

Kroniek van een aangekondigde

Reflectie op transparantie bij politieke benoemingen

Samenvatting

De procedure die heeft geleid tot benoeming van de Vice-President van de Raad van State in 2012 heeft in brede kring tot wrevel geleid. De Nationale ombudsman heeft, gelet op de gevoeligheid van deze kwestie, geen formeel onderzoek ingesteld. Hij heeft mede op basis van signalen en achtergrondgesprekken en de reactie op zijn vragen aan de minister van Veiligheid en Justitie, een analyse uitgevoerd die heeft geleid tot een reflectie op transparantie bij politieke benoemingen en tot het formuleren van een aantal aandachtspunten. Daarbij gaat het niet alleen om de positie van Vice-President van de Raad van State, maar om alle Hoge Colleges van Staat, rechterlijke colleges, bestuurders zoals burgemeesters en commissarissen van de Koningin, toezichthouders als de NMa, de OPTA, DNB, de AFM en de Zorgautoriteit en belangrijke instanties als SCP, CPB, RPB, CBP, WRR en hoge ambtelijke functies als Secretaris-generaal en Directeur-generaal bij ministeries en de leiding van zelfstandige bestuursorganen. Hij heeft zich laten inspireren door de uitgangspunten die *Transparency International* hanteert in het rapport over Nederland dat binnenkort openbaar wordt.

De Nationale ombudsman stelt dat de gewijzigde maatschappelijke verhoudingen steeds minder ruimte laten voor gebrek aan transparantie en partijpolitieke invloed op benoemingen. Het vertrouwen van de burger in de overheid is meer en meer afhankelijk van de mate van transparantie die burgers ervaren. Daar staat tegenover dat enerzijds in Nederland duister is welke invloed politieke partijen hebben bij benoemingen en dat er anderzijds onvoldoende waarborgen gelden voor eerlijke benoemingsprocedures. Ook bij de benoeming van de Vice-President van de Raad van State was er onvoldoende transparantie doordat er een spanning bestond tussen de formele procedure zoals die voor de buitenwereld zichtbaar was en dat wat zich achter de schermen voltrokken heeft. Wellicht zijn aan de tafel van de (in)formateur geen afspraken gemaakt over de vervulling van deze vacature, er lijkt echter wel sprake van onderling afgestemde feitelijke gedragingen die de wrevel over de gevolgde procedure kunnen verklaren.

De Nationale ombudsman formuleert een aantal aandachtspunten voor de transparantie van benoemingsprocedures voor sleutelfiguren in ons constitutionele bestel en roept de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op om een standpunt over politieke benoemingen te bepalen en daarover in dialoog met de Tweede Kamer te treden.

Aanleiding

Per 1 februari 2012 ontstond er voorspelbaar een vacature vanwege ontslag op de leeftijd van 70 jaar van de Vice-President van de Raad van State. De procedure die gevolgd is voor de vervulling van deze vacature heeft in brede kring wrevel opgeroepen. In de media is discussie ontstaan met een kritische ondertoon: was de benoeming open zoals uit het plaatsen van een advertentie in de Staatscourant¹ af te leiden viel of was de uiteindelijk benoemde kandidaat gelet op de politieke verhoudingen de enige die een reële kans maakte en stond de keuze daarom al vast? Vanuit de Tweede Kamer zijn vragen gesteld aan de minister van Veiligheid en Justitie. Vijf sollicitanten in de openbare procedure hebben zich tot de Nationale ombudsman gewend met als verwijt dat de openbare procedure die met een advertentie in de Staatscourant aangevangen is, geen eerlijke procedure was, omdat zij verleid zijn te solliciteren terwijl zij geen schijn van kans hebben gehad. Daarnaast heeft de Nationale ombudsman signalen ontvangen, waarvan het karakter informeel was mede gelet op de gevoeligheid van de kwestie. Die signalen betroffen mede dit punt: had een sollicitant kans om benoemd te worden, of waren de kaarten al geschud? De positie van Vice-President van de Raad van State is een van de belangrijkste functies in ons constitutionele bestel. Vanuit de Tweede Kamer is de wens te horen dat ook vanuit de Tweede Kamer bemoeienis met de benoemingsprocedure mogelijk zou moeten zijn, zoals bij andere sleutelfuncties in ons constitutionele bestel.

Wat opvalt is dat voor de benoeming in sleutelfuncties in ons constitutionele bestel een bonte lappendeken aan procedures en gebruiken geldt, waarbij het niet steeds mogelijk is om te verklaren waarom er verschillen zijn. Ook de transparantie van de procedures verschilt. Te denken valt aan de leden van de Algemene Rekenkamer die naar aanleiding van een aanbeveling vanuit de Rekenkamer op een voordracht van drie personen van de Tweede Kamer door de regering benoemd worden. De Nationale ombudsman die naar aanleiding van een aanbeveling van de Vice-President van de Raad van State, de president van de Hoge Raad en de president van de Algemene Rekenkamer direct door de Tweede Kamer benoemd wordt. De leden en voorzitter van de Commissie van Toezicht Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten die naar aanleiding van een aanbeveling van de Vice-President van de Raad van State, de president van de Hoge Raad en de Nationale ombudsman op voordracht van de Tweede Kamer door de regering benoemd worden. Daarnaast zijn er vele functies in de leiding van zelfstandige bestuursorganen en adviescolleges en ad hoc commissies waarvoor verschillende soorten benoemingsprocedures gelden. Recent is commotie ontstaan over politieke invloed op de voordracht voor benoeming tot lid van de Hoge Raad. Bij de recente benoeming van de president van De Nederlandse Bank is ook discussie ontstaan over de politieke invloed op de keuze. Bij de instelling van ad hoc commissies is politieke invloed haast een gegeven.

