

---

Vergaderjaar 2006–2007

---

**30 800 VII**

**Vaststelling van de begrotingsstaten van het  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2007**

**Nr. 25**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN  
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2006

In juli 2006 bracht de Raad voor het openbaar bestuur advies uit onder de titel: «Benoemingen in het openbaar bestuur: transparant, onderbouwd en functioneel».

Bijgaand zend ik u de reactie van het kabinet, zoals vastgesteld in de vergadering van de ministerraad van 1 december jl.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes

# Reactie van het kabinet op het advies van de Raad voor het openbaar bestuur «Benoemingen in het openbaar bestuur: transparant, onderbouwd en functioneel»

## Inleiding

In deze notitie reageert het kabinet op het advies van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) «Benoemingen in het openbaar bestuur: transparant, onderbouwd en functioneel», uitgebracht in juli 2006. De Rob beveelt transparante benoemingsprocedures in het openbaar bestuur aan; tevoren moet helder zijn wie in de procedure waarover en op welk moment beslist, en welke benoemingscriteria worden gehanteerd. Door meer transparantie zal het politieke en maatschappelijke vertrouwen in de wijze waarop benoemingen in het openbaar bestuur tot stand komen en zijn gekomen, toenemen. Het kabinet onderschrijft dit pleidooi voor meer transparantie.

Bovendien voldoet het kabinet hiermee aan de aanbeveling van de Nationale ombudsman 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 maken.<sup>1</sup>

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de uitgangspunten die het kabinet hanteert bij benoemingen van leden van achtereenvolgens Hoge Colleges van Staat en adviescolleges (in de zin van de Kaderwet adviescolleges), van topambtenaren en van bestuursleden van zelfstandige bestuursorganen. Voorts wordt de rol besproken die politieke affiniteit speelt bij de benoeming van deze functionarissen. Daarnaast wordt aandacht geschonken aan procedurele aspecten als grotere kenbaarheid van vacatures en zoekprofielen.

## De adviesaanvraag

In een eerder advies constateerde de Rob dat het benoemingenbeleid om «politieke» redenen weinig open is.<sup>2</sup> Dit leidde tot het verzoek aan de Rob van januari 2005 advies uit te brengen hoe benoemingen van functionarissen in het openbaar bestuur meer transparantie kunnen verkrijgen, met als aandachtspunt de kenbaarheid van vacatures.<sup>3</sup>

Het openbaar bestuur kent diverse organen. Voor benoemingen gelden niet steeds dezelfde regels en dezelfde procedures. In uiteenlopende wettelijke regelingen is vastgelegd op welke wijze benoemingen in het openbaar bestuur in Nederland plaatsvinden. In de adviesaanvraag werd naar voren gebracht dat wellicht een uniformer benoemingenbeleid meer openheid kan bieden. Niet voor iedereen is duidelijk welke eisen worden gesteld aan kandidaten. Dit werkt het idee in de hand dat vacatures in het openbaar bestuur worden verdeeld in «politieke achterkamertjes».

## Het advies

De Rob levert met zijn advies een bijdrage aan de discussie over meer transparantie van benoemingen in het openbaar bestuur. Hij wijst op het belang van transparantie bij benoemingen in het openbaar bestuur in verband met de beeldvorming in de maatschappij. Door helderheid over benoemingsprocedures wordt de kans op *hype*-achtige en door achterdocht gedreven aandacht voor specifieke benoemingen in het openbaar bestuur verkleind.

De titel «Benoemingen in het openbaar bestuur» wekt de indruk dat het advies ook betrekking heeft op benoemingen van bestuurders bij mede-overheden, zoals Commissarissen der Koningin en burgemeesters. In feite

<sup>1</sup> Opgenomen in diens rapport 2006/034 van 2 februari 2006.

<sup>2</sup> «Tussen staat en electoraat, Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving», Raad voor het openbaar bestuur, september 1998.

<sup>3</sup> Brief van Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 13 januari 2005, kenmerk 2005-0000000082.

gaat het advies vooral over benoemingen in publieke functies, zoals leden van Hoge Colleges van Staat en adviescolleges, bestuursleden van zelfstandige bestuursorganen en hoge ambtenaren.

