

Partijpolitieke benoemingen in het openbaar bestuur

Als politieke partijen eigen leden in het openbaar bestuur benoemen, is dat in Engeland strafbaar. In Nederland is deze praktijk geïstitutionaliseerd en gelegaliseerd. Hoe verhouden beide methoden zich met de beginselen van goed bestuur?

Tot halverwege de negentiende eeuw werd in Engeland de toegang tot het openbaar bestuur vrijwel volledig door politieke patronage geregeld. Alleen personen van goede komaf en met de juiste connecties kwamen in aanmerking voor een baan binnen de overheid. Aan die situatie kwam radicaal een einde toen Sir Charles Trevelyan en Sir Stafford Northcote in hun beroemde rapport *On the Organisation of the Permanent Civil Service* (1854) concludeerden, dat deze gang van zaken niet alleen het meritocratische ideaal ondermijnde, maar ook het algemeen belang schaadde.¹ Het moest anders. Uitsluitend controleerbare en eerlijke benoemingsprocedures mochten de toegang tot het openbaar bestuur bepalen. Daarmee moest de garantie worden verkregen dat alleen de best gekwalificeerde kandidaat de vacante positie zou toevallen.

Het benoemingsysteem dat de Britten op basis van dit ideaal hebben uitgewerkt, is in essentie eenvoudig. Voor de rijksoverheid is de eindverantwoordelijkheid voor het wervings- en selectieproces bij een onafhankelijke waakhond gelegd, de Civil Service Commission (CSC). Deze commissie vertoont qua opzet grote gelijkheid met een gerechtelijk college. Zij is onafhankelijk gepositioneerd van politiek en ambtenarij en bemoeienis met de uitvoering van haar taak is verboden.

Waakhond

De commissie heeft de taak zorg te dragen dat het wervings- en selectieproces van overheidspersoneel voldoet aan de wettelijk verankerde Recruitment Principles:

Merit: the appointment of the best available person; no one should be appointed to a job unless they are competent to do it and the job must be offered to the person who would do it best.

Fair: there is no bias in the assessment of candidates; selection processes must be objective, impartial and applied consistently.

Open: job opportunities must be advertised publicly and potential candidates given reasonable access to information about the job and its requirements, and about the selection process.²

Naleving van deze principes waarborgt de CSC voor de kaderfuncties doordat bij iedere vacature één van haar leden nauw bij het wervings- en selectieproces wordt betrokken. Het verantwoordelijke departement is namelijk verplicht het commissielid om goedkeuring voor alle stappen binnen de sollicitatieprocedure te vragen. Van het opstellen van het functieprofiel, het vaststellen van de selectiecriteria via het adverteren van de vacature tot *longlisting* en *shortlisting* van kandidaten. Bovendien treedt het lid op als onafhankelijke maar beslissingsbevoegde voorzitter van de sollicitatiecommissie.

Bij lagere functies en bij functies die uitsluitend voor interne kandidaten worden opengesteld, is de rol van de CSC meer op afstand. Ze bemoeit zich niet voor-

1 Guy, P. d. (2006). Machinery of government and standards in public service: teaching new dogs old tricks, in *Economy and Society*, 35(1), p. 152-153; Artikel 10 juncto artikel 11 van de Constitutional Reform and Governance Act 2010.

2 CSC. (2010), *Recruitment Principles*, London: Civil Service Commission, p. 2.

af met individuele benoemingen, maar verplicht departementen tot het jaarlijks overleggen van een zelfevaluatie. In de evaluatie moeten overheidsorganisaties aantonen dat ze de drie Recruitment Principles in hun wervings- en selectieprocedures hebben gewaarborgd. Mocht er onverhoopt onvolledige borging zijn, dan dient de verantwoordelijke secretaris-generaal in zijn Certificate of Compliance te verklaren op welke wijze hij dit probleem voor het volgende jaar verhelpt. Naast deze evaluatie worden alle departementen periodiek aan een audit van de CSC onderworpen. In de audits wordt achteraf op vacaturniveau vastgesteld of de Recruitment Principles daadwerkelijk en getrouw zijn opgevolgd. Overigens voert niet de commissie zelf de audits uit, maar gebeurt dat in haar opdracht door een gespecialiseerd bureau.