¹ Staatscourant 25 oktober 2011, nr. 18995.

In april 2012 komt *Transparency International* uit met het *National Integrity System Netherlands (NIS)* waarbij vele instanties binnen en buiten de overheid langs de integriteitsmeetlat gehouden worden. Transparante benoemingsprocedures vormen een belangrijk onderdeel van de integriteit van het openbaar bestuur. Het NIS-onderzoek richt zich op de integriteitsborging binnen de centrale instituties in Nederland en in dat kader op de transparantie die door de instituties betracht worden bij de wijze waarop benoemingen binnen de besturen en colleges van deze instituties plaatsvinden. De internationale NIS-methodologie geeft aan dat het bij dergelijke benoemingen van belang is:

- dat er inzicht in de benoemingsprocedure geboden wordt
- dat er een grote mate van betrokkenheid en formele zeggenschap dient te zijn voor de volksvertegenwoordiging
- dat de selectiecriteria specifiek dienen te zijn en via verschillende media bekend worden gemaakt
- dat er verantwoording dient te worden afgelegd over de uiteindelijke benoeming (aan de volksvertegenwoordiging en/of aan het grotere publiek)
- dat uit de praktijk blijkt dat een ieder die aan de selectiecriteria voldoet ook daadwerkelijk benoemd kan worden (geen voorbeelden die mogelijk duiden op het bestaan van Old Boys Networks of anderzijds besloten machtselites op basis van bijvoorbeeld afkomst of politieke kleur).

In het licht van een dergelijke onafhankelijke blik van buiten op de waarborging van integriteit in Nederland acht de Nationale ombudsman het van belang om een reflectie te plegen op een aantal punten die van belang zijn bij benoemingsprocedures. Mede gelet op de klachten die hem bereikt hebben en de signalen uit de Tweede Kamer zou de Nationale ombudsman zijn taak te lichtvaardig opvatten wanneer hij ter zake van de vervulling van de vacature van Vice-President van de Raad van State het zwijgen ertoe zou doen. Wel heeft hij ervoor gekozen om gelet op de gevoeligheid van de materie en de bescherming van belangen van individuele personen geen formeel onderzoek in te stellen en bij voorbeeld personen onder ede te horen. In plaats daarvan heeft hij vertrouwelijke achtergrondgesprekken gevoerd met een ruime kring van personen die kennis hebben van politieke benoemingen en een analyse gemaakt van de elementen van transparantie die van belang zijn bij benoemingen. Deze analyse kan de basis vormen voor een politieke discussie over dit onderwerp.

Eerder heeft de Nationale ombudsman rapporten uitgebracht over benoemingsprocedures. In één van die rapporten heeft de Nationale ombudsman de minister-president aanbevolen om in het kabinet de normen voor benoemende bewindspersonen, die gelden bij sollicitatieprocedures voor belangrijke publieke functies, helder te maken en ook te expliciteren door ze publiek te maken². De regering heeft in reactie hierop en mede op basis van een daartoe strekkend advies van de Raad voor het openbaar bestuur besloten om geen code vast te stellen³. De Nationale ombudsman kan zich voorstellen dat de speelruimte voor ministers en het kabinet groter is bij het ontbreken van heldere kaders voor politieke benoemingen, doch hij is er niet van overtuigd dat de kwaliteit van ons openbaar bestuur en het

² Nationale ombudsman, rapport 2006/034

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 28 479, nr. 23

vertrouwen van de burger in de overheid gediend is met onvoldoende transparante procedures. Daarom spreekt hij de hoop uit dat deze reflectie alsnog aanleiding vormt om meer transparantie te scheppen bij politieke benoemingen.

Politieke benoemingen

Wat zijn politieke benoemingen? De positie van een minister of een staatssecretaris heeft in ons staatsbestel een eigen karakter, in die zin dat hun benoeming het sluitstuk vormt van de kabinetsformatie. Bij uitstek een politiek gestuurd proces, omdat de vertrouwensregel tussen kabinet en Tweede Kamer de kern ervan vormt. Daarnaast kunnen ook de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer genoemd worden, omdat beide Kamers uit hun midden hun voorzitter kiezen. Veelal vindt onzichtbaar voor de buitenwereld afstemming plaats over de verdeling over verschillende politieke partijen van deze functies een en ander mede in het licht van de actuele stembusuitslag. Het heeft er alle schijn van dat de vervulling van de posities van voorzitter van de Eerste en Tweede Kamer (thans VVD en PvdA, was CDA, PvdA) mede relevant is voor de politieke kleur van de Vice-President van de Raad van State (thans CDA, was PvdA)⁴.