### **Transparantie volgens het kabinet**

Het kabinet wil het vertrouwen in benoemingen in het openbaar bestuur vergroten door middel van meer transparantie. Die wil het kabinet bereiken door vooraf de eisen bekend te maken, die aan de te benoemen persoon in een bepaalde functie worden gesteld, en door meer kenbaarheid te geven aan vacatures en procedures. De kwaliteitseisen hangen nauw samen met de functie. Algemeen geldt dat de te benoemen persoon geschikt en bekwaam moet zijn voor de functie.

De integriteit van het bestuur en de persoon mag niet, door een gebrek aan transparantie, in twijfel kunnen worden getrokken. Het kabinet vindt, met de Rob, dat optimale transparantie en actieve openbaarheid van functieprofielen, procedures en vacatures daarbij onontbeerlijk zijn. Dan wordt ook bij de uiteindelijke benoeming beter zichtbaar dat deze kandidaat voldoet aan het functieprofiel en de vereiste competenties. Als de kwaliteitseisen bekend zijn, zal een minister – als de ministerraad of de Kamer daarom vraagt – beter inzicht kunnen geven waarom de keuze op de benoemde persoon is gevallen.

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Raad dat een transparante benoemingsprocedure niet betekent dat de procedure in alle opzichten ook in de volle openbaarheid moet worden gevoerd. Persoonlijke gegevens van kandidaten en meningen van bewindspersonen en ambtenaren over kandidaten horen niet op straat te liggen. Dit zou de betrokken personen en de procedure meer schaden dan goed doen.

### **Uitgangspunten bij benoemingen in het openbaar bestuur**

Uitgangspunt van het kabinet bij het benoemingsbeleid in het openbaar bestuur is de beste combinatie van geschiktheid en bekwaamheid van de persoon. De kwaliteitseisen worden met het oog op de uit te oefenen functie vooraf opgesteld. Deze eisen gelden voor een ieder op gelijke voet. Politieke gezindheid mag niet doorslaggevend zijn. Het kabinet wil dus niet spreken over «politieke benoemingen» in het openbaar bestuur.

Voor sommige niet-ambtelijke benoemingen geldt dat een streven naar een evenwichtige verdeling over de verschillende politieke, maatschappelijke en levensbeschouwelijke stromingen geoorloofd of zelfs gewenst is. Dit betekent overigens niet dat het aanzoeken van kandidaten tot politieke partijen moet worden beperkt. In de parlementaire geschiedenis bij artikel 3 van de Grondwet is steeds het voorbeeld van burgemeestersbenoemingen gebruikt.<sup>1</sup> Volgens de memorie van antwoord kan de politieke gezindheid medebepalend zijn voor de beoordeling van de geschiktheid van een bepaalde kandidaat voor een bepaalde functie. In dit verband kunnen ook de Commissarissen van de Koningin worden genoemd.

De invloed van politieke organen op deze benoemingen is via vertrouwenscommissies, gemeenteraad en provinciale staten sterk toegenomen, maar zij is in laatste instantie niet doorslaggevend. Artikel 5, vierde lid, van de Algemene wet gelijke behandeling, bepaalt dat onderscheid mag worden gemaakt naar politieke gezindheid, als eisen daarover «in redelijkheid» eisen kunnen worden gesteld. Dit is het geval bij benoemingen van burgemeesters en Commissarissen van de Koningin. In het licht van artikel 3 van de Grondwet acht het kabinet het niet goed denkbaar dat aan andere functies in redelijkheid eisen met betrekking tot de politieke gezindheid kunnen worden gesteld.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 18.

Enige relativering is hierbij wel op zijn plaats. In de afgelopen vijf jaar zijn er bij voorbeeld relatief weinig sollicitanten geweest op posten voor Commissarissen van de Koningin en burgemeesters die afkomstig waren uit nieuwe politieke bewegingen of zonder partijpolitieke achtergrond. Het ligt voor de hand dat de interesse voor het vervullen van publieke functies groot is in kringen van leden van de traditionele politieke partijen.

### **Hoge Colleges van Staat**

Bij de benoeming van de Nationale ombudsman en de leden van de Algemene Rekenkamer is een belangrijke rol weggelegd voor de Tweede Kamer. Het ligt in de rede dat de Kamer zich in de eerste plaats uitspreekt over de vraag of wijzigingen in proces en procedure gewenst zijn met het oog op de gewenste transparantie. De conclusies in dit kabinetsstandpunt kunnen daarbij van betekenis zijn.

