

Benoemingen in het openbaar bestuur

Transparant, onderbouwd en functioneel



juli 2006

Inhoud

Woord vooraf	5
1. Inleiding	3
1.1 De adviesaanvraag	7
1.2 Benoemingen in het openbaar bestuur: schoksgewijs in de schijnwerpers	7
1.2.1 (Media-)beelden van achterkamertjes- en vriendjespolitiek	8
1.2.2 Een recent geval van vermeende ‘vriendjespolitiek’ bij een benoeming	11
1.3 Afbakening, focus en verdere opbouw van het advies	12
2. ‘Goed openbaar bestuur’: een normatief kader voor benoemingsprocedures	
2.1 Transparantie als een van de kenmerken van goed openbaar bestuur	15
2.2 Artikel 1 en 3 van de Grondwet: richtinggevend voor benoemingen in het openbaar bestuur	18
3. Benoeming van hoge ambtenaren in de rijksdienst: de ABD-procedure	
3.1 De ABD: doelstellingen en samenstelling	21
3.2 Werving en selectie van ABD-managers	22
3.3 Commentaar	24
4. Benoeming van leden van adviescolleges conform de Kaderwet adviescolleges	
4.1 Samenstelling en inrichting op grond van de Kaderwet adviescolleges	29
4.2 Commentaar	31
5. Benoeming van leden van Hoge Colleges van Staat	
5.1 Politieke verdeelsleutels	33
5.2 De Raad van State	34
5.2.1 Formele aspecten van de benoemingsprocedure	34
5.2.2 De feitelijke gang van zaken rond de benoeming van staatsraden	34
5.2.3 Commentaar	36
5.3 De Algemene Rekenkamer	37
5.3.1 Formele aspecten van de benoemingsprocedure	37
5.3.2 De feitelijke gang van zaken rond de benoeming van leden van de Algemene Rekenkamer	37
5.3.3 Commentaar	38
5.4 De Nationale ombudsman	39
5.4.1 Formele aspecten van de benoemingsprocedure	39
5.4.2 De feitelijke gang van zaken rond de benoeming van de Nationale ombudsman	40
5.4.3 Commentaar	41

6. Benoeming van leden van zelfstandige bestuursorganen	
6.1 Zbo's: een begripsbepaling en een selectie	43
6.2 Samenstelling en inrichting van zbo's op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de Kaderwet zbo's	44
6.2.1 Aanwijzingen voor de regelgeving	45
6.2.2 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen	47
6.3 Zbo's met elkaar vergeleken	49
6.3.1 Rechtsvorm	49
6.3.2 Benoemingsprocedure	50
6.3.3 Termijnen en herbenoemingen	51
6.3.4 Benoemingscriteria	52
6.3.5 Incompatibiliteiten	53
6.4 Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties	53
6.5 Commentaar	55
7. Conclusies en aanbevelingen	57
Geraadpleegde literatuur	59
Bijlage I	
Adviesaanvraag	61
Bijlage II	
Samenstelling en inrichting van enkele zbo's op grond van hun instellingswetten	64
Bijlage III	
Overzicht van uitgebrachte adviezen	79
Bijlage IV	
Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	83
Bijlage V	
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	86

Woord vooraf

Met enige regelmaat zijn ‘benoemingen in het openbaar bestuur’ onderwerp van maatschappelijke en politieke discussies. De aanleiding is meestal een concrete benoeming en de daarbij veronderstelde ‘achterkamertjes- en vriendjespolitiek’. Tegen deze achtergrond legde minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in januari 2005 de volgende vraag voor aan de Raad voor het openbaar bestuur:

Op welke wijze kan de transparantie van benoemingsprocedures in het openbaar bestuur worden vergroot?

In het onderhavige advies gaat de Raad in op deze vraag. Transparantie is in de ogen van de Raad een essentieel kenmerk van ‘goed openbaar bestuur’ en dus ook van ‘goede benoemingsprocedures in het openbaar bestuur’.

In politieke en maatschappelijke discussies over concrete benoemingen in het openbaar bestuur – of breder: de (semi-)publieke sector – krijgt de (vermeende doorslaggevende en negatief gewaardeerde) rol van de partijpolitieke achtergrond van benoemde functionarissen veel aandacht: de gevestigde politieke partijen zouden achter de schermen publieke functies onder elkaar verdelen. Een en ander is voor de Raad aanleiding om in zijn advies nadrukkelijk stil te staan bij de rol die de (partij-)politieke achtergrond speelt c.q. mag of zou moeten spelen bij benoemingen in het openbaar bestuur.

De onderhavige adviestekst bestaat voor een groot deel uit beschrijvingen van de formele en zo mogelijk ook de actuele gang van zaken rond benoemingen in het openbaar bestuur. Die beschrijvingen op zich vormen in zekere zin al een antwoord op de adviesaanvraag van minister Remkes: zij maken de geanalyseerde benoemingsprocedures voor de lezer immers transparant(er).

Het advies is voorbereid door een werkgroep die bestond uit leden, adviseurs en een stagiair van de Raad:

- A.G.M. van de Vondervoort (raadslid);
- prof. mr. S.E. Zijlstra (raadslid);
- drs. P. de Jong (senior-adviseur);
- drs. P.W. Tetteroo (adviseur);
- M.P. Hoogewerf (stagiair en student aan de Vrije Universiteit).

De werkgroep heeft van de volgende personen desgevraagd in gesprekken of anderszins commentaar op concept-teksten of nadere informatie ontvangen: dr. N.A.A. Baakman (als bestuurskundige verbonden aan de Universiteit Maastricht), drs. S.M. Maier (management-development-consultant bij het Bureau Algemene Bestuursdienst), mr. H.D. Tjeenk Willink en mr. R. van der Veer (resp. vice-voorzitter en raadadviseur van de Raad van State), dr. C.J.

van Montfort (projectleider bij de Algemene Rekenkamer) en H.J. Koops (stafmedewerker op het bureau van de Nationale ombudsman).

Voorts heeft de werkgroep tijdens het adviestraject contact onderhouden met ambtenaren van de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het ministerie van BZK.

De Raad dankt de genoemde personen voor hun constructieve bijdragen.

De voorzitter,

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a distinctive, somewhat abstract shape.

Prof. dr. J.A. van Kemenade

De secretaris,

A handwritten signature in black ink, featuring a large, prominent loop at the beginning, followed by several horizontal and slightly curved strokes.

Drs. C.J.M. Breed

1. Inleiding

1.1

De adviesaanvraag

Op welke wijze kan de transparantie van benoemingsprocedures in het openbaar bestuur worden vergroot? Zo luidt de kern van de adviesaanvraag van de minister van BZK aan de Raad. Daarbij verwijst de minister naar een Rob-advies uit 1998 waarin de Raad constateert dat het benoemingenbeleid om ‘politieke’ redenen weinig open is.¹ Ook refereert de minister aan een motie van de Tweede Kamerleden Van Gent en Eerdmans waarin gevraagd wordt een einde te maken aan ‘achterkamertjespolitiek’ waar het gaat om de benoeming van top-functionarissen in het openbaar bestuur en de publieke sector.²

Bij de beantwoording van de adviesaanvraag besteedt de Raad niet alleen aandacht aan de feitelijke en de gewenste mate van transparantie van benoemingsprocedures in het openbaar bestuur, maar ook aan andere factoren die een rol spelen c.q. mogen of moeten spelen bij benoemingen in het openbaar bestuur, zoals de (partij-)politieke achtergrond en vertrouwen/vertrouwelijkheid. Transparantie is een belangrijk aspect van benoemingsprocedures in het openbaar bestuur, maar daarnaast zijn andere aspecten relevant. Een hoge mate van transparantie van benoemingsprocedures biedt *op zich* geen waarborg voor de benoeming van de juiste persoon op de juiste plaats binnen het openbaar bestuur, hetgeen idealiter uiteindelijk de bedoeling is van benoemingsprocedures: transparantie is een formeel aspect/criterium dat op zich geen relatie heeft met inhoudelijke aspecten.

Het onderwerp ‘benoemingen in het openbaar bestuur’ krijgt met enige regelmaat grote – maar kort durende – aandacht van de politiek en de media. In de volgende paragraaf wordt geschetst wat de aanleidingen zijn voor deze aandacht en op welke aspecten van ‘benoemingen in het openbaar bestuur’ deze aandacht vooral is gericht.

Vervolgens wordt in dit inleidende hoofdstuk nader ingegaan op de afbakening en focus, en de verdere opbouw van het advies.

1.2

Benoemingen in het openbaar bestuur: schoksgewijs in de schijnwerpers

Het onderwerp ‘benoemingen in het openbaar bestuur’ keert herhaaldelijk terug op de politieke en de maatschappelijke agenda om daarna ook weer snel uit de aandacht te verdwijnen. Daarbij spelen de media een belangrijke rol. Het beeld dat zij daarbij oproepen is er één van achterkamertjes- en vriendjes-

¹ Raad voor het openbaar bestuur (1998).

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 600 VII, nr. 27.

politiek. Dat gecreëerde beeld wordt hieronder geschetst en aan de hand van een recente casus nader geïllustreerd.

1.2.1

(Media-)beelden van achterkamertjes- en vriendjespolitiek

Tot nu toe zijn benoemingen in het openbaar bestuur zelden onderwerp geweest van wetenschappelijk onderzoek.³ Politieke en maatschappelijke discussies over benoemingen in het openbaar bestuur worden dan ook meer gevoerd op basis van veronderstellingen en incidentele benoemingen dan op basis van een breed, empirisch onderbouwd inzicht in het feitelijke verloop van benoemingsprocedures. Criticasters spreken in dit verband al gauw over ‘achterkamertjespolitiek’. Een illustratie daarvan is de door de minister in zijn adviesaanvraag gememoreerde motie die eind 2002 is ingediend door de Tweede Kamerleden Van Gent en Eerdmans⁴:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

(...) overwegende, dat vrijwel alle topfuncties in het semi-openbaar bestuur en het openbaar bestuur in achterkamertjes verdeeld worden;

voorts overwegende, dat dergelijke benoemingsprocedures niet langer van deze tijd zijn en dringend gemoderniseerd moeten worden;

spreekt als haar mening uit, dat bij benoemingen in semi-ambtelijke en ambtelijke topfuncties het wenselijk is te komen tot open procedures met verscheidene kandidaten, meervoudige voordrachten en uiteindelijk een besluit door een direct en democratisch gekozen orgaan;

verzoekt de regering voor de begroting van 2004 voorstellen te ontwikkelen voor moderne, transparante en democratische benoemingsprocedures en deze aan de Kamer voor te leggen,
en gaat over tot de orde van de dag.

De motie werd weliswaar verworpen, maar minister Remkes zegde naar aanleiding van deze motie de Kamer wel een notitie toe over het benoemingen-

³ De politicoloog N.A.A. Baakman (verbonden aan de Universiteit Maastricht) kan binnenkort wellicht voor een deel in deze leemte voorzien. Hij verricht al enkele jaren systematisch onderzoek naar de feitelijke benoemingen in het openbaar bestuur tussen 1900 en 2000 en naar de rol die de partijpolitieke achtergrond van de benoemde kandidaten daarbij heeft gespeeld. Een voorpublicatie van zijn onderzoek is verschenen onder de titel ‘De nomenklatoera in Nederland. Over het verschijnsel van partijpolitieke benoemingen’ (Baakman, 2004). In dat artikel concludeert Baakman dat de beleidssectoren waarin ook partijlozen een reële kans hadden op een openbare functie, op de vingers van één hand zijn te tellen: de diplomatieke dienst, de rechterlijke macht en de krijgsmacht.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 600 VII, nr. 27. De fracties van de SP, GroenLinks, Leefbaar Nederland en de LPF stemden voor deze motie, en de andere fracties tegen, zodat de motie werd verworpen.

beleid. Over het *feitelijke* verloop van benoemingsprocedures is zoals gezegd weinig (wetenschappelijke) informatie voorhanden. De informatie en de veelal essayistische beschouwingen die er zijn, betreffen hoofdzakelijk het aspect van het (vermeende) (partij-)politieke karakter van benoemingen in (onderdelen van) het openbaar bestuur en kringen daar omheen.⁵ De teneur van deze beschouwingen is dat bij de benoeming van hoge functionarissen in het openbaar bestuur – en breder: in de (semi-)publieke sector – ‘vriendjespolitiek’ hoogtij viert in de zin dat de leden van de gevestigde, gouvernementele politieke partijen belangrijke functies in het openbaar bestuur en de (semi-)publieke sector onder elkaar verdelen. Een illustratief citaat uit het omslagartikel met de al even illustratieve titel ‘Vriendjespolitiek. Hoe politici elkaar de beste banen toespelen’ van *HP De Tijd*⁶:

‘Alle belangrijke functies in onze publieke sector worden vergeven onder leden van PvdA, CDA, VVD of D66. In die volgorde. Uitzonderingen zijn verwaarloosbaar, en andere partijen komen er eigenlijk niet tussen. Het gaat daarbij niet alleen om de bekende politieke functies zoals minister, Commissaris van de Koningin of burgemeester. Ook functionarissen die formeel juist onafhankelijk van de politiek moeten zijn, worden strikt volgens partijlijnen gedistribueerd. Alle – alle! – topambtenaren op de ministeries zijn bijvoorbeeld keurig verdeeld over de vier grote partijen. Dat geldt ook voor formeel onafhankelijke controleurs zoals de Algemene Rekenkamer en de Autoriteit Financiële Markten (...). Ook belangrijke adviesorganen zoals de Raad van State, de SER, de WRR, het CPB en het Ruimtelijk Planbureau zijn verdeeld over de vier partijen. Dan zijn er natuurlijk nog de zorg, de omroepen, de onderwijswereld.’

In deze lijn betoogt Voerman dat politieke partijen steeds losser zijn komen te staan van de samenleving en dat dit ontwortelingsproces gepaard ging met een toenemende oriëntatie van politieke partijen op de staat en wel in drie opzichten: zij zijn financieel steeds afhankelijker geworden van overheids-subsidies, zij laten in toenemende mate hun oog vallen op posities in het openbaar bestuur, en zij (vooral de zogenaamde gouvernementele partijen) raken meer en meer ingekapseld in het politiek-bestuurlijk systeem.⁷

In de hier bedoelde kritische beschouwingen worden telkens de volgende twee bezwaren tegen de vermeende ‘vriendjespolitiek’ genoemd, één van principiële en één van praktische aard:

- Wanneer personen vooral op grond van hun partijlidmaatschap benoemd worden op een positie in het openbaar bestuur, zou sprake zijn van

⁵ Zie bijvoorbeeld: Daalder (1995), *NRC Handelsblad* (2002), Voerman (2003), Baakman (2004), Couwenberg (2005), Duyvendak e.a. (2005), *Staatscourant* (2006), *HP De Tijd* (2006).

⁶ *HP De Tijd*, 5 mei 2006, pp. 29, 30.

⁷ Voerman (2004), pp. 37-61.

strijdigheid met artikel 3 van de Grondwet, dat bepaalt dat alle Nederlanders op gelijke voet in de openbare dienst benoembaar zijn.

- Wanneer partijlidmaatschap *de facto* bij benoeringen in het openbaar bestuur een essentiële rol speelt, wordt in een kleine – en steeds kleiner wordende – vijver van kandidaten gevist: van de kiesgerechtigde bevolking is slechts 2,5% (ongeveer 300.000 personen) lid van een politieke partij. Op deze wijze maakt het openbaar bestuur onvoldoende gebruik van het grote potentieel aan deskundige personen die geen lid zijn van een politieke partij. Daarmee doet het openbaar bestuur zichzelf – en de samenleving – tekort.

Een andere constante factor in kritische verhalen over benoeringen in het openbaar bestuur is een verwijzing naar de volgende passage uit het Rob-advies *Tussen staat en electoraat* uit 1998 (p. 25):

‘Hoe open is het openbaar bestuur in zijn praktisch functioneren? De Raad is van oordeel dat de manier waarop het openbaar bestuur omgaat met benoeringen daarvoor een belangrijke indicator is.

Dan moet geconcludeerd worden dat hier van openheid weinig sprake is. De Raad constateert dat de benoeming van bestuurders, maar ook van (hogere) ambtenaren in de loop der tijd meer gepolitiseerd zijn. De Raad wijst erop dat zonder het hanteren van politieke verdeelsleutels en het voorwaarden stellen aan de politieke kleur van kandidaten voor dergelijke functies, de recruitering wordt verbreed. Hierdoor zal de toegankelijkheid van deze ambten aanzienlijk kunnen worden verruimd.

Naarmate het percentage Nederlanders dat lid is van een politieke partij steeds kleiner wordt, wordt het steeds moeilijker te accepteren dat *de facto* het lidmaatschap van een der (grote) politieke partijen een noodzakelijke voorwaarde is voor benoeming in een openbare functie. Daarmee ontstaat op termijn een steeds grotere spanning met artikel 3 van de Grondwet dat bepaalt dat alle Nederlanders op gelijke voet in openbare dienst benoembaar zijn.

De Raad merkt op dat in de praktijk bij benoeringen toch sterk ‘op zeker’ wordt gespeeld door vooral te recrutereren uit de bekende partijpolitieke kringen. Het gevaar van politieke inteelt is groot en eveneens de kans dat bestuurlijk talent, dat elders aanwezig is over het hoofd wordt gezien. Daarmee doet het openbaar bestuur zichzelf veel tekort.’

In de volgende hoofdstukken zal de Raad het hier geschetste overheersende (media-)beeld van ‘vriendjespolitiek’ bij benoeringen in het openbaar bestuur commentariëren en ook nuanceren. Daarbij wordt de Raad geleid door een normatief kader en de feitelijke gang van zaken bij benoeringsprocedures in het openbaar bestuur.

1.2.2

Een recent geval van vermeende ‘vriendjespolitiek’ bij een benoeming

In februari 2006 adviseerde de Nationale ombudsman in een openbaar rapport⁸ aan de minister-president om gedragsregels te formuleren waaraan bewindslieden zich dienen te houden bij de selectie en de benoeming van publieke topfunctionarissen. Deze gedragsregels zouden bovendien openbaar moeten worden gemaakt. Aanleiding voor het rapport was het verzoekschrift van iemand die gesolliciteerd had naar de functie van voorzitter van het College Tarieven Gezondheidszorg en naderhand meende dat zij van de minister van VWS geen reële kans op die functie had gekregen. De ombudsman oordeelde dat de minister van VWS in de benoemingsprocedure op één punt niet behoorlijk had gehandeld: hij had voorafgaand aan de procedure een gesprek gehad met één kandidaat (de heer De Grave) om hem te attenderen op de functie. Deze kandidaat heeft uiteindelijk de functie gekregen. Door deze handelswijze heeft de minister de schijn van partijdigheid gewekt, te meer daar de betreffende kandidaat en de minister lid zijn van dezelfde politieke partij, aldus de ombudsman. De minister heeft daarmee volgens hem gehandeld in strijd met het verbod van vooringenomenheid.⁹

Het pleidooi van de ombudsman voor gedragsregels vloeit voort uit zijn overweging dat – ook al gelden er in wet- en regelgeving vastgelegde selectie- en benoemingsprocedures voor belangrijke publieke functies (zoals de functie van voorzitter van het CTG) – er in de feitelijke praktijk dingen kunnen gebeuren die de schijn van partijdigheid kunnen wekken.

Een grotere transparantie van benoemingsprocedures in het openbaar bestuur kan – aldus de Raad – het politieke en maatschappelijke vertrouwen in de wijze waarop benoemingen in het openbaar bestuur tot stand komen en zijn gekomen, vergroten.

Daardoor kan de kans op hype-achtige en door achterdocht gedreven aandacht voor specifieke benoemingen in het openbaar bestuur worden verkleind.

⁸ De Nationale ombudsman (2006).

⁹ Minister Hoogervorst vond het oordeel van de Ombudsman ‘onzorgvuldig’ en zette zijn grieven uiteen in een brief aan de ombudsman. De minister geeft daarin in aan dat hij de heer De Grave wekelijks zag en dat deze op een gegeven moment zijn belangstelling toonde voor de vacante functie, waarop de minister hem adviseerde te solliciteren omdat de heer De Grave volgens hem goed in het functieprofiel paste. Voorts meldt de minister dat voor de functie ook iemand anders is benaderd, met een heel andere partijachtergrond dan die van hemzelf. De minister acht het zeer normaal dat zijn ministerie actief op zoek gaat naar geschikte kandidaten en hen in voorkomende gevallen op de benoemingsprocedure wijst. In dat kader zijn – aldus de minister – meerdere gesprekken gevoerd met potentiële kandidaten (*Staatscourant*, 23 februari 2006).

1.3

Afbakening, focus en verdere opbouw van het advies

Dit advies heeft betrekking op benoemingen in het openbaar bestuur, waarbij openbaar bestuur in eerste instantie in ruime zin wordt opgevat. Het gaat dan ten eerste om benoemingen in de ‘gewone’ ambtelijke organisatie, dat wil zeggen de ambtenaren die werkzaam zijn bij de departementen en de provinciale en lokale overheden.

Daarnaast zijn er functies bij organisaties die wel tot de overheid behoren, maar niet binnen de ‘gewone’ ambtelijke organisatie vallen, waarvan de belangrijkste categorieën zijn: zelfstandige bestuursorganen, waterschappen, openbare lichamen voor beroep en bedrijf, adviesorganen conform de Kaderwet Adviescolleges en de Hoge Colleges van Staat.

Ten slotte is er nog de semi-overheid: private organisaties die een publieke taak behartigen en daartoe met overheidsmiddelen worden bekostigd.

Het openbaar bestuur aldus ruim opgevat, bestaat uit een grote variëteit aan organisaties en functionarissen. Die variëteit is er ook wat betreft de benoemingsprocedures. Zo kan een benoeming gebaseerd zijn op een voordracht, een advies of een raadpleging.

Benoemingen van functionarissen in het openbaar bestuur hebben het juridische karakter van een besluit door een daartoe bevoegd overheidsorgaan. Een dergelijk benoemingsbesluit kan het karakter hebben van een ‘indirecte verkiezing’, en wel indien dit besluit door een direct gekozen volksvertegenwoordigend orgaan wordt genomen (in de regel na een stemming).

Binnen de hierboven gegeven brede definitie van het openbaar bestuur dient de Raad alleen al uit praktische overwegingen een selectie te maken van organen en functionarissen die nader worden geanalyseerd op het punt van de benoemingsprocedures. In lijn met de strekking van de adviesaanvraag beperkt de Raad zich tot organisaties en functionarissen op *rijksniveau*. De Raad besteedt daarbij geen aandacht aan de procedures voor de benoeming van *politieke* functionarissen zoals burgemeesters en commissarissen van de koningin, maar zal daarover eventueel later, als daaraan behoefte zou bestaan, afzonderlijk adviseren.