Hoe ver deze partijpolitieke kleuring zich verder uitstrekt over andere hoge functies valt op basis van openbaar beschikbare informatie moeilijk te bepalen. Te denken valt aan de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman⁵, maar ook toezichthouders als de NMa, de OPTA, DNB, de AFM en de Zorgautoriteit en belangrijke instanties als SCP, CPB, RPB, CBP en de WRR. Hoewel in de afgelopen jaren het zwaartepunt van de selectie van kandidaten naar de provinciale of gemeentelijke politiek is verplaatst, is het evident dat bij de benoeming van commissarissen van de Koningin en burgemeesters van grote steden de politieke kleur een belangrijke rol speelt en dat er een voor de buitenwereld niet kenbare afweging kan plaatsvinden van de verdeling van posities over politieke partijen. Volgens sommige ingewijden kan dit bij voorbeeld doordat een politieke partij voor een bepaalde vacature een zware kandidaat naar voren schuift en andere partijen niet.

Soms wordt iets duidelijker welke invloed uitgeoefend wordt. In zijn rapport 2006/034 oordeelde de Nationale ombudsman dat er sprake was van een schijn van partijdigheid bij de benoeming van een prominent VVD-lid tot voorzitter van het College Tarieven Gezondheidszorg door de minister van VWS die van VVD-huize was.

Onduidelijk is in Nederland eveneens in hoeverre bij hoge ambtelijke functies partijlidmaatschap of politieke affiliatie een rol speelt. Te denken valt aan de posities van secretaris-generaal en directeur-generaal bij de verschillende ministeries. In Nederland kennen wij geen 'kabinetsstelsel', waarbij de ambtelijke leiding van een departement met het vertrek van een minister ook vertrekt, zodat een nieuwe minister zijn eigen departementstop kan benoemen. Voor de hoge ambtelijke functies geldt het

⁴ Zie voor een historisch overzicht: Diederick Slijkermans 'In dienst van de Kroon / Vice-Prezidenten van de Raad van State' (2000).

⁵ Omwille van transparantie: de huidige Nationale ombudsman is geen lid van enige politieke partij en is dat ook nooit geweest.

systeem van de Algemene Bestuursdienst. Dit systeem voorziet in beginsel in werving op basis van competenties, doch bij een aantal benoemingen valt te vermoeden dat politieke kleur een rol heeft gespeeld, zonder dat dit voor de buitenwacht precies traceerbaar is⁶. Dit impliceert dat er sprake is van inconsistentie en daarmee gebrek aan transparantie⁷.

Het lijkt de Nationale ombudsman wenselijk duidelijkheid te scheppen over de vraag welke rol partijpolitieke invloeden bij dergelijke benoemingen mogen spelen.

De Nationale ombudsman constateert dat het fenomeen 'politieke benoemingen' in Nederland onderdeel is van een verbrokkeld systeem waar geen transparantie voor geldt. In de eerste plaats is het niet mogelijk om een betrouwbaar beeld te krijgen van de invloed van politieke partijen op benoemingen in sleutelposities in ons constitutionele bestel. Anders gezegd, de invloed van politieke partijen op benoemingen is in het duister gehuld en geeft met regelmaat aanleiding voor vermoedens van oneigenlijke beïnvloeding en daarmee wellicht ook voor overdreven beelden van achterkamertjes-politiek⁸. Er komt wel of geen informatie naar buiten en hierbij geldt zoals journalist Joris Luyendijk stelde "Je hebt het niet van mij, maar..."⁹. Of zoals oud senator en parlementair historicus Joop van den Berg in een special van NRC over Democratie stelde: "Een politicus weet wanneer hij moet zwijgen."

In de tweede plaats ontbreken waarborgen voor het op transparante wijze omgaan met benoemingen. Dat is – mede in vergelijking met andere landen – onbevredigend¹⁰. In Nederland is bij de waarborg van artikel 3 van de Grondwet - Alle Nederlanders zijn op gelijke voet in openbare dienst benoembaar - in de toelichting zelfs een expliciet voorbehoud voor politieke benoemingen gemaakt. Bij de uitwerking van deze bepaling is in artikel 5, vierde lid van de Algemene Wet Gelijke Behandeling eveneens een uitzondering gemaakt: Het verbod op niet gelijke behandeling is niet van toepassing op eisen met betrekking tot de politieke gezindheid die in redelijkheid kunnen worden gesteld in verband met de vervulling van functies in bestuursorganen en adviesorganen. In zijn advies uit 2006 naar

6 T-J Meeus, De schandvlek van nul s-g's blijft VVD maar net bespaard, *NRC*, 11 en 12 februari 2012.

⁷ Maart 2012 verschijnt van oud SG R. Bekker, *Marathonlopers rond het Binnenhof*, Boom 2012.

In hoofdstuk 6 bespreekt hij de relatie politiek en ambtenaren. Uit dat hoofdstuk zijn drie conclusies te trekken:

1. Hoe het werkelijk zit met benoemingen van hoge ambtenaren weet alleen een insider en het is niet mogelijk om uit openbare bronnen af te leiden in welke mate de procedure van de ABD werkt zoals hij beoogd is te werken;
2. Vast staat dat er situaties zijn waarin bij benoemingen van DG's en SG's inderdaad afgeweken is van de procedure, en
3. Een minister kan de procedure netjes toepassen, maar zodanig manipuleren dat hij meer ruimte krijgt om een door hem gewenste benoeming erdoor te krijgen.

In hoofdstuk 7 concludeert hij dat de ABD versterking behoeft door deze niet langer onder BZK maar onder de minister van Algemene Zaken te laten vallen.

