze bepleitte om op dit punt «scheefgroei» binnen het ambtenaren-corps tegen te gaan. Het kabinet ziet echter geen reden voor uitbreiding van het aantal gevallen waarin politieke affiniteit bij benoemingen een

criterium mag zijn. Bij uitstek binnen de ambtelijke dienst hoort dit geen enkele rol te spelen.

De motie Van Gent

In de motie Van Gent is de regering verzocht het huidige benoemingenbeleid voor Hoge Colleges van Staat te evalueren en voorstellen te doen hoe bij de benoeming van leden van Hoge Colleges van Staat voorzien kan worden in openbare, toegankelijke en controleerbare sollicitatieprocedures.

Ik neem aan dat met de term Hoge Colleges van Staat in de motie wordt bedoeld op de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman. Bij de benoeming van de Nationale ombudsman en de leden van de Algemene Rekenkamer is een belangrijke rol weggelegd voor de Tweede Kamer, omdat deze colleges een nauwe band met de Kamer hebben en ook primair aan de Tweede Kamer rapporteren. Het ligt daarom voor de hand dat de Kamer zich in de eerste plaats zelf uitspreekt over de vraag of daarbij meer openbaarheid, toegankelijkheid of controleerbaarheid gewenst is. Ook in het hiervoor vermelde kabinetsstandpunt over transparantie bij benoemingen uit 2006 is er om die reden niet op ingegaan.

Wat de Raad van State betreft, kan worden vastgesteld dat de wijze van werving bij vacatures in de Raad de laatste tijd al sterk is veranderd in vergelijking met de praktijk zoals die in het verleden gebruikelijk was.¹ Bij de voorbereiding van de recente wijziging van de Wet op de Raad van State is daarover uitvoerig van gedachten gewisseld met de Tweede Kamer. Zoals hiervoor al gezegd, staat ook bij de werving, selectie en benoeming van leden van de Raad van State en van staatsraden te allen tijde de bekwaamheid en geschiktheid van de te benoemen kandidaat voorop. Het in de overwegingen van de motie aangehaalde beginsel dat alle Nederlanders op gelijke voet in de openbare dienst benoembaar zijn (artikel 3 Grondwet) geldt ook bij benoemingen van leden van de Raad van State. Dat beginsel staat er niet aan in de weg dat hoge eisen worden gesteld aan degenen die voor een dergelijke functie in aanmerking willen komen en dat in de slotfase van een benoemingsprocedure, met het oog op een evenwichtige samenstelling van de Raad, soms ook wordt gekeken naar de levensbeschouwelijke of politieke affiniteiten van kandidaten, zoals ik eerder in deze brief heb uiteengezet. Sinds het kabinetsstandpunt uit 2006 is de praktijk bij de Raad van State dat vacatures gepubliceerd worden in de Staatscourant en soms ook in andere media, bijvoorbeeld in het Weekblad voor fiscaal recht als men een fiscalist zoekt. Daarbij wordt dan verwezen naar het voor de functie opgestelde functieprofiel, aan de hand waarvan gegadigden kunnen nagaan of zij aan de gestelde eisen kunnen voldoen. Sinds de inwerkingtreding van de Wet herstructurering Raad van State op 1 september 2010 is openbare werving ook in de wet voorgeschreven (artikel 2, eerste lid, van de Wet op de Raad van State). Als eerder vermeld, zijn de algemene functie-eisen bovendien op de website van de Raad te vinden. Periodiek zendt de vice-president voorts een verslag over het gevolgde benoemingenbeleid aan de Tweede Kamer, waarna daarover een gesprek kan plaatsvinden met de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken.² Tezamen worden hiermee mijns inziens voldoende waarborgen geboden voor openbaarheid, toegankelijkheid en controleerbaarheid van de sollicitatieprocedures. De gewijzigde wet die de aanzet is geweest voor deze nieuwe praktijk, is nog geen twee jaar in werking. Voor een evaluatie lijkt het mij daarom nog wat te vroeg.

De moties Recourt en Schouw/Van Raak

In de moties Recourt en Schouw/Van Raak wordt ervoor gepleit de Staten-Generaal respectievelijk de Tweede Kamer een rol te geven in de

¹ Zie over de benoemingspraktijk in het verleden en voor een historisch overzicht van de samenstelling van de Raad van State: J.J. Vis, *Herkomst van staatsraden*, in: E.L. Berg e.a. (red.), *De Raad van State. Een stand van zaken*, Deventer 1997.

² Zie de Vierde nota van wijziging bij het wetsvoorstel herstructurering Raad van State, Kamerstukken II 2008–2009, 30 585, nr. 20, p. 2–3.

benoemingsprocedure voor toekomstige vice-presidenten van de Raad van State. De moties laten in het midden van welke aard deze rol zou kunnen zijn en dat is ook niet zo gemakkelijk te bepalen. Een voordrachtsrecht is zonder wijziging van de Grondwet uitgesloten en zou ook niet goed passen in de verhoudingen en procedures waarvoor we in Nederland tot nu toe hebben gekozen. Hierover is bij eerdere gelegenheden al uitvoerig van gedachten gewisseld, laatstelijk bij de behandeling van het wetsvoorstel dat tot de herstructurering van de Raad van State heeft geleid.¹ In de plaats daarvan is toen gekozen voor de hierboven vermelde maatregelen die beogen de Tweede Kamer in algemene zin beter te informeren over het benoemingenbeleid. Bij die eerdere discussie ging het over de benoeming van de leden van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State, maar de conclusies gaan evenzeer op voor de benoeming van de vice-president.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies

¹ Zie vooral Kamerstukken II 2007–2008, 30 585, nr. 17, en de daarin vermelde voorgeschiedenis.