Wat de minister betreft kan voorts de procedure voor benoemingen van topambtenaren in het Rob-advies buiten beschouwing blijven en wel ‘omdat voor die groep van ambtenaren de ABD-procedure geldt’. De vooronderstelling van de minister lijkt te zijn dat de ABD-procedure voldoende waarborgen biedt voor transparantie, en voor de benoeming van de juiste personen op de juiste plaatsen binnen de top van de rijksdienst. Die vooronderstelling is interessant: wellicht biedt de ABD-procedure aanknopingspunten voor de verbetering van benoemingsprocedures op andere plaatsen in het openbaar bestuur dan het management van de rijksdienst. Om dat te kunnen beoordelen wil de Raad de ABD-procedure in zijn analyse betrekken te meer daar deze procedure van

toepassing is op het topmanagement dat leiding geeft aan 120.000 ambtenaren in de rijksdienst.

Behalve aan de ABD-procedure besteedt de Raad in dit advies ook aandacht aan de procedures rond benoemingen van leden van adviesorganen conform de Kaderwet Adviescolleges (waaronder ook de Raad voor het openbaar bestuur valt), aan procedures voor benoemingen van leden van enkele Hoge Colleges van Staat (de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman) en van leden van enige zelfstandige bestuursorganen. Wellicht ten overvloede zij vermeld dat de rechterlijke macht hier buiten beschouwing blijft¹⁰.

Zoals eerder gezegd wil de Raad uiteindelijk komen tot voorstellen ter vergroting van de transparantie van benoemingsprocedures in het openbaar bestuur. Daartoe spiegelt de Raad formele aspecten van benoemingsprocedures die gelden voor de geselecteerde organisaties en functionarissen, aan het feitelijk verloop van deze procedures (voor zover de Raad daar zicht op heeft). Deze spiegeling leidt tot bemerkingen en aanbevelingen, in het licht van, en geïnspireerd door, een door de Raad gehanteerd normatief kader betreffende (benoemingen in) het openbaar bestuur. In het volgende hoofdstuk wordt dit normstellende kader in het kort geschetst. Daarbij gaat de Raad nadrukkelijk in op het eerder in paragraaf 1.2.1 gememoreerde artikel 3 van de Grondwet dat bepaalt dat alle Nederlanders op gelijke voet benoembaar zijn in de openbare dienst en dat een grote rol speelt in de (media-)beelden van ‘vriendjespolitiek’ bij benoemingen in het openbaar bestuur.

In de daarop volgende hoofdstukken volgen analyses van de benoemingsprocedures voor achtereenvolgens het top-management van de rijksdienst (de ABD-procedure), adviesorganen conform de Kaderwet Adviescolleges, drie Hoge Colleges van Staat, en enige zbo’s. De analyses betreffen een spiegeling van formele en feitelijke beelden, en leiden in het licht van het in het volgende hoofdstuk geschetste normatieve kader tot commentaar in de zin van bemerkingen en aanbevelingen. Wat betreft de nader geanalyseerde zbo’s beperkt de analyse zich om praktische redenen tot het formele beeld van de benoemingsprocedures zoals dat naar voren komt in relevante wet- en regelgeving. De commentaren op de verschillende geanalyseerde benoemingsprocedures monden uit in voorstellen voor ‘algemene beginselen voor behoorlijke benoemingsprocedures in het openbaar bestuur’ die in het slothoofdstuk worden geformuleerd, naast overige conclusies en aanbevelingen. Bij dat alles past een relativering:

Regels en codes (in dit geval voor benoemingsprocedures) kunnen weliswaar houvast bieden aan bestuurders en ambtenaren, maar uiteindelijk gaat het

¹⁰ Met uitzondering van de leden van de Raad van State, omdat die tevens lid zijn van een Hoog College van Staat.

*erom dat algemene beginselen (voor behoorlijke benoemingsprocedures) tussen de oren van bestuurders en ambtenaren zitten en in feitelijke gedragingen tot uiting komen.*¹¹

¹¹ Zie voor een dergelijke nuancering van de betekenis van regels en codes in het openbaar bestuur: Niessen (2006).

2.

‘Goed openbaar bestuur’: een normatief kader voor benoemingsprocedures

Om een oordeel te kunnen geven over de bestaande benoemingsprocedures en te kunnen adviseren over mogelijke verbeteringen van deze procedures, heeft de Raad in eerste aanleg behoefte aan een richtinggevend, normatief, kader. In dat kader wordt in elk geval – gegeven de adviesaanvraag – aandacht besteed aan het begrip ‘transparantie’ en aan artikel 3 van de Grondwet, gegeven de centrale rol die dit artikel speelt in politieke en maatschappelijke discussies en beeldvorming door de media over benoemingen in het openbaar bestuur.

2.1

Transparantie als een van de kenmerken van goed openbaar bestuur

Het begrip ‘transparantie’ (van benoemingsprocedures in het openbaar bestuur) wordt in de adviesaanvraag niet nader omschreven. Wél wordt in de adviesaanvraag het begrip transparantie (van benoemingsprocedures in het openbaar bestuur) verbonden met uniformiteit (van benoemingsprocedures): meer uniformiteit van de verschillende benoemingsprocedures zou de transparantie vergroten. Dit is echter geen logisch verband: een uniforme procedure is niet *per se* transparant en *vice versa*.

In het algemeen wordt transparantie de laatste jaren beschouwd als één van de intrinsieke kenmerken van ‘goed openbaar bestuur’. De Algemene Rekenkamer onderscheidt in navolging van de Verenigde Naties acht van dergelijke kenmerken:

- onpartijdig en open;
- rechtszeker;
- participatief;
- gericht op draagvlak en consensus;
- vraaggericht (responsief);
- effectief en efficiënt;
- legt publieke verantwoording af;
- transparant.

Transparantie betekent in de ogen van de Algemene Rekenkamer dat (overheids-) besluiten en hun uitvoering in overeenstemming zijn met afgesproken (wettelijke) regels en voorschriften, dat informatie vrij beschikbaar en direct toegankelijk is voor diegenen die gevolgen ondervinden van de betreffende besluiten, en dat genoeg informatie wordt verschaft op een begrijpelijke manier en via toegankelijke media.

Het – binnen wettelijke en beleidsmatige kaders – inzichtelijk(er) maken van benoemingsprocedures binnen en door het openbaar bestuur is voor de Raad op zich al van belang: transparantie kan beschouwd worden als een modern rechtsstatelijk criterium dat te vergelijken is met het klassieke legaliteits-

beginsel en dat uiteindelijk onontbeerlijk is voor het vertrouwen in, en de legitimiteit van, het openbaar bestuur.¹² Transparantie is een voorwaarde voor bestuurders om adequaat en met gezag verantwoording af te leggen, en voor vertegenwoordigende organen om hun controlerende taak goed te kunnen vervullen.

Het streven naar meer transparantie van het openbaar bestuur kan in het kort omschreven worden als het streven naar het inzichtelijker maken van overheidshandelen. Transparantie heeft aldus belangrijke raakvlakken met openbaarheid, maar moet daar niettemin goed van worden onderscheiden. Er kunnen binnen het openbaar bestuur goede gronden zijn voor beslotenheid in plaats van openbaarheid. Dat geldt zeker ook voor onderdelen van benoemingsprocedures in het openbaar bestuur. Gronden voor beslotenheid kunnen zijn gelegen in bijvoorbeeld privacybepalingen en uitzonderingsregels van de Wet openbaarheid van bestuur. Bovendien zou de effectiviteit van een benoemingsprocedure eronder lijden indien deze procedure geheel of grotendeels in de openbaarheid zou worden gevoerd.¹³

Indien er binnen het openbaar bestuur goede gronden bestaan voor beslotenheid ('beleidsintimiteit') dient het openbaar bestuur dit ook kenbaar te maken: ook dat is een vorm van transparantie.

Een transparante benoemingsprocedure betekent dat tevoren helder is hoe een procedure in elkaar steekt, wie in de procedure welke beslissingen neemt, welke criteria voor selectie worden gehanteerd, en dat de keuze uiteindelijk ook valt op degene die aan de criteria beantwoordt. Dat betekent echter niet dat de procedure ook in de openbaarheid moet worden gevoerd.

Het omgekeerde komt ook voor: een openbare procedure waarbij de werkwijze voortdurend en ad hoc wordt aangepast: wel openbaar, niet transparant.

Transparantie heeft in de context van benoemingsprocedures in het openbaar bestuur wel een andere betekenis dan in 'gewone' besluitvormingsprocedures waarin burger en overheid met elkaar te maken hebben. Als een burger ergens een vergunning voor nodig heeft of een subsidie wil aanvragen, moet tevoren duidelijk zijn welke procedurele regels en criteria daarvoor gelden, en het bestuur kan die procedure niet tijdens de rit wijzigen of ten aanzien van de ene burger geheel andere criteria hanteren dan ten aanzien van de andere. In die context is transparantie van overheidshandelen dan ook essentieel.

¹² Zie voor een nadere uitwerking van deze gedachtegang: Van Bijsterveld (2002).

¹³ Ook de commissie Toekomst overheidscommunicatie ('commissie Wallage') wijst er op dat het openbaar bestuur, om tot besluiten te komen, ook enige mate van beslotenheid ('beleidsintimiteit') nodig heeft (2001).

De relatie tussen het bestuursorgaan dat beslist over de vervulling van een vacature in het openbaar bestuur en de sollicitanten is van een andere aard. Vanzelfsprekend bestaan ook in die situatie uitgangspunten die bepaald gedrag van het bestuursorgaan voorschrijven en verbieden: er mag niet gediscrimineerd worden, men moet de privacy van kandidaten respecteren et cetera. Maar bij benoemingen zijn nu eenmaal per definitie de persoonlijke kenmerken van sollicitanten van doorslaggevende betekenis. Omdat men niet weet welke personen zouden kunnen solliciteren, is daarmee een benoemingsprocedure uit de aard der zaak in zekere mate ongewis.

Dat maakt het ontwerpen van goede regels voor benoemingsprocedures wel bijzonder moeilijk. Bij benoemingen kan men zich tevoren allerlei voorstellingen maken over de wijze van procederen of de vereisten waaraan een kandidaat moet voldoen, maar men is – tenzij de ideale kandidaat zich tevoren al heeft aangediend en van een keuze geen sprake (meer) hoeft te zijn – nu eenmaal afhankelijk van de personen die zich voor de betrokken functie kandideren. Dat kan zowel negatief als positief uitpakken. Het kan zijn dat men een profielschets ontwerpt, een advertentie plaatst, en er zich vervolgens geen personen aandienen die (geheel) aan de gestelde benoemingscriteria voldoen. Dan kan men er voor kiezen de functie onbezet te laten, men kan de procedure overdoen of men kan – in afwijking van de profielschets – toch maar de beste van de kandidaten benoemen. Het kan echter ook voorkomen dat zich onverwacht iemand aandient die niet aan de criteria voldoet, maar die van een zodanige kwaliteit is dat een geweldige gemiste kans zou zijn om betrokkene niet te benoemen. Net als in het eerder geschetste geval, kan het dan volkomen legitiem zijn om van de tevoren gestelde criteria en procedureregels af te wijken.

Hoe moeten wij dan aankijken tegen de behoefte aan regels inzake benoemingsprocedures in het openbaar bestuur? In het licht van het voorgaande kan men dan twee dingen doen. Men kan in de opgestelde criteria en regels verdisconteren dat er onder omstandigheden van kan worden afgeweken, maar dat doet de vraag rijzen wat dan precies de winst van die criteria en regels is. Of men houdt die criteria zodanig vaag en abstract dat zij ruimte laten voor iedere handelswijze, maar ook dan rijst de vraag wat de winst van die criteria en regels is.

Wat in ieder geval niet moet gebeuren is dat wel wordt gedaan alsof men vaste criteria en procedureregels hanteert, maar deze vervolgens niet naleeft omdat zich een onvoorziene situatie voordoet.

2.2

Artikel 1 en 3 van de Grondwet: richtinggevend voor benoemingen in het openbaar bestuur

Een belangrijk element van transparant en – algemener – rechtsstatelijk openbaar bestuur is dat besluiten en hun uitvoering in overeenstemming zijn met afgesproken (wettelijke) regels. Wat betreft benoemingen in het openbaar bestuur zijn in dit verband in algemene zin twee Grondwetsartikelen relevant: artikel 1 en artikel 3. Artikel 1 luidt sinds de algehele grondwetsherziening van 1983 als volgt:

Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond ook, is niet toegestaan.

Artikel 3 van de Grondwet luidt:

Alle Nederlanders zijn op gelijke voet in openbare dienst benoembaar.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten, wordt gemeld dat artikel 1, het anti-discriminatieartikel, niet meebrengt dat bij het nemen van beslissingen jegens iemand diens politieke gezindheid nimmer een rol mag spelen. ‘Zo laat het voorgestelde artikel toe, dat bij samenstelling van colleges van advies en bijstand, behalve op specialistische kennis gelet wordt op een evenwichtige samenstelling naar politieke overtuiging, met het mogelijke gevolg, dat een kandidaat alleen op grond van zijn politieke gezindheid wordt afgewezen. Zo laten de artikelen 1 en 3 ook toe, dat bij benoemingen geschiktheidseisen worden gesteld, hetgeen onder meer kan meebrengen dat bij benoemingen de politieke gezindheid van kandidaten in dier voege een rol speelt, dat die politieke gezindheid mede bepalend is voor de beoordeling van de geschiktheid van een bepaalde kandidaat voor een bepaalde functie.¹⁴ Politieke gezindheid of politieke overtuiging kan – aldus de memorie van antwoord – worden afgeleid uit ‘uitingen, lidmaatschappen en andere gegevens’.¹⁵

Artikel 3 heeft betrekking op benoemingen in *openbare dienst*: alle openbare lichamen, publieke organen en instanties.¹⁶ De zinsnede ‘op gelijke voet’ (in openbare dienst benoembaar) houdt in dat *in beginsel aan alle Nederlanders* bekwaamheids- en geschiktheidseisen kunnen worden gesteld. Dergelijke eisen moeten functioneel zijn, dat wil zeggen dat zij op een nader aangegeven functie of categorie van functies betrekking moeten hebben en voor een goede

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1975-1976, MvT, 13 872, nr. 3, p. 25.

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1976-1977, MvA, 13 872, nr. 7, p. 19.

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1975-1976, MvT, 13 872, nr. 3., pp. 25, 26.

vervulling daarvan noodzakelijk moeten zijn.¹⁷ Geschiktheid is niet alleen een kwestie van bekwaamheid die aangetoond kan worden aan de hand van getuigschriften of diploma's. 'Voor het bepalen van geschiktheid kunnen ook criteria gebruikt worden waarvan zelfstandige aanwending in andere verbanden strijd met artikel 3 of artikel 1 zou kunnen opleveren' aldus Akkermans en Koekkoek.¹⁸ Zij stellen aansluitend dat er goede en reële gronden aanwezig kunnen zijn om onder omstandigheden de politieke gezindheid, de godsdienst c.q. de levensbeschouwing van de kandidaat wel van belang te achten. Akkermans en Koekkoek noemen in dit verband ook andere criteria zoals een evenredige verdeling van bepaalde ambten over politieke partijen, leeftijd en geslacht. Een andere grens voor hantering van deze criteria dan die van redelijkheid is niet aan te geven, aldus beide auteurs.

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.

Op grond van het streven naar een evenwichtige samenstelling naar politieke gezindheid van colleges van advies en bijstand, is het mogelijk – aldus de MvT – dat een kandidaat alleen op grond van zijn politieke gezindheid wordt afgewezen. Dat lijkt in tegenspraak met de eerste volzin van de volgende passage uit de MvA:

'Uitgangspunten van de artikelen 1 en 3 zijn, dat bij het benoemingsbeleid het enkele feit van de politieke gezindheid onvoldoende grond is iemand bij anderen achter te stellen; dat altijd eisen van bekwaamheid en geschiktheid mogen worden gesteld mits deze voor eenieder op gelijke voet gelden; dat bij de vervulling van functies een eventueel streven naar een evenwichtige verdeling over de verschillende politieke stromingen geoorloofd is'.¹⁹

Waar het bij politieke gezindheid als geschiktheids criterium uiteindelijk om gaat is affiniteit met een bepaalde politieke stroming. Voor een dergelijke affiniteit is lidmaatschap van een politieke partij geen noodzakelijke voorwaarde. Ook lidmaatschappen van andere organisaties, publicaties et cetera kunnen een indicator zijn van affiniteit met een bepaalde politieke stroming. Indien voor een bepaalde functie een dergelijke affiniteit gewenst is (bijvoorbeeld vanwege het streven naar een evenwichtige verdeling over de verschillende politieke stromingen) dient dit uit een oogpunt van transparantie expliciet te worden vermeld in de openbaar gemaakte vacaturetekst en profielschets.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1975-1976, MvT, 13 872, nr. 3, p. 26.

¹⁸ Akkermans en Koekkoek (1992), p. 74.

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1976-1977, MvA, 13 872, nr. 7, p. 18.

Affiniteit met een bepaalde politieke stroming kan nooit het enige of doorslaggevende benoemingscriterium zijn. In benoemingsprocedures dienen daarnaast altijd vereisten wat betreft relevante deskundigheden, competenties en netwerken te worden opgesteld en openbaar gemaakt in vacatureteksten en profielschetsen.

Ten slotte is het hier van belang te verwijzen naar het vierde lid van artikel 5 van de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB). Daarin wordt – in lijn met de hierboven weergegeven interpretatie van artikel 1 en 3 van de Grondwet – bepaald dat in redelijkheid eisen met betrekking tot politieke gezindheid mogen worden gesteld in verband met de vervulling van functies in bestuursorganen en adviesorganen. De memorie van toelichting geeft voorbeelden van organen waar dergelijke eisen kunnen worden gesteld:

‘Ministers, staatssecretarissen, commissarissen van de Koningin, burgemeesters, staatsraden en leden van bepaalde adviesorganen zoals de SER enz. Voor adviesorganen die enkel op grond van deskundigheid worden samengesteld heeft deze bepaling uiteraard geen betekenis.’²⁰

²⁰ Zoals geciteerd in: Gerards en Heringa (2003), p. 65.

3.

Benoeming van hoge ambtenaren in de rijksdienst: de ABD-procedure

De benoeming van ambtenaren vindt plaats door een eenzijdige aanstelling door de overheid. Ambtenaar in de zin van het Algemeen Rijksambtenarenreglement is eenieder die door het Rijk is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn.

3.1

De ABD: doelstellingen en samenstelling

In 1995 is onder verantwoordelijkheid van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Dijkstal, de Algemene Bestuursdienst (ABD) opgericht. De ABD was aanvankelijk bedoeld om de kwaliteit van het management in de rijksdienst te verhogen en om de ontkokering en de samenhang binnen de rijksdienst te bevorderen. Het stimuleren van de arbeidsmobiliteit van de ABD-managers was daarbij het belangrijkste instrument. Het motto was: 'de juiste persoon op de juiste tijd op de juiste functie'. De nagestreefde gemiddelde zittingsduur van een ABD-manager werd op vijf jaar gesteld.

Rond 2000 verschoof de ABD het accent van bevordering van de mobiliteit naar *management-development*. Er werd door het bureau van de ABD meer aandacht besteed aan de groei en de ontwikkeling van de huidige en de toekomstige leden van de ABD. Dat werd noodzakelijk geacht om in de nabije toekomst tijdig en adequaat in te kunnen spelen op een steeds groter wordende vervangingsvraag: het huidige ABD-bestand is behoorlijk vergrijsd terwijl tegelijkertijd naar verwachting de arbeidsmarkt in de toekomst zal aantrekken. Voor potentiële doorgroeiërs binnen de rijksdienst naar de ABD, is het zogenaamde ABD-kandidatenprogramma opgezet. Alle ministeries kiezen jaarlijks twee kandidaten die het potentieel en de ambitie hebben om door te groeien naar een hogere managementfunctie bij het Rijk²¹.

Voor de periode 2005-2010 is 'de directe verbinding tussen maatschappelijke ontwikkelingen en individuele kwaliteiten en drijfveren van managers' de richtlijn voor het *ABD-management-development*.²²

De ABD bestaat anno 2006 uit ongeveer 800 managers in rijksdienst met een integrale eindverantwoordelijkheid voor mensen en middelen: secretarissen-generaal, directeuren-generaal, inspecteurs-generaal en directeuren van de ministeries (schaal 15 en hoger), en directeuren bij ambtelijke diensten van een aantal Hoge Colleges van Staat. Binnen de ABD is in 2000 een afzonderlijke

²¹ Het ABD-kandidatenprogramma bestaat uit een collectief en een individueel studiedeel en uit persoonlijke werkervaring. Het gemiddelde tijdsbeslag is een dag per week.

De totale duur van het programma kan oplopen tot maximaal vier jaar.

²² Algemene Bestuursdienst (2006), p. 7.

groep met een eigen rechtspositie gevormd: de topmanagementgroep (TMG). Deze bestaat uit de ongeveer 70 hoogste leidinggevenden: de secretarissen-generaal, de directeuren-generaal en de inspecteurs-generaal. Zij zijn in dienst van de minister van BZK en worden door hem voor een maximale periode van zeven jaar benoemd bij een departement. De minister van BZK is ook bevoegd tot de voordracht voor ontslag en voor vervolgbenoemingen. Vanaf 1 april 2006 zijn de topmanagers ook in administratief en financieel opzicht geheel ondergebracht bij BZK. Voorheen was het werkgeverschap voor die aspecten belegd bij de vakministers. De vakministers blijven wél verantwoordelijk voor de inhoudelijke aansturing van hun topmanagers.

De kerntaak van het bureau ABD bestaat uit de coördinatie van de ontwikkeling, en de werving en selectie van ABD-managers. In het kader van dit advies zal alleen worden ingegaan op de activiteiten van het Bureau ABD ten behoeve van de werving en selectie van ABD-managers.

3.2

Werving en selectie van ABD-managers

De activiteiten van het bureau ABD in het kader van werving en selectie van ABD-managers zijn erop gericht 'de juiste persoon op de juiste tijd op de juiste functie' binnen de rijksdienst geplaatst te krijgen. Daartoe dienen de competenties van de manager zo goed mogelijk aan te sluiten op de behoeften van de organisatie. De twee centrale uitgangspunten van het selectieproces zijn:

- de selectie vindt plaats op basis van vooraf vastgestelde en bekend gemaakte kwaliteitscriteria; 'politieke benoemingen zijn niet aan de orde'²³;
- een open systeem: vacatures worden breed gepubliceerd en staan open voor kandidaten met diverse achtergronden.

Het Bureau ABD wil er door middel van specifiek diversiteitsbeleid aan bijdragen dat de samenstelling van het (top-)management in de rijksdienst een goede afspiegeling biedt van de samenleving.²⁴ Het gaat daarbij om drie dimensies van diversiteit: sekse, culturele/etnische achtergrond en leeftijd.²⁵ Het Bureau ABD verdedigt zijn beleidsinspanning inzake diversiteit als volgt:

²³ Zo meldt minister Remkes van BZK in een brief aan de Tweede Kamer d.d. 7 december 2004.