8 Raad voor het openbaar bestuur, *Benoemingen in het openbaar bestuur, Transparant, onderbouwd en functioneel*, Den Haag 2006. Zie tevens de noot bij het advies op de website van de Rob. Zie ook de discussie naar aanleiding van dit rapport in N. Baakman, De witte reus van Den Haag; over politieke benoemingen en de Raad voor het openbaar bestuur, *Bestuurswetenschappen*, 2007, nr. 1 en P. de Jong, Steeds hetzelfde liedje, Nico Baakman over 'politieke benoemingen', *Bestuurswetenschappen* 2007, nr 2, N. Baakman, Who calls the tune? Repliek over politieke benoemingen, *Bestuurswetenschappen* 2007, nr. 3.

9 J. Luyendijk, *Je hebt het niet van mij, maar*, Podium 2010.

10 Vergelijk bij voorbeeld O. Nauta die naar het Verenigd Koninkrijk keek waar waarborgen bestaan voor het uitbannen van partijpolitieke invloeden, die overigens niet de ambtelijke top betreffen: Partijpolitieke benoemingen in het openbaar bestuur, *Openbaar bestuur*, februari 2012.

aanleiding van het rapport van de Nationale ombudsman uit 2006 laat de Raad voor het openbaar bestuur enerzijds ruimte voor partijpolitieke invloed op benoemingen, doch stelt anderzijds voor daar meer transparant over te zijn door die invloed bij werving en selectie te benoemen: “De Raad steunt de opvatting dat politieke gezindheid onder omstandigheden een relevante geschiktheidseis kan zijn. Indien het openbaar bestuur als werkgever een dergelijke geschiktheidseis hanteert, dient het dit met redenen omkleed ook openbaar te maken in vacatureteksten en profielschetsen”¹¹.

De Nationale Conventie onder leiding van toenmalig staatsraad mr. Hoekstra constateerde in 2006 dat terwijl de vertegenwoordigende functie problematischer is dan vroeger, de selectiefunctie van partijen juist belangrijker is dan voorheen. Voor een toenemend aantal functies in de publieke sector lijkt het lidmaatschap van politieke partijen van belang geworden. Hoewel het gehanteerde beginsel bij het benoemingsbeleid in de openbare dienst is dat partijlidmaatschap geen rol mag spelen, komt het in de praktijk nauwelijks nog voor dat burgemeesters en commissarissen van de Koning geen lid zijn van een politieke partij. De Nationale Conventie adviseert: “Behalve bij strikt politieke benoemingen, zoals tot minister, zou de vraag of men lid is van een politieke partij nooit een rol mogen spelen. De indruk is dat dit vaak wel het geval is. Het is belangrijk elke schijn dat partijlidmaatschap relevant is, te vermijden.”¹²

Hiermee is tevens de kernvraag op tafel gelegd: is partij-invloed wenselijk en is het beperken van de kring van de te selecteren personen tot leden van politieke partijen in deze tijd waarin de aanhang van politieke partijen zo sterk verandert nog wel verantwoord?

De benoeming van de Vice-President van de Raad van State

Op de vraag welke afspraken er tijdens de kabinetsformatie zijn gemaakt over de vervulling van de vacature van Vice-President van de Raad van State antwoordde de minister van Veiligheid en Justitie in zijn brief van 16 januari 2012 dat hij, uit eigen wetenschap, kon antwoorden dat hierover geen afspraken zijn gemaakt. Het is ook de vraag of de gesprekstafel van de (in)formateur de plaats is waar dergelijke afspraken gemaakt worden. Afspraken kunnen net zo goed op een ander – minder formeel – moment gemaakt worden. Maakt het verschil of in het kader van de kabinetsformatie afspraken zijn gemaakt of dat anderszins afstemming heeft plaatsgevonden? Moet het gaan om heldere afspraken of is afstemming meer impliciet mogelijk?

Het mededingingsrecht verbindt zowel in Europees als nationaal verband consequenties aan kartelafspraken die de eerlijke mededinging verstoren. Maar deze kartelafspraken dekken niet de werkelijkheid, zo leert de ervaring. Naast kartelafspraken worden daarom op gelijke voet gevolgen verbonden aan *onderling afgestemde feitelijke gedragingen*. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de wrevel die ontstaan is naar aanleiding van de vervulling van de vacature voor Vice-President van de

¹¹ Rob, Transparant, onderbouwd en functioneel, noot 3, p. 19.

¹² Aanbevelingen van de Nationale Conventie, Den Haag 2006.

Raad van State het beste verklaard kan worden op de grond dat in brede kring in de samenleving het vermoeden gerezen is dat onderling afgestemde feitelijke gedragingen een belangrijke rol hebben gespeeld bij de vervulling van de vacature van Vice-President van de Raad van State.

Hoe kan het vermoeden zijn gerezen van die onderling afgestemde feitelijke gedragingen? Te denken valt aan de eerder gesignaleerde verschuivingen in de politieke kleur van de voorzitter van de Eerste Kamer. Ook aan het feit dat de benoemingsprocedure van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werd overgebracht naar de minister van Veiligheid en Justitie. Laatstgenoemde heeft deze verschuiving weliswaar geobjectiveerd door te stellen dat hij zelf vanwege zijn leeftijd géén kandidaat is, dus het beste de procedure kon voeren. Echter, deze toelichting is weinig overtuigend gelet op het feit dat het juist om de verwachte benoeming van de zittend minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ging. Meer overtuigend zou de mededeling geweest zijn dat de zittend minister zich kandidaat voor de functie wilde stellen.