Goedkeuring

Benoemingen in zelfstandige bestuursorganen volgen een vergelijkbare systematiek als bij de rijksoverheid. Ook hier waarborgt een onafhankelijke waakhond – in dit geval de Commissioner for Public Appointments (CPA) – dat ‘public appointments processes are fair, open and transparent, command public confidence and result in appointments which are made on merit.’³

In de praktijk heeft de CPA het feitelijke toezicht aan een pool van Public Appointment Assessors (PAA) gedelegeerd, waarvan de leden door het stafbureau geworven, getraind en geaccrediteerd worden. De *upper tier* zbo’s – zbo’s waarvan de leden meer dan £ 5.000 per jaar verdienen of waarvan de omzet meer dan £ 10 miljoen bedraagt – zijn verplicht de PAA op detailniveau goedkeuring te vragen voor alle voorgeschreven stappen in het wervings- en selectieproces. Een benoeming kan pas doorgang vinden wanneer de PAA instemt met het profiel van de functie, de selectiecriteria, de media waarin en de wijze waarop de vacature wordt geadverteerd en de samenstelling van de sollicitatiecommissie. Bovendien beslist de PAA mede welke kandidaten voor een sollicitatiegesprek worden uitgenodigd en is hij/haar waardig lid van de sollicitatiecommissie.

In tegenstelling tot benoemingen binnen de rijksoverheid speelt bij zbo’s de minister wel een rol van betekenis. Uiteindelijk is hij namelijk degene die be-

slist of en zo ja wie van de (minimaal) twee kandidaten die zijn komen bovendrijven in het wervings- en selectieproces de aanstelling krijgt. Directe bemoeienis met het proces zelf behoort uitdrukkelijk niet tot zijn taak.

De rol van de CPA is voor de *lower tier* zbo’s meer op afstand. De PAA moet voorafgaand aan de voorgenomen werving en selectie wel zijn goedkeuring verbinden aan de voorgestelde procedures, maar een sollicitatiecommissie is niet vereist, tenzij de PAA besluit dat de omstandigheden een dergelijke commissie toch rechtvaardigen.

Nederland

Hoewel de Nederlandse grondwet stelt dat alle Nederlanders op gelijke voet in het openbaar bestuur kunnen worden benoemd (artikel 3) en dat discriminatie op welke grond dan ook is verboden (artikel 1), verschilt het Nederlandse werving- en selectiebeleid hemelsbreed met dat van Engeland.

In Nederland is nooit expliciet stelling genomen tegen politieke patronage

In Nederland is nooit expliciet stelling genomen tegen politieke patronage. Zo ontbreekt een equivalent van de Britse Recruitment Principles en zijn er geen onafhankelijke waakhonden die kunnen beletten dat oneigenlijke motieven bij de werving- en selectie van overheidspersoneel een rol spelen. Wel kent de rijksoverheid het Bureau Algemene Bestuursdienst (BABD) dat ministeries – en sinds kort ook de politie – behulpzaam is bij het rekruteren van kandidaten voor kaderfuncties. Maar het feit dat het bureau in zijn werkwijze de nadruk op vertrouwelijkheid legt en rechtstreeks onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken valt, maakt onafhankelijk toezicht op het verloop van de werving en selectie onmogelijk.⁴

Ook het wervings- en selectiebeleid bij zbo’s onttrekt

3 OCPA. (2009), *Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies*, London: The Commissioner for Public Appointment, p. 15.

4 Raad voor het openbaar bestuur. (2006), *Benoemingen in het openbaar bestuur. Transparant, onderbouwd en functioneel*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur, p. 25.

zich grotendeels aan onafhankelijk extern toezicht. Een opmerkelijk gegeven, gelet op het feit dat artikel 12, eerste lid, van de Kaderwet zbo's bepaalt dat de minister de discretionaire bevoegdheid heeft de leden van een zelfstandig bestuursorgaan te benoemen en te ontslaan. Tel hierbij op dat in de instellingswetten van zbo's zelden benoemingscriteria worden vermeld, dan is het duidelijk dat Nederlandse ministers *de facto* carte blanche hebben in het geven van een losse interpretatie van de artikelen 1 en 3 van de grondwet.