²⁴ Aldus minister Remkes in zijn brief aan de Tweede Kamer d.d. 7 december 2004.

²⁵ De inspanningen van het Bureau ABD in het kader van het diversiteitsbeleid werpen vooralsnog mondjesmaat vruchten af, zo blijkt uit het Jaarverslag 2005 van de ABD: in 2005 steeg het percentage vrouwen in de ABD van 14% naar 16,5%. Van de 800 ABD-managers zijn er anno 2005 slechts drie afkomstig uit een etnische minderheid (zie ook *PM*, nr. 10, 25 mei 2006).

‘De samenleving verlangt een zichtbare en herkenbare overheid. De samenleving is niet homogeen. Zij bestaat uit mannen en vrouwen, uit jongeren en ouderen, uit mensen met verschillende etnische en culturele achtergronden. Daarom is voortdurend aandacht nodig voor de personele samenstelling van de overheid als geheel en voor managers binnen de overheid in het bijzonder: een overheid die diverse geledingen uit de samenleving met elkaar verbindt, die vanuit zeer verscheidene invalshoeken denkt en werkt, én een overheid waarin diverse groepen uit de samenleving zichzelf herkennen.’²⁶

Het Bureau ABD is er veel aan gelegen dat er bij de laatste drie of vier kandidaten minimaal één vrouw zit.²⁷ Daarnaast streeft het Bureau ABD ernaar om voor de ABD-benoemingen een combinatie te bereiken van 60% functionarissen uit de ABD, 30% kandidaten die doorgroeien binnen het Rijk, en 10% mensen van buitenaf.

Aan de basis van de werving en selectie staat de zogenaamde ABD-schouw: jaarlijks bespreken de dg voor de ABD en de secretarissen-generaal van de departementen de ontwikkeling van de managers tegen de achtergrond van de knelpunten, ambities en politieke opdrachten binnen het betreffende ministerie en de gehele rijksdienst. Daardoor moet er zicht ontstaan op het potentieel aan managers en op de managementbehoefte binnen het Rijk. Het Bureau ABD heeft zijn managementvisie vertaald in een algemene profielschets van de ABD-manager. Die schets bestaat uit vijf managementopdrachten en 22 daarbij horende ABD-competenties.²⁸

²⁶ Algemene Bestuursdienst (2006), p. 9.

²⁷ Dat is geen officieel, in documenten vastgelegd streven, maar onderdeel van de feitelijke activiteiten van het Bureau ABD in het kader van het diversiteitsbeleid.

²⁸ De vijf ‘managementopdrachten’ met tussen haakjes de bijbehorende competenties zijn:

- ‘Handelt vanuit de concerngedachte’ (toewijding, samenwerking, integriteit);
- ‘Komt tot weloverwogen beleid’ (omgevingsbewustzijn, netwerkvaardigheid, oordeelsvorming, organisatiesensitiviteit, bestuursensitiviteit);
- ‘Zet de koers uit’ (besluitvaardigheid, initiatief, organisatiegericht aansturen, flexibel gedrag);
- ‘Geeft inspirerend leiding’ (samenbindend leiderschap, ontwikkelen medewerkers, delegeren, motiveren, voortgangscontrole, taakgericht aansturen);
- ‘Verkent en verlegt voortdurend eigen grenzen’ (durf, zelfinzicht, leervermogen).

Vacatures binnen de ABD worden gemeld aan het Bureau ABD. Het betrokken ministerie stelt een op de functie toegesneden profiel op. De vacatures en de bijbehorende profielen worden vermeld op de ABD-website en in de ABD-e-mail-nieuwsbrief. Op basis van sollicitaties en eigen zoekwerk via netwerken stelt Bureau ABD een eerste kandidatenlijst op die besproken wordt met de opdrachtgever. Daarna wordt de lijst aangepast en indien nodig worden de SG's van de kandidaten ingelicht. Het Bureau ABD benadert de kandidaten en de opdrachtgever nodigt de geïnteresseerde kandidaten uit voor een oriënterend gesprek waarna de betrokkenen beslissen over een vervolg in een departementaal selectietraject. Het Bureau ABD wordt hierover geïnformeerd. Het betrokken departement start een selectieprocedure en sluit deze af met de keuze van een kandidaat. Het Bureau ABD wordt op de hoogte gehouden van het verloop en de uitkomst van de procedure, neemt contact op met alle kandidaten en evalueert de procedure. Daarna stelt het Bureau ABD een benoemingsadvies op voor de minister van BZK. Na instemming van de minister van BZK stelt het opdrachtgevende departement een ontwerp-koninklijk besluit op, mede-ondertekend door de minister van BZK. Een veiligheidsonderzoek gaat daar eventueel aan vooraf. Voor de topmanagementgroep geldt een afwijkende benoemingsprocedure. Niet alleen de werving, maar ook de voorselectie is daar centraal georganiseerd door het Bureau ABD. Bij deze voorselectie is een voorselectiecommissie betrokken met een externe voorzitter, de SG van het betrokken ministerie (als het gaat om de vacature van de SG wordt deze vervangen door een DG) en twee andere SG's. De voorgeselecteerde kandidaten worden vervolgens ontvangen in het selectieproces van het departement, waarbij uiteindelijk de vakminister de keuze maakt. Daarbij kan de vakminister niet buiten de voorgeselecteerde kandidaten gaan. De minister van BZK doet uiteindelijk – na een gunstig afgesloten *assessment* en veiligheidsonderzoek – de voordracht in de ministerraad. Door middel van een koninklijk besluit vindt de formele aanstelling plaats. Daarbij gaat het om een vaste aanstelling als lid van de topmanagementgroep met een tijdelijke plaatsing in de functie. De nieuwe topmanager en de betreffende minister tekenen vervolgens de werkafspraken. Binnen vijf tot zeven jaar gaat een lid van de topmanagementgroep naar een andere functie. In het eerste jaar na de benoeming heeft het Bureau ABD een evaluatiegesprek met de opdrachtgever en de benoemde kandidaat.

3.3

Commentaar

De wervings- en selectieprocedures van de ABD zijn op zichzelf uniform en transparant. Transparantie is er ook wat betreft de vacatures en de functieprofielen. Deze worden openbaar gemaakt zodra zij beschikbaar zijn. Het gaat bovendien om open procedures: in principe kan iedereen zich aanmelden voor openstaande ABD-functies.

Daarbij moet overigens wel worden opgemerkt dat kandidaten van ‘gelijke geschiktheid’ in zekere zin geen ‘gelijke kansen’ hebben aangezien er naar gestreefd wordt dat de samenstelling van het (top)management van het Rijk een afspiegeling is van de samenleving (in ieder geval wat betreft sekse en culturele/etnische achtergrond), en aangezien gestreefd wordt naar een 60-30-10 verhouding bij benoemingen in de ABD (60% afkomstig uit de ABD, 30% doorgroeiërs binnen het Rijk, 10% van buitenaf).

*De ongelijke behandeling van kandidaten in de zin van positieve discriminatie wordt gerechtvaardigd met het oog op het bereiken van een inhoudelijk doel: een naar sekse en culturele achtergrond van de bevolking representatieve ambtelijke top van de rijksdienst. Uit een oogpunt van transparantie verdient het aanbeveling dit streven bij de functieprofielen te vermelden. Daarbij is het van belang op welk niveau diversiteit wordt nagestreefd: gaat het om de ABD in algemene zin, en wordt niet gekeken naar de representativiteit van de ambtelijke top per departement, of gaat het juist wel om een streven naar representativiteit per departement?*²⁹

Vertrouwelijkheid vormt de basis van elke ABD-benoemingsprocedure en is op papier vastgelegd in een gedragscode. Het Bureau ABD en het opdrachtgevend ministerie zijn beide verantwoordelijk voor het waarborgen van de privacy. Ook de kandidaten zelf zijn uiteraard verantwoordelijk voor een vertrouwelijk verloop van de procedures.

Wat betreft de mogelijke rol van (partij-)politieke achtergrond in de ABD-procedures, is de minister van BZK heel stellig: ‘politieke benoemingen zijn niet aan de orde’. De ABD-benoemingsprocedure biedt weliswaar waarborgen tegen politieke benoemingen, maar kan deze ook niet helemaal uitsluiten: ‘Door zonedig gebruik te maken van zijn of haar veto en door hier en daar wat te manipuleren kan het de vacaturehoudende minister wel gelukken’, zo meent Niessen.³⁰ Daalder en andere politicologen/bestuurkundigen hebben de indruk dat partijpolitieke kleur een factor is die meer dan vroeger gewogen wordt ‘en dat niet alleen bij de benoemingen van secretaris-generaal of directeur-generaal, maar ook in toenemende mate op posten onder dat niveau’.³¹

Rosenthal schreef vijftien jaar geleden, toen de ABD nog niet bestond, dat de aantallen en categorieën functies waarbij de politieke kleur meebepalend is, toenemen. Bij de ambtenaren begint volgens hem deze factor al op het

²⁹ Er blijken bijvoorbeeld wat betreft het aandeel van vrouwen in de ABD grote verschillen te bestaan *tussen* de departementen: eind 2005 beschikte het ministerie van OCW over 43% vrouwelijke ABD-managers, terwijl dit percentage op de ministeries van Defensie, EZ en BZK minder dan tien bedroeg (bron: Algemene Bestuursdienst, 2006, p. 11).

³⁰ Niessen (2003), p. 34.

³¹ Daalder (1995), p. 126.

niveau van schaal 13-14 te spelen.³² Ruim tien jaar daarna, in 2002, constateerden 't Hart e.a. echter dat in de wetenschappelijke literatuur en in hun eigen onderzoek nauwelijks houvast te vinden is over de aard en de kracht van partijpolitieke invloed op de benoeming van topambtenaren. Volgens hen is bij de benoeming van topambtenaren het belang van gemeenschappelijke visies van topambtenaar en bewindspersoon op de beleidskaders veel groter dan dat van partijlidmaatschappen. Zij voegen daar echter aan toe dat dit niet wil zeggen dat partijpolitieke aspecten geen rol spelen, maar dat het er op lijkt dat partijpolitieke overwegingen minder belangrijk zijn dan 'professionele' overwegingen.³³

Het stelsel van de ABD bevat overigens geen obstakels voor ministers om aan hen – bijvoorbeeld om (partij-)politieke redenen – onwelgevallige topambtenaren heen te zenden. Een bekend voorbeeld is de heenzending van topambtenaar Van Lieshout door de toenmalige minister van VWS Bomhof. Daarvoor was wel de instemming nodig van de minister van BZK, die uiteindelijk verantwoordelijk is voor de voordracht voor benoeming en voor ontslag van topambtenaren. Het ABD-systeem van de Topmanagementgroep fungeerde vervolgens als een vangnet voor de heengezonden topambtenaar. Ralph Pans, van 1998 tot 2002 SG op het ministerie van Verkeer en Waterstaat, is vrij cynisch over de motieven die indertijd ten grondslag lagen aan de instelling van de zogenaamde Topmanagementgroep: 'Het moest voor politici gemakkelijker worden een topambtenaar aan te lijnen en weer weg te werken (...). Dát was de agenda. Van een weldoordachte keuze voor een topambtenaar die voortaan algemeen manager moest zijn, is nooit sprake geweest'.³⁴

Vooralsnog zijn er evenwel geen aanwijzingen dat de (partij-)politieke achtergrond van kandidaat-ABD-managers in structurele zin een doorslaggevende factor is bij de feitelijke benoemings- en ontslagbesluiten. Er zijn overigens ook geen aanwijzingen dat de (partij-)politieke achtergrond geen enkele rol speelt bij de voordracht voor benoeming en ontslag van topmanagers in de rijksdienst.

De bij een ABD-functie passende deskundigheid en competenties dienen uiteindelijk doorslaggevend te zijn bij benoemings- en ontslagbesluiten. Dat past binnen het in Nederland geldende merit-systeem voor benoemingen in het openbaar bestuur dat haaks staat op het (Amerikaanse) spoils-systeem waarbij

³² Trouw, 25 juni 1991.

³³ 't Hart e.a. (2002), p. 321 en verder. Eén van de motieven om de ABD op te richten was overigens – aldus 't Hart e.a. – een bijdrage te leveren aan de vermindering van de veronderstelde (partij-)politieke invloed op de benoeming van topambtenaren. Formalisering en technocratisering van benoemingsprocedures in ABD-procedures zou een zekere depolitiserings kunnen bewerkstelligen.

³⁴ NRC Handelsblad (2004), p. 26.

na een politieke wisseling van de wacht een groot deel van het ambtelijk apparaat wordt vervangen en de kleur aanneemt van de politieke winnaar.³⁵

Een (partij-)politieke achtergrond van kandidaten zegt per definitie niets over de deskundigheid en competenties van die kandidaten. Ook leden van politieke partijen kunnen – gelukkig maar – beschikken over de deskundigheid en competenties die relevant zijn voor de vervulling van (top-)managementfuncties in de rijksdienst. Ervan uitgaande dat iemand die lid is van een politieke partij, dan wel politiek actief is, daarmee blijk geeft van betrokkenheid bij de publieke zaak, kan men zelfs beweren dat een (partij-)politieke achtergrond een pre is voor benoeming in een functie in de rijksdienst of algemener, het openbaar bestuur. In de praktijk blijkt dat overigens in veel mindere mate het geval te zijn wanneer men lid is van een kleine, niet-gouvernementele politieke partij die zich bevindt aan één van de uiteinden van het politieke spectrum³⁶.

Voor het vertrouwen van de burgers én van het politieke bestuur in de ABD is het van belang dat de ABD wat betreft ideologische, levensbeschouwelijke en politieke stromingen niet eenzijdig is samengesteld. Het voorkómen van ‘scheefgroei’ in deze opzichten dient dan ook een beleidsinspanning van het Bureau ABD en de afzonderlijke departementen te zijn.

‘Het idee van representativiteit (van het ambtelijk apparaat) heeft ondersteuning gekregen vanuit het idee dat hierdoor het legitimiteitsgehalte van het overheidsbestuur verhoogd kan worden. Men spreekt dan van het “legitimiteitsargument”. Heel simpel gezegd gaat het om het vereiste dat de bevolking zich dient te kunnen herkennen in de politieke en bestuurlijke instituties. Dit wordt de politieke legitimeringsgrond van de representatieve bureaucratie genoemd. De veronderstelling is dat daardoor een verhoogde acceptatie van het bestuurlijk handelen van politici en ambtenaren door de burgers van een bepaald samenlevingsverband ontstaat.’³⁷

³⁵ Tussen de ideaaltypische systemen van *merit* en *spoils* bevinden zich in de praktijk allerlei mengvormen. Elementen van het *spoils*systeem treft men bijvoorbeeld aan in België waar bewindslieden zich omringen met een vrij omvangrijk kabinet van politieke vertrouwelingen. In Nederland beperken bewindslieden zich doorgaans tot het aanstellen van slechts één of twee politieke adviseur(s).

³⁶ Dat blijkt uit het eerder genoemde onderzoek van Baakman (2004).

³⁷ Van der Meer en Roborgh (1993), p. 40.

4. Benoeming van leden van adviescolleges conform de Kaderwet adviescolleges

4.1

Samenstelling en inrichting op grond van de Kaderwet adviescolleges

Adviesorganen volgens de Kaderwet adviescolleges bestaan uit een voorzitter en ten hoogste veertien andere leden. De voordracht van de voorzitter en andere leden van een adviescollege wordt in de ministerraad behandeld. Aan de betrokken minister is overgelaten op welke wijze deze het adviescollege betreft bij de werving en de selectie van kandidaten.³⁸ Volgens de minister van BZK, systeemverantwoordelijke voor het adviesstelsel, verdient het – met het oog op een goede verstandhouding tussen ministerie en adviescollege – aanbeveling om de voorzitter en de leden die op het moment van werving zitting hebben in het adviescollege, op passende wijze te betrekken in de werving en selectie van kandidaten. ‘Coöptatie is echter geenszins de bedoeling’ aldus de minister van BZK.³⁹

De betrokken minister draagt zorg voor openbaarmaking van een vacature. Hij moet advertenties betreffende vacatures voor het voorzitterschap of gewoon lidmaatschap van een adviescollege tijdig publiceren in de Staatscourant en/of landelijke dagbladen en/of vaktijdschriften.

Alle leden worden bij koninklijk besluit benoemd, voor ten hoogste vier jaar. Zij kunnen tweemaal worden herbenoemd, telkens voor ten hoogste vier jaar. Bij koninklijk besluit kunnen zij voorts worden geschorst en ontslagen wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden. Leden van zogenaamde *tijdelijke* en *eenmalige* adviescolleges kunnen worden benoemd, geschorst en ontslagen door de minister ‘die het aangaat’.

Benoeming van leden van adviescolleges vindt plaats – aldus artikel 12, lid 1 van de Kaderwet adviescolleges – op grond van de deskundigheid die nodig is voor de advisering op het beleidsterrein waarvoor het college is ingesteld alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring. Daarnaast wordt bij de benoeming gestreefd naar evenredige deelneming van vrouwen en personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen.

Bij de voordracht en de uiteindelijke benoeming van leden van adviescolleges worden in de praktijk naast deskundigheid, maatschappelijke kennis en ervaring ook andere (aanvullende) criteria gehanteerd. In juni 2002 publiceerde de minister van BZK een checklist voor de benoeming van leden van een adviescollege waarin aanvullende benoemingscriteria worden genoemd:

³⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 503, nr. 3, p. 13 (memorie van toelichting bij de Kaderwet adviescolleges).

³⁹ Ministerie van BZK (2002).

‘Andere criteria voor de benoeming van voorzitter en lid van een adviescollege zoals godsdienstige, levensbeschouwelijke en politieke stromingen, leeftijd en een zekere mate van geografische spreiding mogen niet bepalend zijn, maar kunnen in de afweging van de totale samenstelling wel een aanvullende rol spelen mits dit voor het op te stellen advies noodzakelijk is en de onafhankelijkheid van het college niet zal aantasten.’⁴⁰

In de memorie van toelichting bij de Kaderwet adviescolleges erkende de staatssecretaris van BZK al dat belang, betrokkenheid, kennis en deskundigheid in elkaars verlengde kunnen liggen, maar dat leden als deskundige worden benoemd. Tegelijkertijd gaf de staatssecretaris aan dat benoeming niet achterwege zal blijven ‘enkel vanwege het lidmaatschap van een bepaalde groepering of het bekleden van een bepaalde bestuurlijke of maatschappelijke functie’.⁴¹

In diezelfde memorie van toelichting wordt het aan de regering overgelaten op welke wijze in de praktijk gestalte wordt gegeven aan de beoogde evenredige deelname van vrouwen en minderheden aan adviescolleges. Daarbij zal, aldus de staatssecretaris, uiteraard rekening worden gehouden met de grenzen die volgen uit de (Grond)wet, internationale verdragen en gemeenschapsrecht.⁴²

In *De staat van advies*, het eerste verslag van de minister van BZK over de doeltreffendheid en de effecten van de Kaderwet adviescolleges in de praktijk (1997-2000), geeft de minister aan dat volgens hem de aanstelling van de *voorzitters* op een minder transparante wijze plaats vindt dan in geval van de gewone leden. De (kandidaat-)voorzitters worden vooral aangezocht door de ministeries en de keuze van voorzitter wordt door de ministeries bepaald aan de hand van criteria zoals inhoudelijke kennis en bestuurlijke ervaring, landelijke bekendheid, beschikbaarheid, toegang tot politici en bestuurders en vaardigheid om een team bij elkaar te houden.⁴³

De factor politieke gezindheid

In het overleg met de Tweede Kamer naar aanleiding van *De staat van advies* gaf de toenmalige minister van BZK De Vries aan waarom, wanneer en op welke wijze bij de benoeming van leden van adviesorganen in de praktijk rekening wordt gehouden met de factor ‘politieke gezindheid’:

‘Bij benoemingen gaat het altijd om de vraag wat iemand op basis van zijn deskundigheid aan het adviescollege toevoegt. Om oververtegenwoordiging van een bepaalde politieke opvatting te voorkomen, is soms echter ook enige politieke spreiding gewenst. Volledige politieke afspiegeling is vaak onhaalbaar, is ongewenst en is dus ook geen doelstelling; er is dan ook geen

⁴⁰ Ministerie van BZK (2002), p. 7.

⁴¹ Tweede Kamer, 1995-1996, 24 503, nr. 3, p. 13.

⁴² Tweede Kamer, 1995-1996, 24 503, nr. 3, p. 14.

⁴³ Tweede Kamer, 2001-2002, 28 101, nr. 1, p. 21.

sprake van een toename van het aantal benoemingen op basis van de politieke achtergrond. Mensen die geen lid zijn van een politieke partij, zijn overigens lang niet altijd onafhankelijk; iedereen heeft immers politieke denkbeelden.’⁴⁴

4.2

Commentaar

Uit een oogpunt van draagvlak en legitimatie is het volgens de Raad gewenst om bij de samenstelling van organen van advies en bijstand te streven naar een evenwichtige verdeling over de verschillende ideologische, levensbeschouwelijke en politieke stromingen. De Raad merkt daarbij op dat politieke gezindheid weliswaar kan blijken uit lidmaatschap van een politieke partij, maar ook uit andere lidmaatschappen en overige gegevens (bijvoorbeeld publicaties of inbreng in publieke debatten).

Het streven naar een zeker evenwicht in organen van advies en bijstand o.a. wat betreft politieke stromingen, dient uit een oogpunt van transparantie kenbaar te worden gemaakt in openbare vacatureteksten en profielschetsen.

Ter illustratie wijst de Raad hier op de profielschets die de Onderwijsraad hanteert voor die Raad als geheel, en op ‘aanvullende individuele competenties’. Deze teksten zijn openbaar en worden opgenomen in vacatureteksten:

De Onderwijsraad

Profielkenmerken voor de Raad als geheel:

- De leden dienen te beschikken over algemene adviesvaardigheden (analytisch vermogen, kennis van zaken, visie, creativiteit, innovatief vermogen, beleidsgevoeligheid, onafhankelijkheid, gerichtheid op samenwerking) en projectmanagementvaardigheden.
- De leden dienen onafhankelijk te kunnen oordelen: pragmatisch en met oog voor de praktische uitvoerbaarheid van adviezen.
- De Raad dient multidisciplinair te zijn: een mix van wetenschappelijke kennis en praktijkervaring, opgedaan binnen en buiten het onderwijs.
- De Raad dient evenwichtig te zijn opgebouwd waar het gaat om persoonskenmerken en achtergronden: man/vrouw, etnisch-culturele achtergrond, leeftijd, politieke opvattingen, randstad/overige regio’s.

Aanvullende individuele competenties:

- Kennis van clusters van onderwijsterreinen.
- Kennis van aan het onderwijs gelieerde beleidsterreinen.
- Kennis van operationalisatie van beleidsontwikkeling in beleidsuitvoering.
- Erkende positie in relevante disciplines

⁴⁴ Tweede Kamer, 2001-2002, 28 101, nr. 2, p. 5.