Voorts kan van belang zijn in welk stadium van de procedure kandidaten voor de opvolging van de zittend minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn gepolst en het fenomeen dat de voorzitter van het CDA, mevrouw Peetoom tijdens de procedure publiekelijk op de uiteindelijk benoemde kandidaat gewezen heeft als de geschikte kandidaat. In de partijpolitieke context is het kandideren vanuit het partijbestuur om twee redenen van belang: kennelijk viel te verwachten dat het CDA een kandidaat zou leveren en bovendien was op dat moment in de eigen partijorde bepaald wie die kandidaat was.

Het onbevredigende van onderling afgestemde feitelijke gedragingen is dat zij al dan niet opzettelijk zodanig vorm krijgen dat zij geen formeel karakter hebben. Dit vormt voor de Nationale ombudsman het belangrijkste aandachtspunt: enerzijds de structuur van de formele benoemingsprocedure zoals die naar buiten is gekomen en later door de minister van Veiligheid en Justitie in zijn logboek richting Tweede Kamer verantwoord is en anderzijds dat wat zich buiten het zicht van een breed publiek heeft afgespeeld en bepalend kon zijn voor de keuze van de uiteindelijk benoemde kandidaat.

Dit verschil kwam aan de orde in de volgende vraag die de Nationale ombudsman in zijn brief van 19 december 2011 aan de minister van Veiligheid en Justitie stelde:

In reactie op het advies van de Raad voor het openbaar bestuur getiteld "Benoemingen in het openbaar bestuur: transparant, onderbouwd en functioneel" heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 18 december 2006 onder meer het volgende meegedeeld aan de Tweede Kamer (kamerstuk 30 800 VII): "Tenslotte gaat het bij transparantie bij benoemingen niet slechts om wat er wettelijk geregeld is. Zowel qua uitvoering van de procedure als qua inhoud, de onderbouwing van de keuze voor een persoon, moeten alle betrokken partijen maximale transparantie bevorderen." Bent u van mening dat bij de betreffende benoemingsprocedure steeds maximale transparantie is betracht. Zo nee, waar liggen verbeterpunten volgens u?

Het antwoord van de minister op deze vraag luidt: In antwoord op de vraag of bij de betreffende benoemingsprocedure steeds maximale transparantie is betracht, "ben ik van mening dat ik met

inachtneming van de vertrouwelijkheid die sollicitanten van mij mogen verwachten, zowel wat betreft de uitvoering van de procedure als wat betreft de inhoud en de onderbouwing van de uiteindelijke benoeming, maximale transparantie heb betracht bij de uitoefening van de aan mij bij Koninklijk Besluit van 14 oktober 2011 (Stb. 2011, 446) opgedragen taak.”

Dit antwoord maakt duidelijk dat – met een beroep op de vertrouwelijkheid die sollicitanten mogen verwachten – de minister kennelijk slechts weinig transparantie kan bieden – en dit omschrijft als ‘maximale transparantie’. Het is de minister van Veiligheid en Justitie die uiteindelijk uit de sollicitanten de “meest geschikte” kandidaat heeft geselecteerd en zijn keuze heeft voorgelegd aan de ministerraad, die tot benoeming door de Kroon heeft geleid.

Dit werpt de vraag op wat de verhouding is in een dergelijke procedure tussen “de meest geschikte” kandidaat en een eventueel politiek beïnvloede keuze. Bovendien is het de vraag op basis waarvan een bepaalde kandidaat “de meest geschikte” is.

Competenties versus politiek

Er vallen twee soorten politieke benoemingen te onderscheiden. Benoemingen door de volksvertegenwoordiging of het kabinet en partijpolitieke benoemingen, waarbij al dan niet op de achtergrond het partijlidmaatschap of partijaffiliatie een rol speelt. Het is evident dat de posities van ministers en staatssecretarissen van de tweede soort zijn: partijpolitieke overwegingen zijn doorslaggevend. Dergelijke benoemingen zijn inherent aan de werking van de partijdemocratie, maar tegelijkertijd ontbreekt transparantie. Daar staat tegenover de werking van de vertrouwensregel in het parlementaire stelsel.

Benoeming door politieke organen – veelal de Kroon - gebaseerd op een selectie op basis van competenties vooraf vastgelegd in een functieprofiel – *merits based* in het Engels – vormt formeel het uitgangspunt bij een veelheid aan functies. Dit neemt niet weg dat bij commissarissen van de Koningin, burgemeesters, s-g’s, d-g’s, de leiding van ZBO’s, andere bestuurlijke organisaties en ad hoc commissies de partijpolitieke voorkeur en het partijlidmaatschap een rol kunnen spelen.