Het kabinet concentreert zich in deze reactie op de Raad van State. Bij brief van 2 maart 2006 is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties al ingegaan op een aantal aspecten van benoemingen van leden van de Raad van State naar aanleiding van vragen van het lid mevrouw Kalsbeek.<sup>1</sup>

In de notitie van de Raad van State die bij de brief van 2 maart 2006 was gevoegd, is een beschrijving gegeven van de kwaliteitseisen waarmee door de Raad rekening wordt gehouden bij de werving en selectie van staatsraden en staatsraden in buitengewone dienst (i.b.d.). Deze notitie vormt het kader waarbinnen de Raad zijn aanbevelingen tot benoeming verantwoordt aan het kabinet.

Bij de werving, selectie en benoemingen staat te allen tijde de geschiktheid van de te benoemen kandidaat voorop.

Daarbij wordt ook gelet op een evenwichtige samenstelling van het adviescollege in zijn geheel. Om zijn adviestaak met gezag te kunnen uitoefenen is nodig dat binnen de Raad in ieder geval de belangrijkste politieke en maatschappelijke stromingen in ons land zijn vertegenwoordigd. Daarbij is het lidmaatschap van een politieke partij echter niet bepalend. Wezenlijk is de affiniteit van de betrokkene met een bepaald gedachtegoed; deze kan blijken uit de organisaties waaraan deze verbonden is, zijn publicaties en andere publieke optredens. Ten minste even belangrijk is de diversiteit binnen het college in maatschappelijke en professionele achtergrond en ervaring.

Ook voor de rechterlijke functie van de Raad is een ruime variatie van achtergronden binnen het college, zowel rechterlijk als bestuurlijk, van belang.

De Wet op de Raad van State bepaalt dat de Raad voor de benoeming van staatsraden en staatsraden i.b.d. een aanbeveling doet. Deze procedure is een goede balans tussen enerzijds de gewenste afstand tot de actuele politiek, en anderzijds de uiteindelijke politieke verantwoordelijkheid van de regering.

Op dit moment voltrekt het proces van werving en selectie dat leidt tot de aanbeveling, zich nog in strikte vertrouwelijkheid. De huidige wettelijke procedure sluit echter een grotere transparantie van dit proces niet uit. Daarbij moet uiteraard het privacyaspect, waaraan ook het kabinet ten zeerste hecht, voldoende gewaarborgd blijven. Een voordeel van grotere transparantie is dat het kan leiden tot een grotere kring van kandidaten waaruit gekozen kan worden.

In dit licht zal het kabinet met de Raad overleggen om de publicatie van vacatures in de Staatscourant onderdeel te maken van het proces van werving en selectie van staatsraden en staatsraden i.b.d.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2005/06, 30 300 IIB, nr. 7.

In deze publicaties zal het profiel (deskundigheid en kwaliteit) van de gezochte kandidaat worden aangegeven en worden potentiële kandidaten uitgenodigd om hun belangstelling kenbaar te maken. Ook derden zullen in de gelegenheid worden gesteld om te attenderen op personen die in hun ogen geschikt zouden kunnen zijn voor de vacature.

In de omschrijving van het profiel van de vacature zal ook aandacht worden gegeven aan de gewenste diversiteit van het college als geheel, voor wat betreft de politieke, maatschappelijke en bestuurlijke achtergrond van zijn leden.

Van de Raad van State wordt verwacht dat hij in de toelichting op de vertrouwelijke aanbeveling aan het kabinet verantwoordt hoe de criteria van het profiel hebben geleid tot de selectie van de aanbevolen kandidaat. Mede op grond van deze informatie kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarna met instemming van de ministerraad een voordracht doen aan de Koningin.

### **Kaderwet adviescolleges**

Onze adviescolleges zijn onafhankelijke deskundigencolleges. Het kabinet vindt dan ook dat bij het benoemen van voorzitters en leden van Kaderwet adviescolleges onafhankelijkheid en deskundigheid centraal moeten blijven staan; politieke affiniteit mag daarbij in beginsel geen rol spelen. Wel moet oververtegenwoordiging van een bepaalde politieke opvatting worden voorkomen.<sup>1</sup> Daarmee nuanceert het kabinet het streven naar een evenwichtige samenstelling door het verdelen van benoemingen over de verschillende politieke stromingen, zoals de Raad bepleit.