In de BZK-checklist voor de benoeming van voorzitter of lid van een adviescollege staat vermeld dat het aanbeveling verdient om de voorzitter en de leden die op het moment van werving zitting hebben in het adviescollege 'op passende wijze te betrekken in de werving en selectie van kandidaten'. Deze formulering laat veel ruimte aan de betrokken ministers. Het verdient volgens de Raad aanbeveling om de 'passende wijze' nader te preciseren.

5.

Benoeming van leden van Hoge Colleges van Staat

5.1

Politieke verdeelsleutels

De Nederlandse staat kent staat kent verschillende Hoge Colleges van Staat: overheidsorganen die gekenmerkt worden door een (grond-)wettelijk verankerde zelfstandige en onafhankelijk positie. Het betreft de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman, de Kanselarij der Nederlandse Orden en de Hoge Raad van Adel.

Bij de benoeming van de leden van de Hoge Colleges van Staat speelt in de praktijk het streven naar een balans wat betreft de (partij-)politieke achtergrond een rol. Het gaat daarbij niet alleen om een balans tussen colleges, maar soms ook om een balans binnen colleges. De toppen van de grote politieke partijen maken – veelal achter schermen – afspraken over de bij benoemingen te hanteren ‘politieke verdeelsleutels’. Wie dit verschijnsel negatief wil duiden, spreekt van package deals (‘Ik de Rekenkamer, jij de Nationale Ombudsman’⁴⁵) of ‘collectieve patronage’. Diegenen die dit fenomeen positief willen duiden zien het als een uiting van een streven naar checks and balances, een streven dat past bij de Nederlandse politieke cultuur van de consensus-democratie.

De Raad beperkt zich in zijn advies tot drie Hoge Colleges van Staat: de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman. Wat betreft (grond-)wettelijke taken en bevoegdheden, en positionering in het staatsbestel lopen deze drie colleges sterk uiteen, hetgeen ook gevolgen heeft voor de aard van de benoemingsprocedure en de relevante criteria voor benoeming en ontslag van leden van de betreffende colleges. Hieronder worden per Hoog College van Staat allereerst de formele aspecten van de voor dat College geldende benoemingsprocedure kort geschetst. Het aldus geschetste formele beeld van de benoemingsprocedure wordt vervolgens aangevuld met het feitelijke beeld van de benoemingsprocedure, voor zover de Raad daar zicht op heeft. De confrontatie van het formele en het feitelijke beeld leidt tot slot tot commentaar van de Raad.

⁴⁵ Aldus de kop van een artikel in *NRC Handelsblad*, 26 oktober 2001.

5.2

De Raad van State

5.2.1

Formele aspecten van de benoemingsprocedure

De Raad van State heeft twee (grond-)wettelijke hoofdtaken: advisering over wetgeving en beslissing in aan de Raad van State opgedragen bestuursrechtelijke geschillen. De wetgevingsadvisering is een taak van de zogenaamde ‘volle Raad’. De bestuursrechtspraak is een taak van de afdeling bestuursrechtspraak.

De vice-president en de staatsraden worden bij koninklijk besluit voor het leven benoemd op voordracht van de minister van BZK in overeenstemming met de minister van Justitie. Voor de benoeming van de vice-president wordt de Raad gehoord; voor de benoeming van de staatsraden doet de Raad een aanbeveling. Er kunnen ook staatsraden in buitengewone dienst worden benoemd.

5.2.2

De feitelijke gang van zaken rond de benoeming van staatsraden

In 1995 geleden schreef de politicoloog Daalder dat ‘de politiek’ sinds lang de benoemingen beheerst van de leden van de Raad van State, in het bijzonder die van de vice-president. De samenstelling van de Raad geschiedt volgens Daalder nauwkeurig naar evenredigheid uit de grotere partijen op basis van de laatste Tweede Kamerverkiezingen. De Raad van State doet een aanbeveling waarbij het initiatief in eerste instantie berust bij de groep staatsraden van de kleur waarin de vacature valt.

Tien jaar later, in oktober 2005 bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van de Hoge Colleges van Staat, plaatste Tweede Kamerlid mevrouw Kalsbeek kanttekeningen bij de procedure inzake benoeming van staatsraden. Volgens haar gebeurt er in deze procedure niet iets wat niet door de beugel kan, maar is de procedure zelf heel ondoorzichtig:

‘Als ik mij tot de Raad van State beperk, weten wij niet op grond van welke criteria leden van de Raad van State worden benoemd. Ik zou ook wel eens beargumenteerd willen zien waarom deze benoemingswijze, die natuurlijk historisch gegroeid en historisch ook verklaarbaar is, de beste is. Ik ben daarvan dus niet overtuigd.’⁴⁶

Het feitelijke verloop van de procedure voor de voordracht en de benoeming van leden van de Raad van State kan als volgt kort worden geschetst. Binnen de Raad van State is er een zogenaamde Commissie van Vijf, waarin zitting

⁴⁶ *Handelingen der Tweede Kamer*, vergaderjaar 2005-2006, nr. 10, pp. 579-582.

hebben de vice-president, de voorzitter van de afdeling bestuursrechtspraak en vertegenwoordigers van de drie politieke hoofdstromingen binnen de Raad. Bij een (aankomende) vacature bepaalt de Commissie van Vijf eerst welke inhoudelijke deskundigheid (of deskundigheden) voor de Raad op dat moment het meest wenselijk is. Daarna beziet de Commissie welke andere elementen volgens haar een rol dienen te spelen bij de selectie. Het gaat dan bijvoorbeeld om de sekse of de achtergrond (bestuurlijk dan wel wetenschappelijk) Gaandeweg ontstaat er een profiel waarin tot slot ook wordt bepaald welke politieke richting zou moeten 'leveren' *casu quo* 'aan de beurt is'. Deze politieke richting binnen de Raad heeft het initiatief bij het suggereren van kandidaten. Als er een kandidaat is, wordt eerst op informele wijze het gevoel van leden van de Raad gepeild, waarna de aanbeveling in de 'Volle Raad' formeel wordt vastgesteld. De minister van BZK doet in overstemming met de minister van Justitie de voordracht tot benoeming aan de Koningin, waarna benoeming bij koninklijk besluit plaats vindt.

Bij de opstelling van kandidaat-profielen maakt de Raad gebruik van een – recentelijk bijgestelde – notitie over de kwaliteiten waarmee rekening moet worden bij werving en selectie van staatsraden en staatsraden in buitengewone dienst. Het gaat daarbij om kwaliteitseisen die gesteld worden aan de Raad als adviseur, aan de afdeling Bestuursrechtspraak en aan individuele leden. Aan de Raad als adviseur worden in de notitie de volgende kwaliteitseisen gesteld:

- *Vertegenwoordiging van maatschappelijke en politieke hoofdstromen*
Om met gezag te kunnen adviseren dienen binnen de Raad de verschillende politieke stromingen voldoende tot uitdrukking te komen en is diversiteit in maatschappelijke en bestuurlijke achtergrond en ervaring vereist: 'het voorkómen van eenzijdigheid in politiek, bestuurlijk en maatschappelijk opzicht dient de voornaamste randvoorwaarde bij benoemingen in de Raad te zijn'⁴⁷.
- *Deskundigheid*
Voor de Raad van State als adviesorgaan staat het behartigen van eenheid, samenhang en integratie van beleid en wetgeving centraal. Dat vereist ervaringsdeskundigheid en brede inzetbaarheid van de leden.
- *Kennis*
Op een beperkt aantal juridische gebieden is specialistische kennis wenselijk. Daarbij gaat bijvoorbeeld om constitutioneel recht / staatsrecht, het gemeenschapsrecht en het verdragenrecht.

Voor de staatsraad persoonlijk gelden de volgende kwaliteitseisen:

- maatschappelijke ervaring en brede belangstelling;
- brede inzetbaarheid en vermogen tot integratie;
- flexibiliteit bij het streven naar consensus;

⁴⁷ Raad van State (2005), p. 1.

- kennis van en inzicht in de constitutionele verhoudingen en de werking van politiek en bestuur.

Aan de Afdeling bestuursrechtspraak als geheel worden de volgende kwaliteitseisen gesteld:

- rechterlijke deskundigheid;
- kennis van en ervaring met het openbaar bestuur (politiek-bestuurlijk en ambtelijk);
- evenwichtige verdeling over politieke en maatschappelijke oriëntaties;
- de voorzitter van de Afdeling, degene die hem vervangt als voorzieningenrechter, degene die zitting heeft in een enkelvoudige kamer en de meerderheid van de leden van een meervoudige kamer, dienen meester in de rechten te zijn.

Wat betreft de leeftijd van kandidaten hanteert de Raad van State de stelregel dat betrokkenen ‘geruime tijd (8 à 10 jaar) aan de Raad verbonden kunnen en willen zijn’. Tot slot geeft de Raad van State in zijn notitie aan dat differentiatie binnen het college naar leeftijd, geslacht en levensovertuiging gewenst is.

5.2.3

Commentaar

De procedure voor benoeming van staatsraden is op zich transparant. Het is helder wie wanneer welke beslissingen in de procedure neemt en welke benoemingscriteria worden gehanteerd. Het feitelijke verloop van de benoemingsprocedure vindt grotendeels in beslotenheid plaats, maar dat doet niets af aan de transparantie van deze procedure: transparantie moet onderscheiden worden van openbaarheid en het met redenen omkleeden van beslotenheid (‘beleids-intimiteit’) is óók een vorm van transparantie. Dat heeft niets van doen met – negatief gewaardeerde – ‘achterkamertjespolitiek’.

Met het oog op draagvlak en legitimatie van de Raad van State als adviesorgaan is het volgens de Raad van groot belang dat in de samenstelling van de Raad van State de maatschappelijke en politieke diversiteit van de samenleving tot uiting komt. De Raad onderstreept dan ook het belang van het adagium dat de Raad van State zelf openlijk, in zijn notitie inzake werving en selectie van staatsraden, hanteert voor zijn benoemingsbeleid:

‘Het voorkómen van eenzijdigheid in politiek, maatschappelijk en bestuurlijk opzicht dient de voornaamste randvoorwaarde bij benoemingen in de Raad van State te zijn’.⁴⁸

Elders in de genoemde notitie spreekt de Raad van State uit dat differentiatie binnen het college naar leeftijd, geslacht en levensovertuiging gewenst is.

⁴⁸ Raad van State (2005), p. 1.

De Raad van State wijst er zijn notitie terecht op dat het steeds minder te rechtvaardigen is ‘politieke pluriformiteit’ gelijk te stellen met spreiding over politieke partijen alléén, nu de binding van politieke partijen aan een vaste brede achterban steeds lossler wordt en het aantal partijleden terugloopt.

Zoals de Raad hiervóór, in zijn normatieve kader meldde kan iemands politieke gezindheid niet alleen afgelezen worden aan het lidmaatschap van een politieke partij, maar óók aan lidmaatschappen van andere organisaties, publicaties en andere bijdragen aan het politieke en maatschappelijke debat en aan de publieke zaak. Tegelijkertijd kan politieke gezindheid nooit het enige of doorslaggevende benoemingscriterium zijn.

5.3

Algemene Rekenkamer

5.3.1

Formele aspecten van de benoemingsprocedure

De taken, bevoegdheden, samenstelling, inrichting en rechtspositie van de Algemene Rekenkamer zijn geregeld in de Grondwet en de Comptabiliteitswet. De kerntaken zijn onderzoek naar de rechtmatigheid van inkomsten en uitgaven van het Rijk (met inbegrip van met het Rijk verbonden rechtspersonen met een wettelijke taak) en onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en beheer van het Rijk. Het werkteerain van de Algemene Rekenkamer beslaat niet alleen de ministeries maar ook de met het Rijk verbonden rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT’s).

De Algemene Rekenkamer bestaat uit drie leden in gewone dienst die tezamen het college vormen, en uit ten hoogste drie leden in buitengewone dienst. De president wordt uit de leden in gewone dienst bij koninklijk besluit benoemd, op voordracht van de minister van BZK. Indien zich een vacature voordoet stelt de Rekenkamer zo spoedig mogelijk de regering en de Tweede Kamer daarvan in kennis. Deze kennisgeving gaat gepaard met een door de meerheid van het college opgestelde aanbevelingslijst van zes kandidaten ‘waarop de Tweede Kamer bij haar voordracht zodanig acht zal slaan als haar dienstig voorkomt’⁴⁹. Collegeleden van de Algemene Rekenkamer worden bij koninklijk besluit benoemd.

5.3.2

De feitelijke gang van zaken rond de benoeming van leden van de Algemene Rekenkamer

Bij de aanvang van een sollicitatieprocedure plaatst de Rekenkamer een vacaturetekst in landelijke dagbladen. In de vacaturetekst wordt nadere informatie gegeven over de functie-inhoud, de wettelijke voorwaarden en de benoemingsprocedure. Personen die in aanmerking wensen te komen voor

⁴⁹ *Comptabiliteitswet 2001*, art. 70, lid 3.

plaatsing op de aanbevelingslijst worden uitgenodigd hun sollicitatiebrief vergezegeld van een curriculum vitae te richten aan de president van de Algemene Rekenkamer. De zittende leden van de Rekenkamer en de secretaris voeren vervolgens sollicitatiegesprekken en maken een selectie. Daarna stelt het college een openbare lijst op van zes potentiële kandidaten, en stuurt deze naar de Tweede Kamer. Separaat ontvangt ook de Tweede Kamercommissie voor de Rijksuitgaven deze lijst, maar dan aangevuld met de *curricula vitae* en nadere informatie over de kandidaten ‘ter vertrouwelijke kennisneming’. De zes potentiële kandidaten hebben in het algemeen dezelfde partijpolitieke achtergrond, en wel die van het vertrekkende collegelid. De Tweede Kamercommissie voor de Rijksuitgaven voert gesprekken met de zes kandidaten en doet mede op basis daarvan een openbare aanbeveling van drie kandidaten, met een voorkeursvolgorde. De Tweede Kamer doet vervolgens de definitieve voordracht van drie kandidaten met na stemming verkregen voorkeursvolgorde. Hoewel de Tweede Kamer in formele zin niet gebonden is aan de aanbevelingslijst van de Algemene Rekenkamer en in haar voordracht ook personen kan noemen die niet op de aanbevelingslijst van de Rekenkamer staan, volgt zij in de praktijk vrijwel altijd de aanbeveling van de Rekenkamer.

5.3.3

Commentaar

Partijpolitieke achtergrond blijkt in de praktijk een rol te spelen bij de voordracht van potentiële kandidaten voor het college van de Algemene Rekenkamer. In de regel zijn in het college de drie politieke hoofdstromen – liberaal, sociaal-democratisch en christen-democratisch – elk door een collegelid vertegenwoordigd. Enige jaren terug, in 1999, meldde de Rekenkamer op haar eigen website nog dat ‘hoewel de Rekenkamer geen politieke organisatie is, collegeleden lid van een partij zijn. In beginsel zijn dat altijd verschillende partijen’⁵⁰.

Uit een oogpunt van draagvlak en legitimatie is het te verdedigen dat een college als de Algemene Rekenkamer de verschillende politieke hoofdstromen representeert. Meer in het algemeen zou ook voor de Rekenkamer het adagium van de Raad van State moeten gelden: ‘het voorkómen van eenzijdigheid in politiek, bestuurlijk en maatschappelijke opzicht dient de voornaamste randvoorwaarde bij benoemingen te zijn’⁵¹.

Hoewel de factor partijpolitieke achtergrond in het feitelijke verloop van de benoemingsprocedure de zoekrichting bepaalt – en daarvoor ook goede argumenten bestaan – wordt in de vacatureteksten van de Rekenkamer met geen woord gerept over de gewenste politieke gezindheid. Uit een oogpunt van transparantie verdient het aanbeveling om in vacatureteksten de gewenste en gezochte politieke affiniteit van kandidaten expliciet te vermelden. Hoewel

⁵⁰ Bron: *NRC Handelsblad*, 26 oktober 2001.

⁵¹ Raad van State (2005), p. 1.

politieke achtergrond een belangrijke randvoorwaarde zou moeten zijn bij benoemingen bij de Rekenkamer, dient binnen die randvoorwaarde deskundigheid het doorslaggevende criterium te zijn. In de Grondwet, noch in de Comptabiliteitswet worden deskundigheidsvereisten geformuleerd. Ook in de vacatureteksten ontbreken dergelijke vereisten en eventuele aanvullende criteria.

In de wervingsteksten worden alleen wettelijke benoemingsvereisten als leeftijdscriterium, Nederlanderschap en enkele incompatibiliteiten genoemd. Overigens hanteert de Tweede Kamercommissie voor de Rijksuitgaven bij het opstellen van haar voordracht wel degelijk (aanvullende) benoemingscriteria zoals bijvoorbeeld blijkt uit een brief d.d. 31 januari 2002 van deze commissie aan de voorzitter van de Tweede Kamer, met een voordracht van drie kandidaten:

‘Met alle kandidaten is indringend gesproken over een groot aantal aspecten die direct en indirect raken aan de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer, nu en in de toekomst. Bovendien werd acht geslagen op een aantal criteria, waaronder ervaring met het openbaar bestuur en het omgaan met het politieke krachtenveld, ervaring met het (op afstand) aansturen van een grotere ambtelijke organisatie, en persoonlijke kwaliteiten ten aanzien van teamwork, communicatie en een onafhankelijke opstelling.’⁵²

Hoe dan ook ontbreken ook in de brief van de Tweede Kamercommissie voor de Rijksuitgaven specifieke deskundigheidscriteria. Dergelijke criteria zouden op zijn minst een plaats moeten krijgen in vacatureteksten en functieprofielen.

5.4 De Nationale ombudsman

5.4.1 Formele aspecten van de benoemingsprocedure

De Nationale ombudsman verricht op verzoek of uit eigen beweging onderzoek naar gedragingen van bestuursorganen van het Rijk en van andere bij of krachtens de wet aangewezen bestuursorganen. Daarmee vervult de Nationale ombudsman een tweeledige functie: het bieden van rechtsbescherming aan burgers tegen gedragingen van de overheid, en het leveren van een bijdrage aan de kwaliteit van de uitvoering van overheidstaken.

De instelling, taken en bevoegdheden van de Nationale ombudsman zijn geregeld in de Grondwet (art. 78a), de Wet Nationale ombudsman en titel 9.2 van de Algemene wet bestuursrecht. De ombudsman wordt benoemd door de Tweede Kamer. Bij de benoeming slaat de Tweede Kamer zodanig acht op een aanbeveling die in gezamenlijk overleg is opgemaakt door de vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad der Nederlanden en de

⁵² Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 175, nr. 2.

president van de Algemene Rekenkamer, als zij dienstig acht. De aanbeveling bevat de namen van ten minste drie personen⁵³. De ombudsman wordt voor zes jaar benoemd. Indien de Tweede Kamer de ombudsman wil herbenoemen, kan zij bepalen dat een voordracht achterwege blijft.

5.4.2

De feitelijke gang van zaken rond de benoeming van de Nationale ombudsman⁵⁴

Bij de aanvang van de procedure om een nieuwe Nationale ombudsman te benoemen, stelt de Tweede Kamer een profielschets op. Daartoe voert een subcommissie van de Tweede Kamercommissie voor BZK (achter gesloten deuren) gesprekken met de op dat moment in functie zijnde ombudsman, de substituut-ombudsman, een delegatie van het bureau van de ombudsman, en met de Commissie Aanbeveling Nationale Ombudsman (CANO) die een voordracht maakt. Deze commissie bestaat uit de vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad en de president van de Algemene Rekenkamer. Op basis van de gesprekken stelt de genoemde subcommissie een concept-profielchets op die ter behandeling wordt voorgelegd aan de Tweede Kamercommissie voor BZK. Na openbare beraadslaging stelt deze een definitieve profielschets op. Op basis van de profielschets roept de Tweede Kamer door middel van een advertentie in landelijke dagbladen belangstellenden op te solliciteren. Diegenen die reageren ontvangen een informatiepakket met onder meer de profielschets. De bij de Tweede Kamer binnengekomen sollicitatiebrieven worden doorgeleid naar de CANO, die – met de profielschets als leidraad – een eerste selectie maakt, gesprekken voert met mogelijke kandidaten en referenties inwint. Na weging stelt de CANO een aanbevelingslijst op van ten minste drie personen die volgens haar ‘zeer benoembaar’ zijn. Dit alles vindt plaats in beslotenheid. In een brief aan de Tweede Kamer overlegt de CANO haar lijst van aanbeveling – die daarmee openbaar wordt gemaakt – alsmede de sollicitatiebrieven van de aanbevolen kandidaten⁵⁵. De lijst van aanbeveling is opgesteld in voorkeursvolgorde. In een gesprek met de betrokken subcommissie licht de CANO haar keuze van kandidaten en haar voorkeursvolgorde nader toe. De subcommissie brengt daarna verslag uit aan de Tweede Kamercommissie voor BZK, waarop deze haar voordracht van kandidaten – met voorkeursvolgorde – meedeelt aan de voorzitter van

⁵³ *Wet Nationale ombudsman*, art. 2, lid 2.

⁵⁴ De beschrijving van de feitelijke gang van zaken is gebaseerd op het verloop van de benoemingsprocedure in 2005. Deze procedure ligt echter niet vast. Het was bijvoorbeeld de tweede keer dat de Kamer met een openbaar gemaakte profielschets voor de Nationale ombudsman heeft gewerkt en de eerste keer dat over het ontwerp van die profielschets in commissieverband in het openbaar van gedachten is gewisseld. Of bij een volgende benoemingsprocedure op eenzelfde wijze te werk wordt gegaan is al met al niet zeker.

⁵⁵ Deze brieven worden ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden van de Tweede Kamer, bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer.

de Tweede Kamer. Daarna benoemt de Tweede Kamer formeel de nieuwe Nationale ombudsman.

5.4.3

Commentaar

De Nationale ombudsman is het enige Hoge College van Staat dat niet door de Kroon, maar door de Tweede Kamer wordt benoemd. Daarmee komt de onafhankelijkheid van de Nationale ombudsman ten opzichte van de regering tot uitdrukking. Het is ook de Tweede Kamer die na overleg met de CANO, de zittende ombudsman, de substituut-ombudsman en medewerkers van het bureau Nationale ombudsman een profielschets opstelt die openbaar wordt gemaakt.