Bij politieke benoemingen door het kabinet of de Tweede Kamer of met tussenkomst van de Tweede Kamer kan zich een samenvallend voorkomen van twee rationaliteiten: enerzijds de keuze van kandidaten op basis van competentie en anderzijds op basis van politieke voorkeur en eventueel partijlidmaatschap. Bij een aantal procedures is deze samenvallend herkenbaar in de (wettelijke) procedure. De Algemene Rekenkamer bij voorbeeld nodigt op basis van een profiel kandidaten uit in een open sollicitatieprocedure, die uitmondt in een aanbeveling van zes geschikte kandidaten. Deze aanbeveling leidt tot een keuze van de Tweede Kamer – eventueel met voorbijgaan aan de aanbeveling - die afgerond wordt met een benoeming door de Kroon. In de eerste fase staan de competenties voorop, in de tweede fase de politieke voorkeur. Het is de vraag of in deze tijd het voorbijgaan aan de

aanbeveling nog wenselijk is, omdat dit tot gevolg heeft dat sollicitanten achteraf gezien kansloos zijn gebleken, dit te meer wanneer een benoeming kennelijk mede partijpolitieke invloed laat zien.

Bij de benoemingsprocedure van de Vice-President van de Raad van State is ter discussie gesteld of de wettelijke regeling voorschrijft dat er een open werving door middel van een advertentie vereist is, mede omdat de indruk bestond dat de keuze van de kandidaat al vaststond. Bij zijn afscheid als Vice-President stelde de heer Tjeenk Willink dat de wetsgeschiedenis duidelijk maakt dat geen advertentie vereist is. Deze vraag is als volgt aan de minister van Veiligheid en Justitie voorgelegd:

Hoewel uit de Wet op de Raad van State lijkt te volgen dat voor de vacante functie van Vice-President van de Raad van State een vacature moet worden gepubliceerd, valt uit de nota van wijziging die heeft geleid tot die tekst, iets anders op te maken. Daarin gaat het om de publicatie van vacatures voor leden van de Raad van State en staatsraden, en niet om de vacature voor de Vice-President. Lag het gelet op de al dan niet beperkte keuzevrijheid die bij het kabinet bestond voor een kandidaat, en gelet op bovenstaande, voor de hand om voor deze functie een advertentie te plaatsen en kandidaten uit te nodigen te solliciteren?

De minister antwoordde:

“Uw vraag ziet enerzijds op een interpretatie van de wettekst en anderzijds op de, zoals u het aangeeft, beperkte keuzevrijheid in kandidaten. Met dit laatste doelt u ongetwijfeld op de omstandigheid dat uiteindelijk maar een zeer beperkt aantal mensen op grond van kennis en ervaring geschikt geacht kan worden voor dit ambt.

Uw vragen over artikel 2, eerste lid van de Wet op de Raad van State, zijn gebaseerd op het ontbreken van een expliciete verwijzing naar het ambt van de Vice-President in de toelichting bij de vierde nota van wijziging (Kamerstukken II, 2008 — 2009, 30585, nr. 20).

Artikel 2, eerste lid van de Wet op de Raad van State luidt:

De Vice-President en de leden worden bij koninklijk besluit op voordracht van onze minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met onze minister van Justitie voor het leven benoemd. Vacatures worden in de Staatscourant gepubliceerd onder opgave van het profiel van de gezochte kandidaat of kandidaten. De Tweede Kamer der Staten-Generaal voert ten minste eenmaal per jaar overleg met de Vice-President over de vacatures.

De laatste twee volzinnen zijn er bij de vierde nota van wijziging aan toegevoegd. In de toelichting geeft de regering aan dat de wijzigingen in de benoemingsprocedure de transparantie in het benoemingsproces vergroten en dat de grotere transparantie kan leiden tot een grotere kring van kandidaten waaruit kan worden gekozen. Gelet op de wettekst zelf, die geen onderscheid maakt tussen de Vice-President en de leden, en de toelichting bij de wijziging van dit artikel, is geconcludeerd dat het plaatsen van een advertentie en het publiceren van een bijbehorende profielschets wordt voorgeschreven door de wet. Uw inschatting dat uiteindelijk maar een beperkt aantal mensen op grond van kennis en ervaring geschikt te achten is voor de vervulling van dit ambt, is naar mijn oordeel niet onjuist. Dat neemt echter niet weg dat met een sollicitatieprocedure eerder inzicht ontstaat in wie niet alleen potentieel geschikt maar ook beschikbaar is.”

De Nationale ombudsman is het met de scheidend Vice-President van de Raad van State eens dat in deze situatie op grond van de wet geen publicatie van de vacature vereist was. De redactie van de wetgeving is door de latere toevoeging slordig en daarom had geen doorslaggevende betekenis aan het gebruik van de term “vacatures” gegeven mogen worden, te meer daar in het slot van de bepaling gesteld wordt dat de Vice-President over “de vacatures” met de Tweede Kamer overlegt. Deze toevoeging impliceert dat het kennelijk niet ging om “de vacature” van Vice-President zelf. Ook de Memorie van Toelichting leert dat de wetgever zich richtte op vacatures van lid van de Raad van State. Het is wenselijk dat er voor de toekomst duidelijkheid ontstaat over het openbaar zijn van deze procedure, de vraag daargelaten of een open werving voor deze functie wenselijk zou zijn.