Eerder is al in het kabinet afgesproken om niet steeds dezelfde mensen in adviescolleges te benoemen. Om dit te bevorderen zal ook slechts bij uitzondering de zittingstermijn van leden en voorzitters worden verlengd.<sup>2</sup>

Met het oog op de goede verstandhouding tussen ministerie en adviescollege komt het regelmatig voor dat de voorzitters van de colleges bij de selectie van de leden worden betrokken. Daarbij is de profielschets altijd het uitgangspunt. Het standaard betrekken van de voorzitters bij de benoemingen van leden van adviescolleges zou, naar de mening van het kabinet, leiden tot een vorm van coöptatie. Coöptatie is geenszins de bedoeling. De benoeming blijft een verantwoordelijkheid en een beslissing van de regering.

### **De ABD procedure**

Bij de werving en selectie en het benoemingsproces voor de ambtelijke top van de rijksoverheid, de Algemene Bestuursdienst (hierna: de ABD), worden twee centrale uitgangspunten gehanteerd. Het eerste uitgangspunt is dat iedere burger zich kan aanmelden voor een functie bij de ABD, er is sprake van een open en transparante procedure. Het tweede is dat de selectie van kandidaten plaatsvindt op basis van vooraf vastgestelde en bekend gemaakte kwaliteitscriteria, het zogenaamde «merit based system». Dit is een waarborg dat de kennis en kunde van personen, die worden benoemd in de ABD, voorop staat en niet hun (partij-)politieke voorkeur.

De laatste jaren wordt door het Bureau voor de Algemene Bestuursdienst (hierna: BABD) extra inspanning in het kader van diversiteitbeleid geleverd. Ter ondersteuning van dit diversiteitbeleid bespreekt BABD het onderwerp regelmatig met de Secretarissen Generaal en bewindspersonen op de departementen.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2001/02, 28 101, nr. 2, p. 5.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2005/06, 24 503, nr. 33, p. 5.

Om meer zicht te krijgen op relevante doelgroepen uit etnische minderheden worden, onder meer, specifieke searchbureaus ingeschakeld. Voor een evenwichtiger man-vrouw verhouding in de top van de Rijksdienst wordt onder meer aandacht besteed aan het aantal vrouwen dat instroomt in het Kandidaten Programma van de ABD.

Verder streeft BABD ernaar om elk jaar kandidaten te benoemen die voor 60% afkomstig zijn uit de ABD, 30% die doorgroeien binnen het Rijk en 10% mensen van buitenaf.<sup>1</sup> Ten behoeve van de externe instroom heeft BABD duurzaam contact met, onder meer, een aantal grote gemeenten, provincies en zelfstandig bestuursorganen. Vacaturevervullingen over en weer zijn het gevolg. Verder wordt ook zoveel mogelijk aangesloten bij de campagne Werken bij het Rijk.

Deze beleidsinspanningen moeten leiden tot een meer gevarieerde samenstelling van de ABD. De uitgangspunten worden echter nooit toegepast in individuele benoemingen, daarin wordt alleen naar vooraf opgestelde kwaliteitseisen gekeken. Met andere woorden, het diversiteitsbeleid heeft wel betrekking op de wervingsactiviteiten maar niet op de selectieactiviteiten van BABD. Uiteraard kan het hebben van affiniteit met bepaalde beleidsterreinen of maatschappelijke vraagstukken ook als kwaliteitscriterium in een selectieprocedure gelden. Steeds wanneer dat het geval is wordt dat vooraf kenbaar gemaakt.

### **Geen ongelijke kansen**

Het kabinet deelt het oordeel van de Raad dat de werving- en selectieprocedures voor de ABD uniform en transparant zijn en dat ook de vacatures en functieprofielen transparant zijn. Het kabinet deelt de mening van de Raad echter niet waar beweerd wordt dat de diversiteitsinspanningen en de streefratio van 60%–30%–10% leiden tot ongelijke kansen in het benoemingsproces. Dit acht het kabinet onjuist omdat de beleidsuitgangspunten voor de ABD geen betrekking hebben op individuele benoemingen.

De Raad meent dat er inspanningen verricht moeten worden om een «scheefgroei» van politieke stromingen in de top van de Rijksdienst te voorkomen. Het kabinet neemt dit niet over. (Partij-)politieke voorkeur is geen ABD selectiecriterium en zal dit ook nooit zijn. Naast de praktische onuitvoerbaarheid leidt beleidsmatig rekening houden met (partij-)politieke kleur van kandidaten, per definitie tot (partij-)politieke benoemingen. Politieke voorkeur hoort geen rol te spelen in benoemingen in de ABD, alleen vooraf gedefinieerde kwaliteitseisen zijn relevant.