In de Wet Nationale ombudsman worden geen gewenste of noodzakelijk geachte deskundigheidsvereisten en vaardigheden genoemd. Daarin voorziet echter de profielschets die bij elke nieuwe benoeming opnieuw wordt opgesteld en daardoor 'mee kan groeien' met veranderingen in de rol van de Nationale ombudsman. Voor de Tweede Kamer is de profielschets een nuttig instrument bij haar beoordeling van de lijst van aanbeveling van de CANO. De profielschets is vrij uitgebreid en bevat zowel deskundigheidsvereisten als vereiste vaardigheden. Ter illustratie een kort overzicht van 14 eisen die de Tweede Kamer in maart 2005 opnam in haar profielschets van een nieuwe Nationale ombudsman⁵⁶:

- uitstekende kwalificaties en erkende reputatie op juridisch gebied: een gelouterd juridisch denker;
- onafhankelijkheid en onpartijdigheid moet zijn gewaarborgd;
- uitgesproken motivatie voor de inhoud van het werk van de Nationale ombudsman;
- grote belangstelling voor de verhouding tussen burger en overheid;
- beschikkend over een natuurlijk gezag;
- in staat algemene tekortkomingen in het overheidshandelen vast te stellen, de oorzaken daarvan aan te duiden en daarvoor oplossingen voor te stellen;
- integer, onafhankelijk, onpartijdig en voor burgers toegankelijk;
- op ervaring gebaseerde besluitvaardigheid en productiviteit;
- groot analytisch vermogen, evenwichtigheid in oordeelsvorming, vermogen tot overtuigen, beschikkend over durf en vasthoudendheid, bestand tegen hoge werkdruk;
- visie op de rol en functie van de Nationale ombudsman;
- vermogen en bereidheid om samen te werken met de substituut-ombudsman(nen);
- vermogen de bureaumedewerkers te stimuleren en samen te werken met de onderzoekers;
- excellente communicatieve vaardigheden, bekwaam publicist;

⁵⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 052, nr. 1.

- vaardigheid om actief en gezaghebbend deel te nemen aan internationale bijeenkomsten ter manifestatie van het ambt.

De procedure voor benoeming van de Nationale ombudsman zoals hier beschreven is in hoge mate transparant: het is helder wie wanneer welke beslissingen nemen in de benoemingsprocedure. De procedure kent momenten van beslotenheid maar wordt voor een belangrijk deel – bijvoorbeeld inzake de vaststelling van een profielschets – in het openbaar, in de Tweede Kamer, gevoerd. De Raad wijst er op dat de hier beschouwde procedure, zoals gevolgd in 2005, niet geheel en al vastligt in wet- en regelgeving.

6.

Benoeming van leden van zelfstandige bestuursorganen

De uitvoering van een substantieel deel van het beleid van de rijksoverheid is opgedragen aan een bont palet van zogenaamde zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Zij variëren niet alleen naar soort en maat, maar ook naar de wijze waarop hun leden worden benoemd.

In dit hoofdstuk probeert de Raad ondanks deze variëteit in eerste instantie inzicht te verkrijgen in de formele aspecten van benoemingsprocedures ten aanzien van leden van zbo's. Daartoe wordt het begrip 'zelfstandig bestuursorgaan' nader bepaald en wordt toegelicht welke zbo's de Raad heeft geselecteerd voor een nadere analyse. Het gaat dan om een analyse van de instellingswetten op grond waarvan de geselecteerde zbo's in het leven zijn geroepen. De analyse van deze afzonderlijke instellingswetten is als bijlage bij dit advies opgenomen.

Vervolgens wordt ingegaan op twee overkoepelende documenten, voor zover deze betrekking hebben op de benoemingsprocedure betreffende leden van zbo's. Het gaat daarbij om de Kaderwet zbo's en om de Aanwijzingen voor de Regelgeving (Awr)⁵⁷.

Op basis van de analyses van de onderscheiden instellingswetten en de twee overkoepelende documenten worden tot slot enkele conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

6.1

Zbo's: een begripsbepaling en een selectie

In dit advies wordt onder zelfstandig bestuursorgaan (zbo) verstaan: een bestuursorgaan van de centrale overheid dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister en dat niet is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges (vgl. aanwijzing 124a van de Awr).⁵⁸ Een bestuursorgaan is zelfstandig, dat wil zeggen niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister, als die minister het orgaan geen aanwijzingen in individuele gevallen (zogeheten bijzondere aanwijzingen) kan geven.⁵⁹

⁵⁷ De 'Aanwijzingen voor de regelgeving' is een lijst van kwaliteitseisen voor de vormgeving en keuze van regelgeving waaraan alle departementen gebonden zijn. De aanwijzingen kunnen beschouwd worden als 'zacht recht': naleving wordt niet juridisch gesanctioneerd. De gedachte daarachter is dat oog hebben voor wetgevingskwaliteit van binnen uit moet komen.

⁵⁸ Deze definitie wijkt af van die van het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en artikel 18, vijfde lid, van de Comptabiliteitswet 2001, omdat laatstbedoelde definitie voor het onderwerp 'benoemingen in het openbaar bestuur' te beperkt is: zij zou meebrengen dat Staatsbosbeheer, een zbo met een groot budget en personeelsbestand, maar niet met openbaar gezag bekleed, buiten beeld zou blijven.

⁵⁹ Zijlstra (2004), p. 1980.

De Algemene Rekenkamer telde in 1993 in totaal 189 (clusters) van zbo's.⁶⁰ In totaal waren er in 1993 meer dan 545 zelfstandige bestuursorganen.⁶¹ In 2000 werden er in totaal 137 (clusters van) zbo's geteld: dit komt neer op ten minste 431 zbo's.⁶² In het 'ZBO-register' van het Ministerie van BZK werden in april 2006 154 (clusters) van zbo's vermeld.⁶³

De Raad heeft uiteindelijk 27 zbo's geselecteerd voor een nadere analyse. Daarbij is een drietal selectiecriteria gehanteerd. Ten eerste zijn de negen zbo's die anno 2006 deel uitmaken van de zogenaamde 'Handvestgroep Publieke Verantwoording' uitgekozen.⁶⁴ Ten tweede is bij de selectie van zbo's rekening gehouden met grootte, bekendheid en het maatschappelijk belang van de taak van de zbo's. Ten derde is getracht om van ieder ministerie ten minste één zbo in de analyse te betrekken.⁶⁵ Van drie ministeries zijn vier of meer zbo's geselecteerd teneinde een vergelijking te kunnen maken tussen de zbo's die tot dat ministerie behoren. Voorts zijn twee *clusters* van zbo's geselecteerd (Kamers van koophandel en Fabrieken en de Huurcommissies). De lijst van de geselecteerde zbo's is opgenomen in Bijlage II.

6.2

Samenstelling en inrichting van zbo's op grond van de Aanwijzingen voor de Regelgeving en de Kaderwet zbo's

In verband met de diversiteit aan regels bij zbo's zijn de Aanwijzingen voor de regelgeving (Awr) in 1996 aangevuld met een uitgebreid onderdeel over

⁶⁰ Algemene Rekenkamer (1995), p. 10.

⁶¹ Organen waarvan de openbaar-gezagstaak slechts een neventaak is ten opzichte van de hoofdtaak van het orgaan, zoals garagebedrijven die erkend zijn als APK-keuringsstation, zijn niet meegerekend.

⁶² Van Thiel en Van Buuren (2001), p. 5.

⁶³ Zie: <http://almanak.zboregister.overheid.nl/sites/default/index.php> (geraadpleegd 27 april 2006).

⁶⁴ Het betreft het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA), het College voor Zorgverzekeringen (CVZ), de Centrale Organisatie voor Werk en Inkomen (CWI), de Informatie Beheer Groep (IB-Groep), het Kadaster, de Dienst Wegverkeer (RDW), Staatsbosbeheer, en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Naast de genoemde zbo's neemt ook één agentschap van het ministerie van OCW deel: het agentschap Centrale Financiën Instellingen (CFI). De Handvestgroep Publiek Verantwoorden is in november 2000 van start gegaan met de ondertekening van het Handvest Publieke Verantwoording door het COA, de IB-Groep, het Kadaster, de RDW en Staatsbosbeheer.

⁶⁵ De Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht van het Ministerie van Defensie zijn, gelet op het beperkte belang van deze zbo's, niet in het onderzoek betrokken.

zbo's teneinde een aanzet te geven tot een helder beleidskader.⁶⁶ Ondanks de sanerende werking van de Awr en de verbeteringen die voortvloeiden uit de Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen⁶⁷, waarin werd aangegeven op welke punten de bestaande zbo's conform de Awr waren ingesteld en vormgegeven en waarin zij hiervan afweken, drong de Tweede Kamer in 1996 met een motie⁶⁸ (opnieuw) aan op het met grote spoed invoeren van een kaderwet voor zbo's.⁶⁹ De Tweede Kamer beoogde met de Kaderwet 'enige ordening aan te brengen in de tot nu toe bestaande situatie, waarin voor iedere zelfstandige bestuursorganisatie een geheel eigen organisatieregeling geldt. Zo is (...) een regeling getroffen voor de benoeming en het ontslag van de bestuurders van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. Voorts worden regels gegeven met betrekking tot hun bezoldiging en nevenfuncties.'⁷⁰

Vooralsnog is de Kaderwet zbo's niet in werking getreden. Het wetsvoorstel werd op 27 september 2000 door het kabinet-Kok II aangeboden aan de Tweede Kamer en op 26 maart 2002 (gewijzigd) aanvaard door de Tweede Kamer. Vervolgens is de behandeling voortgezet in de Eerste Kamer. Op verzoek van het kabinet-Balkenende I werd de behandeling van het wetsvoorstel opgeschort. De Eerste Kamer heeft in het voorjaar van 2006 de behandeling van het wetsvoorstel weer ter hand genomen. In een brief aan de Tweede Kamer in maart 2006 heeft de minister voor BVK aangegeven binnen een jaar te beoordelen welke huidige zbo's op basis van de gestelde criteria onder de Kaderwet zbo's dienen te vallen.⁷¹ Bij die beoordeling speelt ook het kabinetsstandpunt⁷² op het medio 2004 verschenen IBO-rapport⁷³ van de 'werkgroep Kohnstamm' die onderzoek deed naar verzelfstandigde organisaties op rijksniveau, een rol.

6.2.1

Aanwijzingen voor de regelgeving

Aanwijzing 47 bepaalt dat in gevallen waarin soortgelijke onderwerpen worden geregeld, zoveel mogelijk wordt gestreefd naar harmonisatie van regelgeving. De toelichting bij deze aanwijzing vermeldt voorts dat harmonisatie des te meer de aandacht verdient indien het gaat om onderwerpen binnen één beleids-terrein. Ingevolge aanwijzing 49 wordt alleen afgeweken van algemene wetten

⁶⁶ Zie: http://www.minbzk.nl/openbaar_bestuur/organisatie/uitgebreide (geraadpleegd 11 mei 2006).

⁶⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 268, nr. 1.

⁶⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 268, nr. 4 (motie Scheltema-de Nie c.s.).

⁶⁹ Zie: http://www.minbzk.nl/openbaar_bestuur/organisatie/zelfstandige (geraadpleegd 11 mei 2006).

⁷⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 426, nr. 3, p. 4

⁷¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 25 268, nr. 37, p. 1.

⁷² Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25 268, nr. 20.

⁷³ Werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau (2004).

indien dit noodzakelijk is. Een afwijking wordt in de memorie van toelichting bij de bijzondere wet gemotiveerd, aldus de toelichting bij deze aanwijzing.

Aanwijzing 124a bepaalt dat onder zelfstandig bestuursorgaan wordt verstaan: een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en niet is een adviescollege, als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges, waarvan de adviestaak de hoofdtaak is.

Aanwijzing 124b, eerste lid, bepaalt dat een zelfstandig bestuursorgaan in beginsel een publiekrechtelijke organisatievorm heeft. Op grond van aanwijzing 124b, vijfde lid, worden door de overheid geen privaatrechtelijke organisaties opgericht met het oogmerk daaraan openbaar gezag toe te kennen. De idee hierachter is, blijkens de toelichting, dat een heldere inrichting van het openbaar bestuur daarmee gediend is. Een zelfstandig bestuursorgaan kan uitsluitend in het leven worden geroepen (...) indien participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aanwezig moet worden geacht [vgl. artikel 3, eerste lid en onder c, van de Kaderwet zbo's] en bovendien de voordelen van een vermindering van de ministeriële bevoegdheden voor de betrokken bestuurstaak opwegen tegen de nadelen van verminderde mogelijkheden van controle door de Staten-Generaal, zo bepaalt aanwijzing 124c. In de toelichting wordt vermeld dat 'het hier gaat om zelfstandige bestuursorganen waarin deelname aan het bestuur door personen afkomstig van maatschappelijke organisaties (zoals organisaties van werknemers en werkgevers of beroepsorganisaties), al dan niet naast anderen (onafhankelijke leden), een toegevoegde waarde heeft. Men denke hierbij aan de wenselijkheid om (tevens) over het benodigde inzicht te beschikken in de betrokken maatschappelijke sector, of dat maatschappelijke organisaties (mede-)verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van een bestuurstaak.' In dit geval worden personen afkomstig van maatschappelijke organisaties in het bestuur benoemd indien dat bijzonder aangewezen is in verband met de aard van de bestuurstaak (aanwijzing 124i, derde lid). Benoeming geschiedt uit de kring van, dan wel op aanbeveling van de betrokken maatschappelijke organisaties (toelichting op deze aanwijzing).

Aanwijzing 124i, eerste lid, bepaalt dat de inrichting van het bestuur, de wijze van benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van bestuursleden door een minister of de Kroon, alsmede de termijn waarvoor bestuursleden worden benoemd, in de instellingswet worden geregeld. Blijkens de toelichting wordt onder "inrichting van het bestuur" bedoeld: de omvang van het bestuur, alsmede de kwalificaties waaraan de te benoemen bestuursleden moeten voldoen. Ingevolge het tweede lid worden in het bestuur geen aan de minister ondergeschikte ambtenaren benoemd [vgl. artikel 9 van de Kaderwet zbo's]. Toelichting: op deze wijze wordt voorkomen dat een minister via aan hem ondergeschikte ambtenaren invloed kan uitoefenen op de besluitvorming in het bestuur. Het vierde lid bepaalt dat deze aanwijzing van overeenkomstige toepassing is indien er naast het bestuur andere organen worden ingesteld.

Aanwijzing 124j bepaalt dat indien naast het bestuur nog andere organen worden ingesteld, in de instellingswet de onderlinge verhoudingen en bevoegdheden van deze organen worden vastgelegd. Ingevolge aanwijzing 124l, tweede lid, worden, ten einde de ministeriële verantwoordelijkheid te effectueren, voldoende bevoegdheden toegekend aan een minister dan wel de Kroon in verhouding tot een zelfstandig bestuursorgaan. Volgens de toelichting valt de benoeming van de leden van de organen hier in ieder geval onder.

6.2.2

Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Het wetsvoorstel voor de Kaderwet zbo's bouwt voort op de Awr en beoogt het wettelijk kader te bieden voor regelingen ten aanzien van zowel nieuwe als bestaande zbo's.⁷⁴

In de memorie van toelichting wordt over de Kaderwet zbo's gesteld: 'Doordat voor iedere instelling van een zelfstandig bestuursorgaan weer een andere regeling is gekozen, zonder dat er daarbij veel aandacht is geschonken hoe één en ander elders al was geregeld, is een ondoorzichtige structuur ontstaan van onderling afwijkende arrangementen voor zelfstandige bestuursorganen.⁷⁵ De herkenbaarheid van het overheidsbestuur is hiermee niet gediend. Met [de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen] wordt een wettelijk kader gecreëerd waaraan regelingen met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen dienen te voldoen. Met het voorschrijven (...) van een aantal harmonische organisatorische bepalingen met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen wordt in het wetsvoorstel aan de geschetste knelpunten tegemoetgekomen. Daarbij wordt in het wetsvoorstel nadrukkelijk in het oog gehouden dat vanwege de grote variëteit aan zelfstandige bestuursorganen differentiatie en maatwerk mogelijk moeten blijven.'⁷⁶

Op grond van artikel 1 van de Kaderwet zbo's vallen niet alle zbo's binnen het bereik van deze wet. Het gaat dan om zbo's die niet met openbaar gezag zijn bekleed zoals adviesorganen, onderzoeksinstituten en Staatsbosbeheer.

In de Kaderwet zbo's is bewust afgezien van het gebruik van regelende en semi-dwingende regels. Indien de (bijzondere) wetgever over een bepaald onderwerp iets op een andere wijze wil regelen dan in de Kaderwet zbo's het geval is, dan dient de wetgever dit te regelen in de bijzondere wet. Doordat de wetgever zich per geval expliciet moet uitspreken, zal voor alle betrokkenen steeds het hoe en waarom van het afwijkende duidelijk zijn.⁷⁷ Voorts is het mogelijk dat de bijzondere wetgevers aangeeft dat de Kaderwet gedeeltelijk

⁷⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25 268, nr. 20, p. 9.

⁷⁵ Overigens constateerde de Algemene Rekenkamer in 1995 al dat zaken als de instelling, de inrichting en de samenstelling van zelfstandige bestuursorganen zeer verschillend en veelal ook onvolledig waren geregeld (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 21 042, nr. 15).

⁷⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 426, nr. 3, p. 1.

⁷⁷ Ibidem, p. 5-6.

niet van toepassing is. ‘Het is als het bekende Chinees-Indische buffet: voor elk wat wils. Of de titel ‘Kaderwet’ gezien deze opzet erg realistisch is, valt te betwijfelen’ aldus Kortmann.⁷⁸

Artikel 12, eerste lid, van de Kaderwet zbo’s⁷⁹ bepaalt dat Onze Minister wie het aangaat de leden van een zelfstandig bestuursorgaan benoemt, schorst en ontslaat. De wetgever ziet dit als een belangrijke bevoegdheid voor de minister, omdat hij hiermee de gelegenheid heeft de kwaliteit van (het bestuur van) een zelfstandig bestuursorgaan te beïnvloeden.⁸⁰

Incompatibiliteiten worden genoemd in artikel 13, eerste lid, van de Kaderwet zbo’s: een lid van een zelfstandig bestuursorgaan vervult geen nevenfuncties die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. De wetgever heeft bewust ‘ruime aandacht’ besteed aan een goede regeling rondom het vervullen van nevenfuncties. Op zich is er niets tegen het vervullen van nevenfuncties door leden van een zelfstandig bestuursorgaan. De grens is evenwel gelegen in de eis dat een andere, tegelijkertijd beklede (neven-)functie aan een goede functievervulling of de onafhankelijkheid van het lid niet in de weg mag staan.⁸¹ Van een algemene regeling betreffende incompatibiliteiten is afgezien op grond van de ervaringen die eerder werden opgedaan rond de (zonder incompatibiliteitenregeling) tot stand gekomen Kaderwet adviescolleges.⁸²

Deze artikelen zijn alleen van toepassing op zelfstandige bestuursorganen die orgaan zijn van een krachtens het publiekrecht ingestelde rechtspersoon (artikel 10 van de Kaderwet zbo’s). De reden hiervoor is dat voor bestuursorganen die deel uitmaken van een privaatrechtelijke rechtspersoon deze onderwerpen reeds zijn geregeld in Boek II van het Burgerlijk Wetboek. Het is mogelijk om bijzondere bevoegdheden aan de minister voor te behouden door in de statuten of in de *lex specialis* anders te bepalen.⁸³ Veelal wordt daarom in de instellingswet of de statuten bepaald dat het de vennootschap niet is toegestaan haar statuten te wijzigen dan nadat aan de wijziging door de minister die het aangaat toestemming is verleend.

In het rapport *Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*⁸⁴ concludeerde de eerste externe commissie van de Bijzondere Kamercommissie Vraagpunten (Commissie-Scheltema) dat

⁷⁸ Kortmann (2001), pp. 65-68.

⁷⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27 426, nr. 276.

⁸⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 426, nr. 3, p. 12.

⁸¹ Ibidem.

⁸² Ibidem, p. 19.

⁸³ Ibidem, p. 23.

⁸⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nrs. 40 en 41.

ook een regeling diende te komen terzake van een raad van toezicht en een in de tijd beperkte benoemingstermijn voor de leden. De wetgever heeft hiervan afgezien, omdat er terzake geen vaste praktijk is gegroeid en het stellen van kaders hierdoor een ondoenlijke opgave is gebleken. Voorts is de opvatting over wat de gewenste plaats en rol van de raad van toezicht bij een zelfstandig bestuursorgaan is, sinds het verschijnen van voormeld rapport gewijzigd. Wat betreft de benoemingstermijn stelt de wetgever dat ‘horizonbenoemingen’ in de praktijk tamelijk sporadisch voor blijken te komen. Ten slotte zijn de functies veelal moeilijk vergelijkbaar.⁸⁵

Indien en zodra de Kaderwet zbo’s in werking treedt, zal in ieder geval de wet- en regelgeving waarbij de bestaande zelfstandige bestuursorganen zijn ingesteld, moeten worden aangepast. Volgens opgave van het Ministerie van BZK gaat het om het aanpassen van ruim 100 wetten en een kleine 150 algemene maatregelen van bestuur.⁸⁶

6.3

Zbo’s met elkaar vergeleken

In deze paragraaf worden de 27 nader onderzochte zbo’s met elkaar vergeleken. De Awr (voor zover deze betrekking hebben op zbo’s) en de Kaderwet zbo’s worden in de vergelijking betrokken. Naar aanleiding van de conclusies worden enkele aanbevelingen gegeven.

6.3.1

Rechtsvorm

Van de 27 geselecteerde zbo’s bezitten er 21 een eigen rechtspersoonlijkheid. Zbo’s zijn slechts rechtspersoon – in de zin van artikel 2:1 lid 2 BW – voorzover rechtspersoonlijkheid bij wet is toegekend. Het feit dat een zelfstandig bestuursorgaan wordt opgericht betekent derhalve niet dat deze rechtspersoonlijkheid in de zin van artikel 2:1 lid 2 BW heeft.⁸⁷ De zbo’s die geen eigen rechtspersoonlijkheid bezitten – zoals de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), het College bescherming persoonsgegevens (CBP) en de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) – maken deel uit van de rechtspersoon Staat der Nederlanden.

De zbo’s die een eigen rechtspersoonlijkheid bezitten zijn onder te verdelen in twee groepen, namelijk privaatrechtelijke rechtspersonen en rechtspersonen *sui generis* (met geheel eigen kenmerken). Er zijn twee privaatrechtelijke rechtspersonen in het onderzoek betrokken: de naamloze vennootschap De Nederlandsche Bank (DNB) en de Nederlandse Omroep Stichting (NOS). De overige zbo’s met rechtspersoonlijkheid (19) zijn rechtspersonen *sui generis*.

⁸⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 426, nr. 3, p. 18-19.

⁸⁶ Van der Wal, Postema en Schotman (2000), pp. 350-353.

⁸⁷ Scheltema en Scheltema (2003), pp. 36-37.

6.3.2

Benoemingsprocedure

In de Awr wordt slechts de eis gesteld dat de inrichting van het bestuur en de wijze van benoeming van het bestuur en eventuele andere organen in de instellingswet worden geregeld (aanwijzing 124i, eerste lid, juncto vierde lid). Op grond van de Kaderwet zbo's benoemt de minister die het aangaat de leden. In praktijk blijkt dat benoemingen door de minister eerder uitzondering dan regel zijn. De wijze van benoeming is te verdelen in drie hoofdgroepen, te weten: benoemingen door de Kroon, benoemingen door de minister(s) en overige wijzen van benoeming.