Voorts constateert de Nationale ombudsman dat in de gevolgde procedure een samenloop van selectie op competenties en op politieke gronden heeft plaatsgevonden. De minister van Veiligheid en Justitie stelt dat hij de meest geschikte kandidaat aan de ministerraad ter benoeming heeft voorgedragen. Was dat geschikt op basis van competenties of politieke voorkeur of beide? Bij vergelijking met de procedures voor de andere Hoge Colleges van Staat blijkt dat er een belangrijk verschil is. Bij zowel de Algemene Rekenkamer als de Nationale ombudsman vindt primair selectie op basis van competenties plaats, waarbij naar aanleiding van een profiel via een publicatie kandidaten opgeroepen worden. Bij de Rekenkamer vindt selectie door de zittende leden plaats, bij de Nationale ombudsman door de Vice-President van de Raad van State, de president van de Hoge Raad en de president van de Algemene Rekenkamer gezamenlijk. Vervolgens is het woord aan de Tweede Kamer, die niet gebonden is aan de aanbeveling. Bij de Algemene Rekenkamer volgt een voordracht van drie namen aan het kabinet, waarna benoeming volgt. Bij de Nationale ombudsman volgt direct benoeming door de Tweede Kamer zelf. Dit laatste is van belang zodat de Nationale ombudsman onafhankelijk is van iedere minister waarop hij immers ook toeziet. De opeenvolging van open werving, selectie en aanbeveling en tussenkomst van de Tweede Kamer maakt het mogelijk om zowel competenties als politieke voorkeur bij de selectie te betrekken. Deze politieke voorkeur mag echter geen partijpolitieke kwestie zijn, omdat zowel de Algemene Rekenkamer als de Nationale ombudsman geacht worden boven de partijen te staan. Hetzelfde kan ook gezegd worden voor de functie van Vice-President van de Raad van State.

Bij de aankondiging van de vacatures voor de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman is steeds in de aankondiging duidelijk gemaakt dat naast de selectie op competenties aan de hand van het profiel ook een nadere beoordeling door de Tweede Kamer plaatsvond. In de aankondiging van de vacature voor Vice-President van de Raad van State ontbrak een dergelijke tweedeling, niet alleen vanwege het feit dat de Tweede Kamer geen rol had, maar ook omdat door de nu gevolgde procedure voor de benoeming van Vice-President van de Raad van State het zwaartepunt van de keuze bij de minister van Veiligheid en Justitie alléén lag. Daardoor ontbrak niet alleen transparantie (er is bijvoorbeeld geen lijst met kandidaten op een voordracht bekend geworden), ook viel de selectie op basis van competentie en politieke voorkeur volledig samen. Hierdoor kon gereede twijfel ontstaan of de

partijpolitieke voorkeur niet voorop stond, omdat het een CDA kandidaat zou moeten zijn. Dit daargelaten het feit dat de competentie van de uiteindelijk benoemde kandidaat geen reden voor twijfel geeft.

Welke vragen zijn van belang?

De integriteit en kwaliteit van ons openbaar bestuur is ervan afhankelijk dat steeds de meest geschikte kandidaten in functies benoemd worden. Net als eerlijke marktwerking het goed functioneren van 'de markt' moet bevorderen, geldt voor benoemingen dat eerlijke procedures waarborgen dat steeds de beste kandidaat benoemd wordt. Partijpolitieke invloed kan beschouwd worden als een serieuze bedreiging voor eerlijke benoemingsprocedures. Deze bedreiging raakt zowel de kwaliteit als de integriteit, en is daarmee van belang voor het vertrouwen van de burger in de overheid en de instituties en hun vertegenwoordigers. Nederlandse burgers zijn sterk betrokken bij de publieke zaak. Een groeiend aantal burgers is meer en meer geïnteresseerd in informatie die in steeds ruimere mate door de oude en nieuwe media aangereikt wordt en burgers gaan minder af op het oordeel van autoriteiten en vormen graag een eigen oordeel. Gebrek aan transparantie staat haaks op deze maatschappelijke ontwikkeling en voedt eerder wantrouwen.

In deze tijd kan gesproken worden van een zich wijzigende stemming in onze samenleving ten aanzien van de invloed van partijpolitiek. Aan het functioneren in politieke functies als kamerlid mag niet de schijn verbonden zijn van het uit zijn op mooie baantjes. 'Achterkamertjespolitiek' wordt steeds minder aanvaard en het bedrijven van achterkamertjespolitiek tast de legitimatie van de betrokken instituties en de ambtsdragers aan. Daarbij speelt ook een rol dat de directe aanhang voor politieke partijen tot een haast verwaarloosbaar percentage geslonken is. Mag dit verwaarloosbaar kleine percentage van overwegende betekenis zijn bij de benoeming in sleutelfuncties in ons openbaar bestuur? Of mag het partijlidmaatschap een noodzaak zijn om benoembaar te zijn in sleutelfuncties? En mag dit partijlidmaatschap beperkt zijn tot de enkele partijen die met regelmaat deelnemen aan regeringscoalities?

Deze vragen laten onverlet dat het politieke partijen vrij staat om leden te stimuleren om deel te nemen aan sollicitatieprocedures en eventueel zware kandidaten naar voren te schuiven. Dit kan als een gezonde vorm van talentscouting beschouwd worden.