Overigens geldt voor ambtenaren in het algemeen dat wie zich aange trokken voelt tot de publieke zaak, zich ook aangetrokken kan voelen tot het lidmaatschap van een politieke partij. Dat verandert niets aan het uitgangspunt: het systeem staat voor iedereen die aan de kwaliteitseisen voldoet, open.

### **Zelfstandige bestuursorganen**

Artikel 12, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen – deze kaderwet treedt per 1 februari 2007 in werking – bepaalt dat de minister wie het aangaat, de leden van een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan benoemt. Ook bepaalt de kaderwet dat een lid van een zelfstandig bestuursorgaan niet tevens een aan de benoemend minister ondergeschikte ambtenaar kan zijn. Naast de kaderwet blijft de paragraaf over zelfstandige bestuurorganen in de Aanwijzingen voor de regelgeving van kracht.

Het kabinet onderschrijft het uitgangspunt dat individuele ministers

---

<sup>1</sup> Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over ontwikkelingen in de Algemene Bestuursdienst, Kamerstukken II, 2004/05, 29 800 VII, nr. 23.

ervoor moeten zorgen dat benoemingsprocedures voor bestuursleden van zelfstandige bestuursorganen toegankelijk en transparant zijn. Ook vindt het kabinet dat de diversiteit van de verschillende zelfstandige bestuursorganen met zich brengt dat het beschrijven van de criteria voor het benoemen van bestuursleden zal moeten blijven behoren tot de individuele verantwoordelijkheid van de desbetreffende vakminister. Het kabinet is het met de Rob eens dat de benoeming van een oud-politicus op een functie waarvoor deskundigheid, geschiktheid en bekwaamheid de enige criteria zijn, niet zonder meer is op te vatten als een politieke benoeming.

### **Conclusies en aanbevelingen**

Bij benoemingen in het openbaar bestuur geldt als uitgangspunt dat diegene wordt benoemd die de beste combinatie van geschiktheid en bekwaamheid in zich verenigt. De kwaliteitseisen worden met het oog op de uit te oefenen functie vooraf opgesteld. Deze eisen gelden voor een ieder op gelijke voet. Voorop blijft het gehanteerde beginsel staan dat politieke gezindheid bij benoemingen van functionarissen in het openbaar bestuur geen beslissende rol mag spelen. Dat een benoemd persoon lid is van een politieke partij wil overigens niet zeggen dat een systeem niet open is of dat lidmaatschap van een politieke partij vereist is.

De mate waarin politieke affiniteit naast kwaliteit een rol speelt, neemt voor de verschillende categorieën benoemingen trapsgewijs af. Voor politieke ambtsdragers, zoals Commissarissen van de Koningin en burgemeesters, kan in redelijkheid gestreefd worden naar een evenwichtige verdeling over de verschillende politieke, maatschappelijke en levensbeschouwelijke stromingen.

Bij het aanzoeken van kandidaten voor Hoge Colleges van Staat, met name de Raad van State, geldt dat spreiding in maatschappelijke achtergrond belangrijk is voor de kwaliteit van de adviezen en herkenbaarheid in de samenleving. Politieke affiniteit of achtergrond is niet doorslaggevend voor het vervullen van een vacature, maar een eenzijdige samenstelling moet worden voorkomen.

Voor adviescolleges gelden als basisuitgangspunten onafhankelijkheid en deskundigheid. Gestreefd wordt naar brede spreiding van deskundigheid; de politieke affiniteit kan alleen een rol spelen om oververtegenwoordiging van een politieke kleur te voorkomen.

Als laatste geldt voor de ambtelijke top dat er geen ruimte is voor politieke achtergrond als criterium. Voor het vervullen van ABD vacatures gelden de uitgangspunten dat iedere burger zich kan aanmelden en dat selectie plaatsvindt op basis van de geschiktheid voor de functie («merit based system»).

Transparantie in het zoekprofiel en de procedure voor het aanzoeken van kandidaten plaatst het kabinet in verhouding tot de privacy van de kandidaten. Het kabinet streeft naar een meer uitgebreide bekendmaking van vacatures na om zo de gewenste diversiteit te behouden in alle lagen van het openbaar bestuur.

Wanneer een kandidaat benoemd is, moet er op basis van de kwaliteitseisen een verantwoording van de keuze afgelegd kunnen worden.

Ten slotte 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.