De meeste leden van de belangrijkste bestuursorganen van de zbo's worden, op voordracht van de minister(s) die het aangaat, benoemd door de Kroon. Vaak wordt er een getrapte systeem gehanteerd, waarbij het uitvoerende orgaan, zoals een raad van bestuur, door de Kroon wordt benoemd, en het controlerende orgaan, zoals een raad van toezicht, door het uitvoerende orgaan. Dit systeem is terug te vinden bij de NWO. Voor de NOS geldt de omgekeerde systematiek: de raad van toezicht wordt door de Kroon benoemd en de raad van bestuur wordt door de raad van toezicht benoemd. De Dienst voor het wegverkeer (RDW) kent een soortgelijke omgekeerde systematiek: de raad van toezicht wordt door de minister benoemd, en deze raad stelt de directie aan.

Een systeem waarin de benoemingen deels door de Kroon geschieden en deels door de minister komt eveneens voor. Dit systeem is terug te vinden bij de Huurcommissies en het CBP. Bij de Huurcommissies worden de voorzitter en plaatsvervangend voorzitters door de Kroon benoemd en de leden door de minister. De leden en de buitengewone leden van het CBP worden door de Kroon benoemd en de minister benoemt de raad van advies.

De leden van de organen van het CBS worden door de minister(s) die het aangaat benoemd. Daarmee is deze procedure in overeenstemming met de Kaderwet zbo's. Ditzelfde geldt voor de OPTA, het COA, de CGB, het Faunafonds, het Commissariaat voor de Media, de IB-Groep, het CWI, het UWV, SVB, de LVNL, het CTG/ZAIO, het College voor zorgverzekeringen en het Kadaster.

Bij Staatsbosbeheer wordt een combinatie toegepast van kroonbenoemingen, benoemingen door de minister én een getrapte benoeming. De leden van de raad van toezicht worden door de Kroon benoemd, deze raad van toezicht benoemt een raad van advies en de directeur wordt door de minister van LNV benoemd. Deze combinatie is in een iets andere volgorde ook terug te vinden bij DNB. In grote lijnen ziet de benoemingsprocedure bij DNB er als volgt uit: de directie wordt door de Kroon benoemd, de raad van commissarissen wordt door de algemene vergadering van aandeelhouders benoemd en de bankraad wordt door de raad van commissarissen benoemd.

6.3.3

Termijnen en herbenoemingen

Omtrent de termijnen en herbenoemingen is in de Awr alleen bepaald dat de duur van de benoeming en de mogelijkheid van herbenoeming in de instellingswet geregeld moeten worden. De termijnen en de regelingen omtrent herbenoeming blijken sterk uiteen te lopen.

Een benoemingstermijn van tussen de vier en zes jaar is gebruikelijk. Uitzondering hierop vormen de directeur-generaal van de statistiek van het CBS en de president en de directeuren van DNB (zij worden benoemd voor de duur van zeven jaar) en de leden van de raad van advies van Staatsbosbeheer (twee jaar). Benoemingen voor onbepaalde tijd – ook wel ‘horizonbenoemingen’ genoemd – komen sporadisch voor. Alleen de directeur van Staatsbosbeheer, de hoofddirectie van de IB-Groep, de raad van bestuur van TNO en het bestuur van het Kadaster worden voor onbepaalde tijd benoemd. De KvK kennen een bijzondere regeling: de voorzitters van de KvK worden benoemd voor een door het algemeen bestuur te bepalen duur.

Bij aantal zbo's is een zogenaamde dakpanconstructie terug te vinden: de leden van de verschillende organen en/of de voorzitter van het orgaan worden voor verschillende termijnen benoemd. Het doel hiervan lijkt te zijn om een zekere continuïteit van het beleid te waarborgen. Een voorbeeld van deze dakpanconstructie is terug te vinden bij het LSOP. De leden van het college van bestuur worden voor de duur van zes jaar benoemd en de leden van de raad van toezicht voor vier jaar. Een gelijksoortige dakpanconstructie is tevens te vinden bij het CBS, de NMa, DNB, het CBP, Staatsbosbeheer, LVNL, RDW en de Huurcommissies.

In het algemeen is herbenoeming eenmaal mogelijk. De leden van het COA, het College van toezicht op de kansspelen, de raad van toezicht van Staatsbosbeheer, het CTG/ZAIO en het College voor Zorgverzekeringen kunnen tweemaal worden herbenoemd. De leden van het CBP (de buitengewone leden inclusief) en de CGB zijn terstond herbenoembaar. Voor de leden van de raad van advies van het CBP geldt echter een maximum van twee herbenoemingen. De directeur-generaal van de statistiek van het CBS wordt benoemd voor de duur van zeven jaar en kan éénmaal worden herbenoemd voor de duur van drie jaar. Voor de voorzitter van het bestuur van de NMa geldt een termijn van zes respectievelijk vier jaar.

Gelet op het bijzondere karakter van de KvK en DNB geldt voor de leden van de organen van deze zbo's geen maximum aantal herbenoemingen ('horizonbenoeming'). Voor de raad van bestuur van LVNL en de directie van de RDW geldt hetzelfde.

6.3.4

Benoemingscriteria

In de Awr wordt gesteld dat de inrichting van het bestuur (en eventuele andere organen) in de instellingswet geregeld moeten worden. Onder inrichting wordt mede verstaan de kwalificaties waaraan de bestuursleden moeten voldoen.

Uit de analyse van de geselecteerde instellingswetten (zie Bijlage II) blijkt dat deze niet altijd criteria voor benoeming bevatten.

In de instellingswetten worden zelden criteria voor benoemingen genoemd. Voor enkele zbo's zijn concrete benoemingscriteria in de betreffende instellingswetten opgenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP) ten aanzien waarvan is bepaald dat tenminste één lid een ambtenaar is, aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, en dat onderwijskundige expertise wordt gewaarborgd. De voorzitter voor het CBP moet voldoen aan de bij of krachtens artikel 1d van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren gestelde vereisten voor benoembaarheid tot rechter in een rechtbank. De voorzitter en ondervoorzitter van de CGB moeten benoembaar zijn tot rechterlijk ambtenaar. Van een voorzitter van een Huurcommissie wordt een afgeronde opleiding in de rechtsgeleerdheid verwacht. Voor de leden uit het bestuur van het faunafonds geldt dat zij naar evenredigheid afkomstig zijn uit de kringen van de jacht, de landbouw en de natuurbescherming en die in het bijzonder deskundig zijn ten aanzien van het beheer van soorten en de bestrijding van schade, alsmede uit één lid uit de kringen van de wetenschap met deskundigheid ten aanzien van dierecologie en één lid uit de kringen van de dierenbescherming met deskundigheid ten aanzien van dierenwelzijn. De benoeming van een lid van de raad van bestuur van de NMA vindt plaats op grond van deskundigheid op het gebied van de taken waarmee de raad van bestuur is belast. Voor het College van toezicht op de kansspelen geldt dat de voorzitter en ten minste de helft van de leden onafhankelijke deskundigen moeten zijn.

Voor andere zbo's gelden meer abstracte benoemingscriteria, zoals een streven naar 'representatie van maatschappelijke geledingen' (bankraad van DNB), 'nauwe betrokkenheid bij een onderneming in het gebied van een kamer' (algemeen bestuur KvK), een streven naar 'spreiding over de onderscheidene sectoren van de maatschappij' (buitengewone leden van de CGB), 'voldoende deskundigheid om bij te dragen aan een behoorlijke vervulling van de opgedragen taken' (leden van de Huurcommissies), 'affiniteit met de studentenwereld' (raad van toezicht van de IB-Groep), 'vertegenwoordiging op een evenwichtige wijze van de verschillende belangen van de gebruikers van Staatsbosbeheer beheerde objecten' (raad van advies van Staatsbosbeheer) of 'deskundigheid die nodig is voor de uitoefening van de taken alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring en dat bij de samenstelling wordt gestreefd naar evenredige deelneming van vrouwen en personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen' CTG/ZAIO en het College voor Zorgverzekeringen.

6.3.5

Incompatibiliteiten

Ten aanzien van incompatibiliteiten wordt in de Kaderwet zbo's slechts bepaald dat een lid van een zelfstandig bestuursorgaan geen nevenfuncties vervult die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin (artikel 13, eerste lid, van de Kaderwet zbo's). Deze bepaling is opgenomen in een aantal instellingswetten van zbo's (IB-Groep, CWI, UWV, SVB en CTG/ZAIO).

De bepaling dat het lidmaatschap van de raad van toezicht niet verenigbaar is met het lidmaatschap van de raad van bestuur (en vice versa) vindt men terug in enkele instellingswetten van zbo's (LSOP, NOS, NWO, LVNL, RDW, Kadaster).

In de instellingswetten zijn verschillende incompatibiliteiten opgenomen. Deze lopen uiteen van bijvoorbeeld het zitting hebben in de Staten-Generaal, een provinciaal of een gemeentebestuur (OPTA, NOS), het verkeren in staat van faillissement, het verliezen van het beheer over de goederen of bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak uit het kiesrecht ontzet zijn (KvK), het hebben van een direct of indirect belang bij de exploitatie van kansspelen (College van toezicht op de kansspelen), het hebben van een betrekking bij een ministerie (OPTA, Commissariaat voor de Media) en het bestuur van DNB (College voor zorgverzekeringen). In een drietal instellingswetten van zbo's (NIBRA, COA en CGB) is geen enkele bepaling met betrekking tot incompatibiliteiten opgenomen.

6.3.6

Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties

De zogenaamde Handvestgroep Publiek Verantwoorden, waarbij medio 2006 negen zbo's en een agentschap zijn aangesloten, heeft in 2005 een 'Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties' (verder: de Code) opgesteld.⁸⁸ Deze code vormt een vertaling van de 'De Nederlandse corporate governance code' voor beursgenoteerde ondernemingen van de commissie-Tabaksblat⁸⁹ naar een code voor publieke uitvoeringsorganisaties.

Over benoemingsprocedures wordt gesteld dat een bestuurder voor een periode van maximaal vijf jaar wordt benoemd en dat herbenoeming steeds voor een periode van vijf jaar kan plaatsvinden.⁹⁰ De raad van toezicht doet een met redenen omklede voordracht voor (her-)benoemingen van een lid van de raad van toezicht aan de minister. De minister wijkt niet van de voordracht af dan

⁸⁸ Handvestgroep Publiek Verantwoorden (2005).

⁸⁹ Commissie corporate governance (2003).

⁹⁰ Handvestgroep Publiek Verantwoorden (2005), p. 7.

na overleg met de raad.⁹¹ Een lid van de raad van toezicht kan maximaal drie maal voor een periode van vier jaar zitting hebben in de raad van toezicht.⁹² Herbenoeming van een lid vindt slechts plaats na zorgvuldige overweging en met inachtneming van een profielschets. Minimaal één lid van de raad van toezicht is financieel expert, hetgeen inhoudt dat deze persoon relevante kennis en ervaring heeft opgedaan op financieel/administratief of accountinggebied bij een grote rechtspersoon.⁹³

Elk lid van de raad van toezicht dient geschikt te zijn om de hoofdlijnen van het totale beleid te beoordelen. Elk lid beschikt over specifieke deskundigheid die noodzakelijk is voor de vervulling van zijn taak, binnen zijn rol in het kader van de profielschets van de raad. De raad van toezicht moet zodanig zijn samengesteld dat hij zijn taak naar behoren kan vervullen. De raad van toezicht is zodanig samengesteld dat de leden ten opzichte van elkaar, het bestuur, de minister en welk deelbelang dan ook onafhankelijk en kritisch kunnen opereren.⁹⁴

Profielchets

De raad van toezicht stelt een profielschets voor zijn omvang en samenstelling op, rekening houdend met hetgeen hierover is bepaald in de instellingswet van het zbo, de aard van het zbo, de activiteiten van het zbo en de gewenste deskundigheid en achtergrond van de leden van de raad van toezicht. De profielschets wordt geplaatst op de *website* van het zbo.

Het Kadaster heeft een profielschets als bijlage opgenomen in zijn jaarverslag.⁹⁵ In het jaarslag van de IB-Groep wordt vermeld dat een profielschets is opgesteld die wordt gehanteerd bij het zoeken naar en voordragen van geschikte, door de minister te benoemen kandidaat-raadsleden.⁹⁶ Deze profielschets is echter niet openbaar. De profielschets voor de raad van toezicht van de RDW is niet door de raad van toezicht opgesteld, maar door de Minister van Verkeer en Waterstaat.⁹⁷

Incompatibiliteiten

Een bestuurder vervult geen nevenfuncties die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie als bestuurder van het zbo.⁹⁸

⁹¹ Ibidem, p. 14.

⁹² Ibidem p. 13.

⁹³ Ibidem p. 13.

⁹⁴ Ibidem p. 12.

⁹⁵ Dienst voor het kadaster en de openbare registers (2005).

⁹⁶ Informatie Beheer Groep (2006), p. 44.

⁹⁷ Dienst Wegverkeer (2005), p. 61. De profielschets wordt op aanvraag toegestuurd en wordt op korte termijn op de RDW-*website* geplaatst.

⁹⁸ Handvestgroep Publiek Verantwoorden (2005), p. 8.

Een lid van de raad van toezicht treedt tussentijds af bij onvoldoende functioneren, structurele onverenigbaarheid van belangen of wanneer dit anderszins naar het oordeel van de raad van toezicht geboden is.⁹⁹

6.4

Commentaar

Benoemingsprocedures voor de leden van organen van zbo's zijn niet altijd even transparant. Zo voldoen veel van de nader bekeken instellingswetten niet aan aanwijzing 124i, eerste lid, van de Awr, die bepaalt dat de kwalificaties waaraan de te benoemen bestuursleden moeten voldoen, geregeld moeten worden in de instellingswet. Het navolgen van deze aanwijzing is uit een oogpunt van transparante benoemingsprocedures zeer wenselijk.

Zelfstandige bestuursorganen kunnen grofweg worden onderverdeeld in drie typen, te weten de onafhankelijk-gezaghebbende (zoals de Kiesraad), uitvoeringsorganisaties zoals de IB-Groep, de RDW, Staatsbosbeheer en het UWV, en zbo's waarin vertegenwoordigers van burgers en/of maatschappelijke organisaties participeren. Wat dit derde type van zbo's betreft dient uiteraard, zoals voor alle zbo's, deskundigheid een benoemingsvereiste te zijn, maar is daarnaast representativiteit voor 'de achterban' van groot belang bij de samenstelling van de bestuursorganen. Indien dit het geval is, dient dat ook publiekelijk kenbaar te worden gemaakt in vacatureteksten en profielschetsen.

Zbo's van het onafhankelijk-gezaghebbend type lopen tezeer uiteen om algemene uitspraken over te kunnen doen. Hun gezag ontlenen zij soms uitsluitend aan hun deskundigheid (zoals bijvoorbeeld het CBP). In andere gevallen – bijvoorbeeld in het geval van de Kiesraad – is een evenredige verdeling van maatschappelijke stromingen evenzeer essentieel.

Bij grote uitvoeringsorganisaties, wier besturen weinig tot geen beleidsvrijheid hebben, maar die bedrijfsmatig de bij of krachtens de wet gestelde regels moeten uitvoeren, dient deskundigheid het enige criterium voor benoeming te zijn.

De benoeming van een oud-politicus op een functie waarvoor deskundigheid het enige criterium behoort te zijn, dient men echter niet zonder meer op te vatten als een politieke benoeming, laat staan als een schending van de regels inzake de benoemingscriteria. Oud-politici beschikken immers vaak over een langjarige bestuurlijke ervaring, en kunnen daarom bijzonder geschikt zijn voor benoeming in het bestuur van een zbo. Voorts komt het regelmatig voor dat voor een bepaald soort zbo of ander bestuursorgaan een specifieke deskundigheid vereist is die iemand met een politieke achtergrond juist in zijn of haar politieke functie heeft kunnen ontwikkelen en toepassen. Zo kan men in eerste instantie de benoeming indertijd van wijlen W.F.Duisenberg tot president

⁹⁹ Ibidem, p. 11.

van de Nederlandsche Bank NV zien als een politieke benoeming. Immers, hij was voor de PvdA vier jaar minister van Financiën en daarna enige tijd lid van de Tweede Kamer. Dan gaat men echter voorbij aan het gegeven dat precies die kwaliteiten die hem geschikt maakten voor het ambt van minister van Financiën, namelijk een grote deskundigheid op het terrein van openbare financiën en monetair beleid, hem ook geschikt maakten voor het presidentschap van de Nederlandsche Bank NV. Iets vergelijkbaars geldt voor juristen die eerst minister van Justitie zijn, en later rechter in een hoog rechtscollege worden.

Ten slotte kan ook nog zo zijn dat het binnen een zbo nuttig wordt geacht wanneer een bestuurder van dat zbo in Den Haag 'de weg goed kent'.

Kortom: de verhouding tussen politieke achtergrond en deskundigheid ligt veel subtieler en genuanceerder dan vaak wordt gedacht.

7. Conclusies en aanbevelingen

Transparantie van het openbaar bestuur is een moderne rechtsstatelijk criterium dat te vergelijken is met het legaliteitsbeginsel en dat uiteindelijk onontbeerlijk is voor het vertrouwen in, en de legitimiteit van het openbaar bestuur. Transparantie is een voorwaarde voor bestuurders om adequaat en met gezag verantwoording af te leggen, en voor vertegenwoordigende organen om hun controlerende taak goed te kunnen vervullen.

Transparante benoemingsprocedures in het openbaar bestuur kunnen het politieke en maatschappelijke vertrouwen in de wijze waarop benoemingen in het openbaar bestuur tot stand komen en zijn gekomen, vergroten. Daardoor kan bovendien de kans op *hype*-achtige en door achterdocht gedreven aandacht voor specifieke benoemingen in het openbaar bestuur worden verkleind.

Een transparante benoemingsprocedure betekent dat tevoren helder is wie in de procedure waarover en op welk moment beslissingen neemt, en welke benoemingscriteria worden gehanteerd.

Binnen het openbaar bestuur in het algemeen, en dus ook in benoemingsprocedures, kunnen goede gronden bestaan voor beslotenheid ('beleidsintimiteit'). Als dat het geval is, dient het openbaar bestuur dit ook kenbaar te maken: ook dát is een vorm van transparantie. Transparantie is iets anders dan openbaarheid, en beredeneerde beslotenheid is iets anders dan 'achterkamertjespolitiek'.

Onder omstandigheden kan 'politieke gezindheid' een relevante geschiktheidseis zijn voor een functie in het openbaar bestuur. Artikel 3 van de Grondwet, dat bepaalt dat alle Nederlanders op gelijke voet benoembaar zijn in openbare dienst, biedt deze ruimte. Indien politieke gezindheid een relevant benoemingscriterium is, dient de benoemende instantie dit vooraf en met redenen omkleed, kenbaar te maken.

Uit een oogpunt van draagvlak en legitimatie van adviescolleges conform de Kaderwet advies colleges – waar onder meer de Raad voor het openbaar bestuur onder valt – is het gewenst bij de samenstelling van deze colleges te streven naar een evenwichtige verdeling over de verschillende politieke stromingen. Dit geldt óók voor de Raad van State en de Algemene Rekenkamer. Het voorkómen van eenzijdigheid van de samenstelling van deze colleges in politiek opzicht is een essentiële randvoorwaarde voor het benoemingsbeleid.

Politieke gezindheid kan niet alleen blijken uit het lidmaatschap van een politieke partij, maar ook uit bijvoorbeeld lidmaatschappen van andere organisaties en uitingen in publicaties en andere bijdragen aan het publieke debat en

de publieke zaak. Het openbaar bestuur doet zichzelf tekort wanneer het voor de vervulling van vacatures alleen maar zou vissen in de vijver van leden van politieke partijen.

Politiek gezindheid kan nooit het enige of doorslaggevende criterium zijn voor benoeming op een functie in het openbaar bestuur. In benoemingsprocedures dienen daarnaast altijd functionele vereisten wat betreft deskundigheid en competenties te worden opgesteld en openbaar gemaakt in vacatureteksten en profielschetsen.

Voor het vertrouwen van de burgers en van het politieke bestuur in het (top)management van de rijksdienst (de Algemene Bestuursdienst) is het van belang dat de ABD wat betreft politieke stromingen niet eenzijdig is samengesteld. Het voorkómen van 'scheefgroei' in dit opzicht dient dan ook een beleidsinspanning van het Bureau ABD en de afzonderlijke departementen te zijn. Dit laat onverlet dat de bij een ABD-functie behorende deskundigheid en competenties doorslaggevend dienen te zijn bij benoemingsbesluiten: het zogenaamde 'merit-systeem' is een groot goed van onze democratische rechtsstaat.

In instellingswetten van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) ontbreken veelal de kwalificaties waaraan bestuursleden van zbo's dienen te voldoen. Op dit punt worden de zogenaamde Aanwijzingen voor de regelgeving niet gevolgd, hetgeen de transparantie van de benoemingsprocedures niet ten goede komt.

Functionele deskundigheid (en competenties) dienen de enige criteria te zijn voor benoeming van bestuursleden van zbo's die te kenmerken zijn als grote uitvoeringsorganisaties zoals de IB-Groep, de RDW, Staatsbosbeheer en het UWV.

De benoeming van een (oud-)politicus op een functie waarvoor deskundigheid het enige criterium behoort te zijn, dient men niet zonder meer op te vatten als een politieke benoeming. (Oud-)politici beschikken immers vaak over een langdurig bestuurlijke ervaring en kunnen dientengevolge in het bijzonder geschikt zijn voor benoeming in een bestuur van bijvoorbeeld een zbo. Het komt regelmatig voor dat voor het bestuur van een bepaald soort zbo of ander orgaan een specifieke deskundigheid vereist is die iemand met een politieke achtergrond juist in zijn of haar politieke functie heeft kunnen ontwikkelen en toepassen: de verhouding tussen politieke achtergrond en deskundigheid is veel subtieler en genuanceerder dan vaak wordt gedacht.

Tenslotte:

Regels en codes (in dit geval voor benoemingsprocedures in het openbaar bestuur) kunnen weliswaar houvast bieden aan bestuurders en ambtenaren, maar uiteindelijk gaat het erom dat algemene beginselen (voor behoorlijke benoemingsprocedures) tussen de oren van bestuurders en ambtenaren zitten en in feitelijke gedragingen tot uiting komen.