De veranderende houding in onze samenleving ten aanzien van partijpolitieke invloed impliceert dat bij benoemingen steeds gewaarborgd moet zijn dat selectie op basis van competenties uitgangspunt is. Ook *Transparency International* beklemtoont de noodzaak van objectieve maatstaven bij benoemingen en afwezigheid van partijpolitieke invloed of invloed van een Old Boys Network. Daarom is verklaarbaar dat bij voorbeeld recent scherpe kritiek is geuit op de partijpolitieke invloed vanuit de Tweede Kamer op de benoeming van een lid van de Hoge Raad¹³. Inmiddels verschijnen voor leden

13 Deken van de orde van Advocaten J. Loorbach, 'Hoge Raad zwichtte voor intimidatie door de PVV', Volkskrant 18 januari 2012.

van de Raad van State advertenties voor open werving. Vooral voor de met rechtspraak belaste leden vormt de afstand ten opzichte van partijpolitiek een essentieel element van het onafhankelijk en onpartijdig rechterschap.

Maar daarmee is niet alles gezegd. Naast partijpolitieke invloeden kan politieke besluitvorming als zodanig in verband met benoemingen wél relevant zijn. Bij een bepaalde benoeming kan een van de Kamers van de Staten-Generaal een keuze maken, zoals bij de benoeming van de voorzitter. Ook bij de benoeming van de Nationale ombudsman maakt de Tweede Kamer uiteindelijk de keuze op basis van een voordracht die gebaseerd is op de competenties van de kandidaat en bij de Algemene Rekenkamer doet de Tweede Kamer een voordracht aan het Kabinet dat uiteindelijk bepaalt wie benoemd wordt door de Kroon. Bij dit type benoemingen speelt naast de competentie van betrokkene tevens een politieke keuze, maar een politieke keuze die moet respecteren dat de benoemde personen boven de partijen kunnen staan, anders gezegd, vrij zijn van een geprononceerde partijpolitieke identiteit. Het feit dat de benoeming berust op een meerderheidsoordeel kan hiertoe bijdragen. Wel kan – voor zover van belang - een redelijke spreiding van sleutelfuncties over verschillende politieke richtingen een rol spelen, waarbij zoals eerder bleek ook de door partijpolitiek overheerste benoeming van de voorzitters van beide Kamers van de Staten Generaal een rol speelt.

Competentie enerzijds en politieke keuzes anderzijds, deze tweedeling vormt het kernthema bij de benoeming in sleutelfuncties in ons constitutionele en bestuurlijke bestel. Primair is de vraag of de tijd rijp is om de invloed van partij-invloed op benoemingen te beperken tot een beperkte kring van functies die onlosmakelijk verbonden zijn met politieke partijen: ministers, staatsecretarissen en voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer. Wellicht dat de Vice-President van de Raad van State als belangrijkste adviseur van de regering ook in deze rij past, maar dan moet onder ogen gezien worden of open werving de juiste weg is. Voor de overige functies moeten waarborgen voor een objectieve beoordeling in de benoemingsprocedure gecreëerd worden. Daarbij spelen de volgende aandachtspunten.

1. Van belang is dat voldoende transparant is bij welke functies partijpolitieke invloed op de keuze van de kandidaat een rol speelt en op welk moment en op welke wijze deze partijpolitieke invloed doorwerkt en bij welke functies niet.
2. Bij politieke besluitvorming bij de benoeming in functies bij de Hoge Colleges van Staat (door kabinet of Tweede Kamer) zoals bij de Vice-President Raad van State, de leden van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman, moet gewaarborgd zijn dat partijpolitiek het boven de partijen functioneren van de ambtsdragers niet in de weg staat.
3. Bij rechterlijke functies op nationaal (Hoge Raad, leden afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State) en internationaal niveau (EHRM, HvJ) mag de politieke besluitvorming op geen enkele wijze een bedreiging vormen voor de onpartijdigheid en onafhankelijkheid die aan rechters eigen moeten zijn en moeten er waarborgen gelden tegen partijpolitieke invloeden.

4. Bij benoemingsprocedures waarin selectie op competenties methodisch plaatsvindt, maar uiteindelijk de benoeming berust op een politieke keuze gelden de volgende aandachtspunten:
 - a. Duidelijk moet zijn voor welke functies wel of geen politieke invloed geldt.
 - b. Als er op enig moment een afweging wordt gemaakt ten aanzien van evenredige verdeling van bepaalde functies over politieke partijen dan moet daar openheid over bestaan.
 - c. Het profiel moet vooraf vastgesteld worden en moet waarborgen dat de juiste competenties genoemd worden in afstemming met de betrokken organisatie.
 - d. In de aankondiging van de vacature moet gemeld worden door welk orgaan op welk moment in de procedure een politieke afweging wordt maakt.
 - e. De ruimte moet worden geboden dat derden wijzen op geschikte kandidaten, zodat zonder onnodig risico voor functioneren in de eigen actuele functie kandidaten in de procedure betrokken kunnen worden.
5. Voor de Algemene Bestuursdienst en bestuurlijke functies bij ZBO's moeten er waarborgen komen voor het uitsluiten van partijpolitieke invloed.
6. Voordat ad hoc commissies worden ingesteld moet steeds gemotiveerd worden waarom de betreffende taak niet aan een regulier ingestelde instantie kan worden toebedeeld, waarvoor waarborgen voor onpartijdige benoeming gelden.

Conclusie

De Nationale ombudsman geeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overweging om een standpunt te bepalen over politieke benoemingen en daarover in dialoog te treden met de Tweede Kamer.