Geraadpleegde literatuur

- Akkermans, P.W.C., en A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle, tweede druk, 1992.
- Algemene Bestuursdienst, *Jaarverslag 2005. Met passie werken voor de samenleving*, Den Haag, juni 2006.
- Algemene Rekenkamer, *Verslag 1994*, deel 3: Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid, Den Haag, 1995.
- Baakman, N.A.A., 'De nomenklatoera in Nederland. Over het verschijnsel van partijpolitieke benoemingen', in: Documentatiecentrum Nederlandse politieke partijen, *Jaarboek 2003*, Groningen, 2004, pp. 173-198.
- Bijsterveld, S. van, *The Empty Throne. Democracy and the Rule of Law in Transition*, Utrecht, 2002.
- Commissie Corporate governance, *De Nederlandse corporate governance code. Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen*, 9 december 2003.
- Commissie Toekomst overheidscommunicatie, *In dienst van de democratie*, Groningen, 27 augustus 2001.
- Couwenberg, S.W., 'Het discriminatieverbod geldt altijd, behalve bij politieke benoemingen', in: *NRC Handelsblad*, 30 april 2005.
- Daalder, H., *Van oude en nieuwe regenten. Politiek in Nederland*, Amsterdam, 1995, pp. 113-138.
- De Nationale ombudsman, *Openbaar rapport*, nr. 2006/034, Den Haag, 2 februari 2006.
- *de Volkskrant*, 'Verdeel en heers', artikel in de Volkskrantserie 'Macht & invloed in Nederland', 13 mei 2006.
- Dienst voor het Kadaster en de openbare registers, *Jaarverslag 2004* (bijlage A), Apeldoorn, 2005.
- Dienst Wegverkeer, *Jaarverslag 2004*, Zoetermeer, 2005.
- Duyvendak, W., P. de Jong, B. Pauw en R. van Schendelen, *Schaduwmacht in de schijnwerpers. Adviescommissies in politiek Den Haag*, Den Haag, 2005.
- Gerards, J.H., en A.W. Heringa, *Wetgeving gelijke behandeling*, Deventer, 2003.
- Handvestgroep Publiek Verantwoorden, *Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties*, Apeldoorn, 2005.
- Hart, P. 't, e.a., *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Amsterdam, 2002.
- *HP De Tijd*, 'Vriendjespolitiek. Hoe politici elkaar de beste banen toespelen', 5 mei 2006, pp. 28-35.
- Informatie Beheer Groep, *Jaarverslag 2005*, Groningen, 2006.
- Kortmann, C.A.J.M., 'Het voorstel van Kaderwet zelfstandige bestuursorganen: weinig kader voor veel diversiteit', in: *Gemeentestem*, 2001, pp. 65-68.

- Meer, F.M. van der, en L.J. Roborgh, *Ambtenaren in Nederland. Omvang, bureaucratisering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*, Alphen aan den Rijn, 1993.
- Ministerie van BZK, *Checklist voor de benoeming van voorzitter of lid van een adviescollege*, Den Haag, juni 2002.
- Niessen, C.R., *Ambtenaar in de overheidsorganisatie*, Deventer, 2003.
- *NRC Handelsblad*, 'Ik de Rekenkamer, jij de Nationale ombudsman', 26 oktober 2001.
- Niessen, C.R., 'Openbaar bestuur gaat gebukt onder menselijk tekort', in: *de Volkskrant*, 28 maart 2006.
- *NRC Handelsblad*, Bijlage M, 'De illusie van democratie', 4 mei 2002.
- *NRC Handelsblad*, Bijlage M, 'De opmars van de nieuwe bureaucraten. Topambtenaren worden managers van het "concern" Overheid', 7 december 2004.
- *PM*, 'Slechts drie directeuren uit etnische minderheid bij het Rijk', 25 mei 2006, pp. 1, 24-27.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Tussen staat en electoraat. Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving*, Den Haag, oktober 1998.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Commentaar op het rapport 'Een herkenbare staat', van de IBO-werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau*, Den Haag, 21 december 2004.
- Raad van State, *Notitie kwaliteiten waarmee rekening moet worden gehouden bij werving en selectie van staatsraden en staatsraden i.b.d.*, Den Haag, 25 oktober 2005.
- Scheltema, M.W., en M. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht. Wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht*, Deventer, 2003.
- *Staatscourant*, 'Politiek houdt openbaar bestuur in zijn greep', 18 april 2006, p. 7.
- Thiel, S. van, en M.W. van Buuren, 'Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn zbo's "uit" de mode?', in: *Bestuurswetenschappen*, 2001, pp. 386-404.
- Voerman, G., 'De politieke partij tussen staat en maatschappij', in: *De ontwikkeling en toekomst van de vertegenwoordigende democratie*, Verslag Staatsconferentie 2003, Deventer, 2004, pp. 27-61.
- Wal, A. van der, A. Postema en W.L.M. Schotman, 'Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Gevolgen voor bestaande zbo's', in: *Overheidsmanagement*, 2000, nr. 12, pp. 350-353.
- Werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau, *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 1, Den Haag, 9 juli 2004.
- Zijlstra, S.E., *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, Den Haag, 1997.
- Zijlstra, S.E., 'Weg met de zelfstandige bestuursorganen?', in: *Nederlands Juristenblad*, nr. 38, 22 oktober 2004, pp. 1980-1987.

Bijlage I

Rob

Rob

Bijlage II

Samenstelling en inrichting van enkele zbo's op grond van de instellingswetten

1.

27 zelfstandige bestuursorganen nader beschouwd

Ten behoeve van zijn advies heeft de Raad de benoemingsprocedures voor leden van 27 zelfstandige bestuursorganen (zbo's) nader onderzocht, aan de hand van onderscheiden instellingswetten. De zbo's zijn ingedeeld naar verantwoordelijk ministerie, zodat tevens enig inzicht kan worden verkregen in de diversiteit van de zbo's die onder verantwoordelijkheid van een bepaald ministerie vallen. Van alle onderzochte zbo's wordt kort weergegeven welke organen de zbo heeft, hoeveel leden deze organen hebben en op welke wijze de organen worden benoemd. Ook wordt aandacht besteed aan eventuele benoemingscriteria en incompatibiliteiten.

De 27 nader onderzochte zbo's die achtereenvolgens per 'moederdepartement' worden besproken zijn:

- Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP);
- Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (NIBRA);
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS);
- Nederlandse Mededingingsautoriteit (Nma);
- Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA);
- Kamers van Koophandel en Fabrieken (KvK);
- De Nederlandsche Bank NV (DNB);
- Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA);
- College bescherming persoonsgegevens (CBP);
- College van toezicht op de kansspelen;
- Commissie Gelijke Behandeling (CGB);
- Faunafonds;
- Staatsbosbeheer;
- Commissariaat voor de Media;
- Informatie Beheer Groep (IB-Groep);
- Nederlandse Omroep Stichting (NOS);
- Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO);
- Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO);
- Centrale Organisatie voor Werk en Inkomen (CWI);
- Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV);
- Sociale verzekeringsbank (SVB);
- Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL);
- Dienst Wegverkeer (RDW);
- College tarieven gezondheidszorg/Zorgautoriteit i.o. (CTG/ZAIO);
- College voor zorgverzekeringen;
- Dienst voor het kadaster en de openbare registers (Kadaster);
- Huurcommissies.

2.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie

Het Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP) is ingesteld bij de Wet op het LSOP en het politieonderwijs (Wet LSOP) en is een rechtspersoon *sui generis*. Het LSOP kent een college van bestuur, dat bestaat uit drie leden, en een raad van toezicht, bestaande uit ten minste vijf en ten hoogste zeven leden. De leden worden op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in overeenstemming met de minister van Justitie bij koninklijk besluit benoemd. Een voordracht tot benoeming in de raad van bestuur wordt niet gedaan dan nadat de raad van toezicht in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze hierover kenbaar te maken. De leden van de raad voor bestuur worden voor een termijn van zes jaar benoemd en kunnen eenmaal worden herbenoemd. Voor de leden van de raad van toezicht geldt hetzelfde met dien verstande dat een benoemingstermijn van vier jaar wordt gehanteerd.

Ten minste één lid van het college van bestuur dient een ambtenaar te zijn die is aangesteld voor de uitvoering van de politietaak. Voorts wordt bij de samenstelling van het bestuur rekening gehouden met de waarborging van de onderwijskundige expertise. De functie van lid van de raad van toezicht is niet verenigbaar met de functie van lid van het college van bestuur. In de raad van toezicht worden geen ambtenaren benoemd voor wie de minister van BZK of de minister van Justitie het bevoegd gezag is.

Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding

Het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (NIBRA) vindt zijn oorsprong in de Brandweerwet 1985 en is eveneens een rechtspersoon *sui generis*. Het NIBRA kent een bestuur dat uit vijf leden bestaat. De leden worden door de Kroon benoemd voor een termijn van vier jaar. Herbenoeming is eenmaal mogelijk. De Raad voor het NIBRA kan een aanbeveling tot benoeming doen. Benoemingscriteria en incompatibiliteiten worden niet genoemd.

3.

Ministerie van Economische Zaken

Centraal Bureau voor de Statistiek

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is een rechtspersoon *sui generis*. Het CBS is ingesteld bij de Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek (Wet CBS) en heeft twee organen: de directeur-generaal voor de statistiek en de centrale commissie voor de statistiek. Zij worden benoemd door de minister van Economische Zaken. Als de functie van directeur-generaal vacant is, doet de centrale commissie voor de statistiek een aanbeveling aan de minister. De centrale commissie voor de statistiek heeft een voorzitter en ten minste zes en

maximaal tien leden. De directeur-generaal wordt voor een periode van zeven jaar benoemd en kan eenmaal worden herbenoemd voor een periode van drie jaar. De leden van de centrale commissie worden voor vier jaar benoemd en kunnen eenmaal worden herbenoemd voor een periode van eveneens vier jaar.

De directeur-generaal mag geen nevenactiviteiten vervullen die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of het vertrouwen daarin en kan niet tevens zijn een aan de minister ondergeschikte ambtenaar. Over de incompatibiliteiten over de centrale commissie is niets bepaald.

Nederlandse Mededingingsautoriteit

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) vindt haar oorsprong in de Mededingingswet (Mw). De NMa heeft geen rechtspersoonlijkheid; zij maakt deel uit van de Staat der Nederlanden. De NMa heeft een raad van bestuur die uit drie leden bestaat. De leden worden op voordracht van de minister van Economische Zaken door de Kroon benoemd. De voorzitter wordt benoemd voor een periode van zes jaar en de gewone leden voor een periode van vier jaar. De leden kunnen eenmaal worden herbenoemd voor eenzelfde periode.

Benoeming vindt plaats op grond van deskundigheid op het gebied van de taken waarmee de raad van bestuur is belast. Een lid van de raad van bestuur vervult geen nevenfuncties die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid en heeft geen financiële of andere belangen bij ondernemingen waardoor zijn onpartijdigheid in het geding kan zijn.

Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit

De rechtspersoon *sui generis* Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) is bij de Wet Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (Wet OPTA) ingesteld. De OPTA kent een college voor de post- en telecommunicatiemarkt. Dit college bestaat uit ten minste drie en ten hoogste vijf leden die door de minister van Verkeer en Waterstaat voor vier jaar worden benoemd. Herbenoeming is eenmaal mogelijk.

De leden hebben op persoonlijke titel zitting en oefenen hun taak uit zonder last. Een lid mag niet werkzaam zijn bij een ministerie of instelling, een dienst of een bedrijf vallend onder de verantwoordelijkheid van een minister. Voorts mag een lid geen zitting hebben in de Staten-Generaal of een provinciaal of gemeentebestuur. Tevens is het niet geoorloofd om financiële of andere belangen te hebben bij instellingen of bedrijven, waardoor de onpartijdigheid in het geding kan komen. Hieromtrent leggen de leden een verklaring af.

Kamers van Koophandel en Fabrieken

De Kamers van Koophandel en Fabrieken (KvK) zijn rechtspersonen *sui generis* die zijn ingesteld bij de Wet op de Kamers van Koophandel en

Fabrieken 1997 (Wet KvK). Het betreft een cluster van 21 zelfstandige bestuursorganen. Elke KvK heeft een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Het algemeen bestuur bestaat uit ten minste dertig leden en ten hoogste 48 leden, overeenkomstig het in het Besluit instelling, gebiedsindeling en bestuursgrootte kamers van koophandel en fabrieken vastgestelde verhouding, en het dagelijks bestuur heeft ten minste twee leden en ten hoogste zes leden. Het dagelijks bestuur bestaat uit een door het algemeen bestuur uit zijn midden te benoemen aantal leden en wordt gekozen voor een door het algemeen bestuur te bepalen termijn. Het algemeen bestuur wordt benoemd voor een periode van vier jaar en benoemt al dan niet uit zijn midden een voorzitter. De benoeming van de voorzitter geschiedt voor een door het algemeen bestuur te bepalen termijn, die de zittingsduur van het algemeen bestuur niet overschrijdt. De leden van het algemeen bestuur worden benoemd door organisaties van ondernemers en werknemers die daartoe voor iedere kamer en iedere zittingsperiode afzonderlijk door de SER zijn aangewezen. Het algemeen bestuur bestaat voor eenderde deel uit leden afkomstig uit de kring van ondernemers in het midden- en het kleinbedrijf, voor eenderde deel uit leden afkomstig uit de kring van overige ondernemers, en voor eenderde deel uit leden afkomstig uit de kring van werknemers.

Tot lid van het algemeen bestuur van een kamer kunnen alleen worden benoemd degenen, die nauw betrokken zijn bij een onderneming in het gebied van de kamer, niet in staat van faillissement verkeren of anderszins de beschikking of het beheer over hun goederen verloren hebben, direct voorafgaand aan de benoeming niet meer dan acht jaren aaneengesloten hebben deel genomen aan het bestuur van een kamer, niet reeds, voor dezelfde zittingsperiode, benoemd zijn tot lid van het algemeen bestuur van een andere kamer en niet bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak van het kiesrecht in de zin van de Kieswet zijn ontzet.

De Nederlandsche Bank

De Nederlandsche Bank (DNB) is een bij de Bankwet 1988 (Bw) ingestelde naamloze vennootschap. DNB kent een directie, bestaande uit de president en ten minste drie en ten hoogste vijf directeuren. Zij worden bij koninklijk besluit benoemd voor zeven jaren en herbenoeming is mogelijk. Voor elke benoeming wordt in een gemeenschappelijke vergadering van de directie en de raad van commissarissen een aanbeveling opgemaakt. Voorts kent DNB een raad van commissarissen en een bankraad. De raad van commissarissen heeft ten minste negen en ten hoogste twaalf leden. Eén lid van de raad van commissarissen wordt van overheidswege benoemd. De overige leden worden door de aandeelhouders benoemd uit een voordracht van drie personen voor elke ter vervullen plaats, opgemaakt door de raad van commissarissen. De raad van commissarissen wordt benoemd voor de duur van vier jaar, maar herbenoeming is mogelijk. De bankraad bestaat uit het van overheidswege benoemde lid van de raad van commissarissen, een ander door de raad van commissarissen aan te wijzen lid en ten minste negen en ten hoogste elf leden

die steeds voor vier jaar worden benoemd door de bankraad. De benoeming van de leden van de bankraad geschiedt uit een aanbevelingslijst van tenminste twee personen op elke ter vervullen plaats op te maken door de directie.

Bij de benoeming van de door de bankraad zelf te benoemen leden van de bankraad wordt gestreefd naar representatie van de verschillende maatschappelijke geledingen.

4. Ministerie van Justitie

Centraal orgaan Opvang Asielzoekers

Het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA) is ingesteld bij de Wet Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (Wet COA) en is een rechtspersoon *sui generis*. Het orgaan heeft een bestuur dat, inclusief de voorzitter, bestaat uit negen leden die door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie worden benoemd. Het bestuur wordt door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in de gelegenheid gesteld zijn gevoelen kenbaar te maken over een voorgenomen besluit tot benoeming. Het bestuur wordt benoemd voor vier jaren en kan tweemaal herbenoemd worden.

Er wordt niets bepaald over benoemingscriteria, noch over incompatibiliteiten.

College bescherming persoonsgegevens

Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) is een onderdeel van de Staat der Nederlanden. De Wet bescherming persoonsgegevens biedt de grondslag voor de instelling van het CBP. Het college bestaat uit een voorzitter en twee gewone leden, een onbepaald aantal buitengewone leden, alsmede een onbepaald aantal leden in een raad van advies. De leden van het college en buitengewone leden worden op voordracht van de minister van Justitie bij koninklijk besluit benoemd. De raad van advies wordt op voordracht van het college door de minister van Justitie benoemd. De voorzitter wordt benoemd voor een periode van zes jaar, de leden en buitengewone leden en de raad voor advies voor een periode van vier jaar. Herbenoeming is terstond mogelijk.

De voorzitter moet voldoen aan de bij of krachtens artikel 1d van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren gestelde vereisten voor benoembaarheid tot rechter in een rechtbank. Bij de benoeming van buitengewone leden wordt spreiding over de onderscheidene sectoren van de maatschappij nagestreefd. De leden van de raad van advies zijn afkomstig uit de onderscheidende sectoren van de maatschappij.

College van toezicht op de kansspelen

Het College van toezicht op de kansspelen vindt zijn oorsprong in de Wet op de kansspelen (Wok) en het Besluit College van toezicht op de kansspelen en is een onderdeel van de Staat der Nederlanden. Het college bestaat uit zeven

leden. Zij worden door de Kroon benoemd. De voordracht tot benoeming van de voorzitter en de overige leden van het college geschiedt door de minister van Justitie, in overeenstemming met de minister van Economische Zaken, de minister van Financiën, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. Zij worden benoemd voor vier jaar en kunnen tweemaal worden herbenoemd.

De voorzitter en ten minste de helft van de leden zijn onafhankelijke deskundigen. De andere leden zijn ambtenaren in rijksdienst. De ambtenaren in rijksdienst hebben alleen een raadgevende stem in het college. De leden van het college mogen geen direct of indirect persoonlijk belang hebben bij de exploitatie van kansspelen.

Commissie Gelijke Behandeling

De Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) is de instellingswet voor de Commissie Gelijke Behandeling (CGB). De CGB maakt deel uit van de Staat der Nederlanden. De CGB heeft een voorzitter, twee ondervoorzitters, zes leden en een onbepaald aantal plaatsvervangende leden die allen worden benoemd door de minister van Justitie, in overeenstemming met de ministers van BZK, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Zij worden benoemd voor de duur van zes jaar en herbenoeming is mogelijk.

De voorzitter en de ondervoorzitter dienen te voldoen aan de bij of krachtens artikel 1d van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren gestelde vereisten voor benoembaarheid tot rechterlijk ambtenaar.

5.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Faunafonds

De rechtspersoon *sui generis* Faunafonds is ingesteld bij de Flora- en Faunawet (Ffw). Het bestuur van het Faunafonds bestaat uit negen leden, waaronder de voorzitter. Zij worden door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in overeenstemming met gedeputeerde staten van de provincies, benoemd voor een periode van vier jaar en kunnen eenmaal worden herbenoemd.

De leden van het bestuur hebben op persoonlijke titel zitting in het bestuur en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak. Zij bezitten deskundigheid op het gebied van jacht, landbouw, natuurbescherming of visserij. Het bestuur bestaat uit ten minste zes leden die naar evenredigheid afkomstig zijn uit de kringen van de jacht, de landbouw en de natuurbescherming en die in het bijzonder deskundig zijn ten aanzien van het beheer van soorten en de bestrijding van schade, alsmede uit één lid uit de kringen van de wetenschap

met deskundigheid ten aanzien van dierecologie en één lid uit de kringen van de dierenbescherming met deskundigheid ten aanzien van dierenwelzijn.

Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer is ingesteld bij de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer (WvS). Staatsbosbeheer is een rechtspersoon *sui generis*. Staatsbosbeheer heeft drie organen: een raad van toezicht, een raad van advies en een directeur. De raad van toezicht heeft ten minste drie en ten hoogste vijf leden. De voorzitter en de overige leden van de raad van toezicht worden op voordracht van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bij koninklijk besluit benoemd voor de duur van vier jaar. Zij kunnen tweemaal herbenoemd worden. Het medezeggenschapsorgaan kan personen voor plaatsing op de voordracht aanbevelen. De raad van advies wordt door de raad van toezicht benoemd. De raad van advies bestaat uit een voorzitter en een zodanig aantal leden dat de verschillende belangen van de gebruikers van de door Staatsbosbeheer beheerde objecten daarin op evenwichtige wijze zijn vertegenwoordigd. De raad van advies wordt voor de duur van twee jaar benoemd en kan eenmaal worden herbenoemd. De directeur wordt op voordracht van de raad van toezicht en voor onbepaalde tijd benoemd door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

De leden van de raad van toezicht hebben op persoonlijke titel zitting in de raad en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak. Omtrent de benoemingscriteria voor de raad van advies en de directeur is niets bepaald.

6. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Commissariaat voor de Media

Het Commissariaat voor de Media is een rechtspersoon *sui generis* en vindt haar oorsprong in de Mediawet (MW). Het commissariaat bestaat een voorzitter en twee of vier andere leden. Zij worden door de Kroon benoemd op voordracht van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De benoeming geschiedt voor vier jaar en herbenoeming is eenmaal mogelijk.

Met het lidmaatschap van het Commissariaat is onverenigbaar: een betrekking in dienst bij een ministerie, of bij een instelling of een dienst die, dan wel een bedrijf dat, onder de verantwoordelijkheid van een minister werkzaam is, een lidmaatschap van een der Kamers van de Staten-Generaal, een provinciaal bestuur of een gemeentebestuur en een bestuurslidmaatschap bij – of een betrekking in dienst van – een instelling die in aanmerking komt voor zendtijd voor binnenlandse omroep, een commerciële omroepinstelling, het Nederlands Omroepproductie Bedrijf N.V. dan wel een uitgever van een persorgaan.

Informatie Beheer Groep

De Informatie Beheer Groep (IB-Groep) is ingesteld bij de Wet verzelfstandiging informatiseringsbank (Wvi). De IB-Groep is een rechtspersoon *sui generis*. De IB-Groep heeft twee organen: een raad van toezicht, die vijf leden heeft, en een hoofddirectie, bestaande uit ten hoogste drie leden. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap benoemt de leden van de raad van toezicht voor de duur van vier jaar. Herbenoeming is eenmaal mogelijk. De leden van de hoofddirectie worden voor onbepaalde tijd door de raad van toezicht benoemd.

De leden van de raad van toezicht hebben op persoonlijke titel zitting in de raad en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak. Een lid van de hoofddirectie vervult geen nevenfuncties die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. Eén van de leden heeft affiniteit met de studentenwereld. De daarvoor in aanmerking komende belangenorganisaties van studenten worden wat betreft de benoeming van dit lid gehoord.

Nederlandse Omroep Stichting

De Nederlandse Omroep Stichting (NOS) is een stichting. De NOS vindt haar oorsprong in de Mediawet (MW). De NOS heeft drie organen: een raad van toezicht, een raad van bestuur en een college van omroepen. De raad van toezicht bestaat uit een voorzitter en zes andere leden. Zij worden door de Kroon benoemd voor de duur van vijf jaar en kunnen eenmaal worden herbenoemd. Ten aanzien van één van de andere leden kunnen de ondernemingsraden van de NOS, de Nederlandse Programmastichting en de omroepverenigingen die een erkenning hebben verkregen gezamenlijk personen voor benoeming aanbevelen. De leden van de raad van bestuur worden door de raad van toezicht benoemd. De leden van de raad van bestuur worden voor de duur van vijf jaar benoemd en kunnen eenmaal worden herbenoemd. Beslissingen tot benoeming van de leden van de raad van bestuur behoeven instemming van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het college van omroepen is als volgt samengesteld: omroepverenigingen en de educatieve omroepinstelling die een erkenning hebben verkregen, alsmede de Nederlandse Programmastichting benoemen elk één lid, de kerkgenootschappen en de genootschappen op geestelijke grondslag die zendtijd hebben verkregen, benoemen gezamenlijk één lid; de programmadirecteur van de Nederlandse Omroep Stichting is lid met raadgevende stem. De omroepverenigingen die een voorlopige erkenning hebben verkregen kunnen elk één waarnemer in het college van omroepen aanwijzen.

Het lidmaatschap van de raad van toezicht is onverenigbaar met: het lidmaatschap van het college van omroepen, het lidmaatschap van de raad van bestuur, het lidmaatschap van een netredactie, het lidmaatschap van een orgaan van of een dienstbetrekking bij een instelling die zendtijd heeft verkregen, het lidmaatschap van een orgaan van of een dienstbetrekking bij een commerciële

omroepinstelling, het lidmaatschap van een van beide Kamers der Staten-Generaal, een provinciaal bestuur of een gemeentebestuur, het werkzaam zijn bij een ministerie of bij een instelling, een dienst of een bedrijf, vallend onder de verantwoordelijkheid van een minister, het hebben van financiële of andere belangen bij bedrijven of instellingen en het vervullen van nevenfuncties waardoor een goede vervulling van de functie of de handhaving van de onafhankelijkheid van het betrokken lid of van het vertrouwen daarin in het geding kan zijn. Het lidmaatschap van de raad van bestuur is onverenigbaar met het lidmaatschap van een orgaan van en een dienstbetrekking bij een instelling die zendtijd heeft verkregen, met uitzondering van de Stichting Etherreclame en het lidmaatschap van een netredactie. Het lidmaatschap van het college van omroepen is onverenigbaar met het lidmaatschap van de raad van bestuur en het lidmaatschap van een netredactie.

Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek TNO

De Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek TNO (TNO) is ingesteld bij de TNO-wet. TNO is een rechtspersoon *sui generis*. TNO heeft een raad van bestuur, een raad van toezicht en een raad voor het defensieonderzoek. De raad van bestuur bestaat uit vijf leden, de raad van toezicht uit zeven leden en de raad voor het defensieonderzoek uit ten hoogste dertien leden. De voorzitter en drie van de vier andere leden van de raad van bestuur worden bij koninklijk besluit benoemd op voordracht van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, gedaan in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers. Het vierde lid wordt op voordracht van de minister van Defensie, gedaan in overeenstemming met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers, door de Kroon benoemd. De raad van toezicht doet een aanbeveling voor de eerstgenoemde voordrachten, nadat hij de raad van bestuur daarover heeft gehoord. Voor de voordracht van de minister van Defensie doen de raad van toezicht en de raad voor het defensieonderzoek een gemeenschappelijke aanbeveling, nadat zij de raad van bestuur daarover hebben gehoord. De ondernemingsraad van TNO wordt in de gelegenheid gesteld over deze aanbevelingen advies uit te brengen. De Kroon benoemt en ontslaat de voorzitter en drie andere leden van de raad van toezicht op voordracht van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, gedaan in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers en gehoord de raad van toezicht. Zij worden benoemd voor de duur van vijf jaar en zijn eenmaal herbenoembaar. Voor de voordracht van één der andere leden bedoeld in de vorige volzin wordt de ondernemingsraad van TNO uitgenodigd een aanbeveling in te dienen van twee personen, die niet in dienst van TNO zijn. De Kroon benoemt drie andere leden van de raad van toezicht op voordracht van de minister van Economische Zaken gedaan na overleg met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers en gehoord de raad van toezicht. De raad voor het defensieonderzoek bestaat uit een voorzitter en ten hoogste twaalf andere

leden die door de Kroon, op voordracht van de minister van Defensie, worden benoemd. Als voorzitter treedt op het lid van de raad van bestuur. Tot leden van de raad voor het defensieonderzoek worden voorts benoemd: de directeur wetenschappelijk onderzoek en ontwikkeling van het directoraat-generaal materieel van het ministerie van Defensie, als vertegenwoordiger van de minister van Defensie, drie functionarissen afkomstig uit onderscheidenlijk de Koninklijke Marine, de Koninklijke Landmacht en de Koninklijke Luchtmacht, de directeur militair-geneeskundige diensten, een door de minister van Defensie aangewezen vertegenwoordiger, drie deskundigen uit de wetenschappelijke wereld en ten hoogste drie andere leden. De drie deskundigen uit de wetenschappelijke wereld en de drie andere leden van de raad voor het defensieonderzoek worden benoemd voor een tijdvak van vijf jaren en zijn eenmaal voor een tijdvak van vijf jaren herbenoembaar. De overige leden worden benoemd voor onbepaalde tijd.

Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek

De rechtspersoon *sui generis* Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) is ingesteld bij de Wet op de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). De NWO heeft een algemeen bestuur, een algemeen directeur en acht gebiedsbesturen. Het algemeen bestuur bestaat uit vier leden. Zij worden bij koninklijk besluit benoemd op voordracht van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het algemeen bestuur gehoord. Deze minister stelt de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen en de universiteiten gezamenlijk in de gelegenheid hun gevoelens te doen blijken over de voordrachten. De leden van het algemeen bestuur worden benoemd voor de duur van vijf jaar en kunnen eenmaal worden herbenoemd. De algemeen directeur wordt voor onbepaalde tijd door het algemeen bestuur benoemd. Een gebiedsbestuur bestaat uit een voorzitter en ten hoogste acht leden, te bepalen door het algemeen bestuur. Zij worden benoemd door het algemeen bestuur op voordracht van het zittende gebiedsbestuur voor een termijn van drie jaar. Herbenoeming is tweemaal mogelijk.

Het lidmaatschap van het algemeen bestuur is onverenigbaar met dat van een gebiedsbestuur. Een lid van het personeel kan niet worden benoemd tot lid van het algemeen bestuur. Het lidmaatschap van een gebiedsbestuur is onverenigbaar met dat van het algemeen bestuur of van enig ander gebiedsbestuur. Een lid van het personeel kan niet worden benoemd tot lid van een gebiedsbestuur.

7.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Centrale Organisatie voor Werk en Inkomen

De Centrale Organisatie voor Werk en Inkomen (CWI) is ingesteld bij de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet suwi). De raad van bestuur bestaat uit vier leden; de raad van advies heeft vijf leden. Zowel

de leden van de raad van advies als de leden van de raad van bestuur worden benoemd door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De ondernemingsraad van de CWI kan voor de benoeming van één lid van de raad van advies een aanbeveling doen.

Een lid van de raad van bestuur en een lid van de raad van advies vervult geen nevenbetrekkingen die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.

Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) vindt zijn oorsprong eveneens in de Wet suwi. Het UWV heeft een raad van bestuur en een raad van advies. Beide raden kennen vier leden. Zowel de leden van de raad van advies als de leden van de raad van bestuur worden benoemd door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De ondernemingsraad van het UWV kan voor de benoeming van één lid van de raad van advies een aanbeveling doen.

Een lid van de raad van bestuur en een lid van de raad van advies vervult geen nevenbetrekkingen die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.

Sociale verzekeringsbank

Ook de Sociale verzekeringsbank (SVB) is ingesteld bij de Wet suwi. De SVB heeft een raad van bestuur, bestaande uit vier leden, en een raad van advies die eveneens uit vier leden bestaat. Zowel de leden van de raad van advies als de leden van de raad van bestuur worden door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid benoemd. De ondernemingsraad van de SVB kan voor de benoeming van één lid van de raad van advies een aanbeveling doen.

Een lid van de raad van bestuur en een lid van de raad van advies vervult geen nevenbetrekkingen die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.

8.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Luchtverkeersleiding Nederland

De Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), een rechtspersoon *sui generis*, is ingesteld bij de Wet luchtvaart (WLv). De LVNL heeft een raad van bestuur en een raad van toezicht. De raad van bestuur bestaat uit ten hoogste drie leden. Het ledenaantal van de raad van bestuur wordt door de raad van toezicht vastgesteld. De minister van Verkeer en Waterstaat benoemt de leden van het

bestuur op voordracht van de raad van toezicht. In de raad van toezicht zitten zes leden – waaronder de voorzitter – en een waarnemer, die de minister van Verkeer & Waterstaat vertegenwoordigt. De minister van Verkeer en Waterstaat benoemt de leden van de raad van toezicht, met dien verstande dat één lid wordt benoemd op voordracht van de minister van Defensie, twee leden op voordracht van de raad van toezicht uit verschillende in Nederland werkzame luchtvaartmaatschappijen, één lid op voordracht van de raad van toezicht uit de kring van de exploitanten van Nederlandse luchtvaartterreinen en één lid, tevens voorzitter, op voordracht van de raad van toezicht. Omtrent de voordracht besluiten de leden van de raad van toezicht met gewone meerderheid, met dien verstande dat de voorzitter niet deelneemt aan de vaststelling van de voordracht. De leden van de raad van toezicht worden benoemd voor vier jaar en kunnen eenmaal herbenoemd worden.

De hoedanigheid van lid van raad van bestuur is onverenigbaar met het lidmaatschap van de raad van toezicht. De leden van de raad van toezicht worden zonder last of ruggespraak benoemd.

Dienst Wegverkeer

De rechtspersoon *sui generis* Dienst Wegverkeer (RDW) is ingesteld bij de Wegenverkeerswet 1994 (WVW). De RDW heeft een directie en een raad van toezicht. De directie bestaat uit maximaal drie leden. De leden van de directie worden aangesteld door de raad van toezicht voor een periode van vijf jaar en kunnen terstond worden herbenoemd. De raad van toezicht bestaat uit vijf leden, waaronder de voorzitter. De minister van Verkeer en Waterstaat benoemt de leden van de raad van toezicht. De voorzitter wordt benoemd, gehoord de raad van toezicht. De leden van de raad van toezicht worden benoemd voor een tijdvak van vier jaren en kunnen eenmaal herbenoemd worden.

Het lidmaatschap van de directie is onverenigbaar met het lidmaatschap van de raad van toezicht. De leden van de raad van toezicht hebben op persoonlijke titel zitting in de raad en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak.

9.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

College tarieven gezondheidszorg/Zorgautoriteit i.o.

Het College tarieven gezondheidszorg/Zorgautoriteit i.o. (CTG/ZAIO) is een rechtspersoon *sui generis* en vindt zijn oorsprong in de Wet tarieven gezondheidszorg (Wtg). Het college bestaat uit een oneven aantal leden van ten hoogste negen, onder wie de voorzitter. Zij worden benoemd door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor een periode van vier jaar en kunnen tweemaal worden herbenoemd.

Benoeming vindt plaats op grond van de deskundigheid die nodig is voor de uitoefening van de taken van het college alsmede op grond van maatschappe-

lijke kennis en ervaring. Bij de samenstelling van het college wordt gestreefd naar evenredige deelneming van vrouwen en personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen. Het is de voorzitter en de leden verboden nevenbetrekkingen te vervullen die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van hun functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.

College voor zorgverzekeringen

Ook het College voor zorgverzekeringen, ingesteld bij de Zorgverzekeringswet (Zvw), is een rechtspersoon *sui generis*. Het college bestaat uit een oneven aantal leden van ten hoogste negen, onder wie de voorzitter. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport benoemt hen voor de duur van vier jaren. Herbenoeming is tweemaal mogelijk.

Benoeming vindt plaats op grond van de deskundigheid die nodig is voor de uitoefening van de taken van het college alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring. Bij de samenstelling van het college wordt gestreefd naar evenredige deelneming van vrouwen en van personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen. Het lidmaatschap van het college is onverenigbaar met het lidmaatschap van het College van toezicht of van het bestuur van De Nederlandsche Bank N.V.

10.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Dienst voor het kadaster en de openbare registers

De Dienst voor het kadaster en de openbare registers (het Kadaster) is een rechtspersoon *sui generis*. Het Kadaster is ingesteld bij de Organisatiewet kadaster (Owk). Het Kadaster heeft een bestuur en een raad van toezicht. Het aantal leden van het bestuur en de benoemingstermijn is niet bepaald. De leden van het bestuur worden benoemd door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). De raad van toezicht doet de minister van VROM voor iedere te vervullen plaats in het bestuur een voordracht van ten minste twee personen. De minister wijkt niet van de voordracht af dan na overleg met de raad van toezicht.

De raad van toezicht bestaat uit ten minste drie en ten hoogste vijf leden. De raad van toezicht doet de minister van VROM voor iedere te vervullen plaats in de raad van toezicht een voordracht van één persoon. De voordracht is met redenen omkleed. De minister van VROM wijkt niet van de voordracht af, dan na overleg met de raad van toezicht. Het medezeggenschapsorgaan van het Kadaster en het bestuur kunnen aan de raad van toezicht personen voor plaatsing op de voordracht aanbevelen. De raad van toezicht deelt hun daartoe tijdig mee wanneer en ten gevolge waarvan in zijn midden een plaats moet worden vervuld. De raad van toezicht geeft aan het medezeggenschapsorgaan kennis van een voorgenomen voordracht. Binnen acht weken na verzending

van deze kennisgeving kan het medezeggenschapsorgaan bedenkingen uiten tegen benoeming van de voor te dragen persoon op grond van de verwachting dat die persoon ongeschikt zal zijn voor de vervulling van de taak van lid van de raad van toezicht, of dat de raad bij benoeming van die persoon niet naar behoren zal zijn samengesteld. Indien het medezeggenschapsorgaan binnen deze termijn geen bedenkingen uit, draagt de raad van toezicht de betrokken persoon voor. De raad van toezicht draagt een persoon, tegen de benoeming waarvan het medezeggenschapsorgaan bedenkingen heeft geuit, niet voor dan nadat hij daarover overleg heeft gevoerd met het medezeggenschapsorgaan. Bij een zodanige voordracht stelt de raad van toezicht de minister van VROM op de hoogte van de bedenkingen en doet hij de minister van VROM verslag van het overleg met het medezeggenschapsorgaan.

Een persoon in dienst van het Kadaster kan niet tevens lid zijn van de raad van toezicht.

Huurcommissies

De Huurcommissies zijn een onderdeel van de Staat der Nederlanden. Het cluster van Huurcommissies bestaat uit 59 zbo's. De Huurcommissies vinden hun oorsprong in de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (Uhw). De Huurcommissies bestaan uit een voorzitter en een door de minister van VROM te bepalen aantal leden. De voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter worden bij koninklijk besluit op voordracht van de minister van VROM benoemd voor een tijdvak van zes jaren en zijn eenmaal herbenoembaar. De voorzitter moet op grond van het afleggen van een examen van een opleiding in het wetenschappelijk onderwijs door een universiteit dan wel de Open Universiteit waarop de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek betrekking heeft, de graad Bachelor op het gebied van het recht en tevens de graad Master op het gebied van het recht zijn verleend, op grond van het afleggen van een examen van een opleiding aan een universiteit dan wel de Open Universiteit waarop de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek betrekking heeft, het recht om de titel meester te voeren hebben verkregen of blijkt hebben gegeven op andere wijze de voor de betrekking van voorzitter benodigde kennis te hebben verworven. De leden en plaatsvervangende leden worden door de minister van VROM benoemd voor vier jaar en zijn eenmaal herbenoembaar. De benoeming van de leden en de plaatsvervangende leden geschiedt zodanig dat in de Huurcommissie leden en plaatsvervangende leden uit de kring van huurders, onderscheidenlijk uit de kring van verhuurders, gelijkkelijk zijn vertegenwoordigd. De minister van VROM stelt bij iedere benoeming de door hem daartoe aangewezen organisaties, die geacht kunnen worden de belangen van de huurders, onderscheidenlijk de belangen van de verhuurders, te behartigen, gedurende negen weken in de gelegenheid een aanbeveling te doen. Indien meer dan één organisatie is aangewezen om een aanbeveling te doen, stelt de minister van VROM de betrokken organisaties slechts in de gelegenheid tezamen een aanbeveling te doen.

De voorzitter mag niet metterdaad betrokken zijn bij de uitoefening van een bedrijf dat werkzaam is of mede werkzaam is op het gebied van woonruimte, noch is het hem toegestaan beroepsmatig betrokken te zijn bij het beheer van en de beschikking over woonruimte dan wel deel uit te maken van het bestuur van een vereniging, vennootschap of stichting, die daarbij is betrokken. Tot lid of plaatsvervangend lid worden slechts benoemd personen die over voldoende deskundigheid beschikken om bij te dragen aan een behoorlijke vervulling van de ingevolge de wet aan de Huurcommissie opgedragen taken.

Bijlage III

Overzicht van uitgebrachte adviezen

- Verschil moet er zijn
Bestuur tussen discriminatie en differentiatie april 2006
- De burgemeester van de provincie?
Advies Commissaris van de Koningin als rijksorgaan maart 2006
- Natuurlijk gezag. Een bestuurlijk model voor de Waddenzee december 2005
(Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de Wadden)
- Tussen oorlog en vrede oktober 2005
Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid
- Over de staat van de democratie september 2005
Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek
- Autonomo of automaat? augustus 2005
Advies over gemeentelijke autonomie
(Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen)
- Niet teveel gevraagd! juni 2005
Een analyse van Kamervragen
- Nationale coördinatie van EU-beleid: december 2004
een politiek en proactief proces
- Commentaar op het rapport 'Een herkenbare staat' december 2004
van de werkgroep-Kohnstamm
- Commentaar op de wetsvoorstellen gekozen burgemeester december 2004
- Burgers betrokken, betrokken burgers november 2004
- De GHORdiaanse knoop doorgemaakt. Herkenbare geneeskundige juli 2004
hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio
(Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg)
- Commentaar op het rapport 'De Schaduwmacht' juni 2004
- Commentaar op conceptwetsvoorstellen gekozen burgemeester mei 2004
- Cultuur met een FORS postuur maart 2004
Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit

- Naar meer herkenbare kandidaten
Reactie op 'Naar een sterker parlement' januari 2004
- Andere openbare lichamen in de Grondwet,
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III december 2003
- De gekozen burgemeester:
een kwestie van kiezen november 2003
- Binnengemeentelijke decentralisatie
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*) september 2003
- Politiek en Media
Pleidooi voor een LAT-relatie september 2003
- Trias informatica
ICT en overheid in vogelvlucht juli 2003
- Legio voor de regio,
Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken februari 2003
- Veiligheid op niveau,
Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's februari 2003
- Provincies en gemeenten in de Grondwet,
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel II december 2002
- Presteren door leren,
Benchmarken in het binnenlands bestuur oktober 2002
- Het openbaar bestuur in de Grondwet,
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I mei 2002
- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar
lokale verantwoordelijkheid april 2002
- Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's april 2002
- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek
en samenleving maart 2002
- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten
van integraal waterbeleid december 2001

- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001
- Steden zonder muren, Toekomst van het grotestedenbeleid november 2001
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Taakontwikkeling politie juli 2001
- Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer juni 2001
- Etniciteit, binding en burgerschap april 2001
- De cultuur van dualisering maart 2001
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Reorganisatie rechterlijke macht december 2000
- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer november 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000
- De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie september 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000
- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000
- Staat *van* de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999

- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
- Tussen staat en electoraat; september 1998
politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving
- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht september 1998
onder Europese invloed
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte april 1998
en uitvoerbare lokale handhavingstructuur
- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige april 1998
mogelijkheden van de publieke dienstverlening
- Op de grens van monisme en dualisme november 1997
- Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
- Verscheidenheid in vervlechting; oktober 1997
bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie

Bijlage IV

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

- B.F. Steur en G.-J. van den Nieuwenhuijzen mei 2005
Burgers betrekken, Een handleiding voor burgerparticipatie
- B.F. Steur, H. van Dijk en G.-J. van den Nieuwenhuijzen december 2004
(redactie), *Democratische vergezichten, Essays over de representatieve democratie in Nederland*
- Auke J. van Dijk (redactie), *Laag voor laag, Aspecten van regionalisering* november 2003
- Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aangaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, Opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, De uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

Overige publicaties

- Verslag invitationale conference *Adviseren aan de andere overheid* juni 2005
(samen met de RVZ)
- Jaarverslag 2004 april 2005
- Verslag van de tweede Rob-lezing *Integratie en differentiatie in de Europese Unie* februari 2005

- Werkprogramma 2005 november 2004
- Evaluatie van de Rob 2000 - 2004 september 2004
- Jaarverslag 2003 maart 2004
- *Trias Informatica, Verslag van het symposium, 26 november 2003* januari 2004
- Verslag middagconferentie 28 februari 2003 november 2003
Grondwet en openbaar bestuur
- Verslag van de eerste Rob-lezing november 2003
Crisis en vernieuwing
- Werkprogramma 2004 september 2003
- Verslag mini-symposium september 2003
Grondrechten in veiligheid, Zoektocht naar een balans
- De Druppel. Zes jaar adviezen van Rob en Rfv – CD-rom maart 2003
- Jaarverslag 2002 maart 2003
- Verslag congres, *Na Paars: Een nieuwe sturingslogica?* november 2002
- Werkprogramma 2003 september 2002
- Varen onder dezelfde vlag – Videoproductie april 2002
- Jaarverslag 2001 april 2002
- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 2001
- Jaarverslag 2000 maart 2001
- Verslag symposium, *Decentralisatie: De kunst van het overlaten* januari 2001
- Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000
- Werkprogramma 2001 september 2000
- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999

- Jaarverslag 1998 maart 1999
- Werkprogramma 1999 september 1998
- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998
- Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997



Bijlage V

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- Voorzitter : de heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**,
oud-commissaris van de Koningin in de provincie
Noord-Holland.
- Vice-voorzitter : mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**,
stadsdeelvoorzitter Amsterdam-Binnenstad.
- Leden : mevrouw **mr. dr. S.C. van Bijsterveld**,
universitair hoofddocent Rechtswetenschappen aan de
Universiteit van Tilburg;
- : mevrouw **dr. G. ter Horst**,
burgemeester van de gemeente Nijmegen;
- de heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**,
burgemeester van de gemeente Hengelo (Ov.);
- de heer **prof. dr. A.F.A. Korsten**,
hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit
Nederland en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de
lagere overheden aan de Universiteit Maastricht;
- de heer **drs. P.A. Lankhorst**,
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
- mevrouw **drs. W.M.C. Möhring MMC**,
managing director openbaar bestuur, Berenschot;
- de heer **prof. mr. dr. E.R. Muller**,
hoogleraar Conflictbeslechting aan de Universiteit Leiden;
- de heer **drs. C.J.N. Versteden**,
oud-griffier van de provincie Noord-Holland;
- mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,
waarnemend burgemeester van de gemeente Zaanstad;
- de heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**,
hoogleraar constitutioneel recht- en Bestuursrecht aan de
Vrije Universiteit.
- Secretaris : de heer **drs. C.J.M. Breed**.

Rob