De benoemingspraktijken in Engeland en Nederland lopen sterk uiteen

In tegenstelling tot Engeland biedt de Nederlandse wet de mogelijkheid politieke kleur bij de selectie van kandidaten mee te wegen. Zo is in de memorie van toelichting van de grondwet te lezen, dat de artikelen 1 en 3 toelaten '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'.⁵ In het vierde lid van artikel 5 van de Algemene Wet Gelijke Behandeling wordt bepaald – in lijn met vermelde interpretatie – dat in redelijkheid eisen met betrekking tot politieke gezindheid mogen worden gesteld in verband met de vervulling van functies in bestuursorganen en adviesorganen.

Goed bestuur

Het wekt weinig verbazing dat de benoemingsprak-

tijken in Engeland en Nederland sterk uiteenlopen. Het openbaar bestuur in Engeland is volledig politiek neutraal en meldingen van benoemingen van partijleden zijn uitermate zeldzaam.⁶ Dit staat in schril contrast met de situatie in Nederland, waar kaderfuncties in het openbaar bestuur grotendeels door leden van één van de grote politieke partijen worden vervuld.⁷

Het politiseren van het openbaar bestuur wordt in de literatuur vaak als een vorm van politieke patronage beschouwd. De vraag is of in Nederland sprake is van politieke benoemingen in de zin dat daaraan oneigenlijke argumenten ten grondslag liggen of hebben gelegen. Het antwoord hangt af van het gehanteerde beoordelingskader, maar omdat Nederland zichzelf graag als voorvechter van goed bestuur portretteert, ligt het voor de hand de benoemingssystematiek langs die lat te leggen.⁸ Hoewel over de exacte inhoud van de term wisselend wordt geoordeeld, hebben uiteenlopende definities als gemene deler dat ze onder goed bestuur een bestuurspraktijk verstaan die rechtmatig en transparant is en waarbinnen bestuurders gedwongen kunnen worden rekenschap af te leggen voor hun daden.⁹

Wordt de benoemingspraktijk van beide landen aan deze criteria getoetst, dan is het opvallend dat Nederland ten aanzien van transparantie en *accountability* duidelijk voor Engeland onderdoet. Waar de Britten via politiek onafhankelijke waakhonden er voor zorgen dat wervings- en selectieprocedures transparant, eerlijk en non-discriminair verlopen, onttrekt het proces zich in Nederland grotendeels aan het oog van buitenstaanders. Omdat er ook verder geen verplichting bestaat achteraf openheid van zaken te geven, kan niet worden vastgesteld of oneigenlijke argumenten hebben meegespeeld, zodat de mogelijkheid ontbreekt benoemingsbevoegden voor de uiteindelijke selectie rekenschap af te laten leggen. Een schril contrast met Engeland waar niet alleen het eventuele, maar in beginsel ongewenste, partijlidmaatschap van de geselecteerde kandidaat openbaar gemaakt moet worden, maar waar ook formele beroepsprocedures bestaan als in het wervings- en selectieproces geen consequente opvolging van de Recruitment Principles heeft plaatsgevonden.¹⁰

Ten aanzien van het rechtmatigheids criterium presteren beide landen ogenschijnlijk gelijk. Of schoon Nederland met het grotendeels politiseren

5 Kamerstuk 13 872, nr. 3, p. 25.

6 Pyper, R., & Burnham, J. (2011). The British Civil Service: Perspectives on 'Decline' and 'Modernisation', in *The British Journal of Politics & International Relations*, 13(2), 189-205; Flinders, M. (2009). The Politics of Patronage in the United Kingdom: Shrinking Reach and Diluted Permeation, in *Governance*, 22(4), p. 567.

7 Baakman, N. (2004). De nomenklatoera in Nederland. Over het verschijnsel van partijpolitieke benoemingen, in G. Voerman (red.), *Jaarboek 2003*, Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen; Couwenberg, S. W., Grondwettelijk discriminatieverbod verloochend ten dienste van onze nomenklatoera, *NRC Handelsblad*, 7 mei 2005; Raad voor het openbaar bestuur. (1998), *Tussen staat en electoraat*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

8 Kamerstuk 33000-V nr. 10.

9 Licht, A. M., Goldschmidt, C., & Schwartz, S. H. (2007). Culture rules: The foundations of the rule of law and other norms of governance, *Journal of Comparative Economics*, 35(4), 659-688; Sharma, S. D. (2007). Democracy, Good Governance, and Economic Development, in *Taiwan Journal of Democracy*, 3(1), p. 32.

10 CSC. (2010). *Recruitment Principles: A guide to bringing a complaint to the Civil Service Commission*, London: CSC.

van het openbaar bestuur lijnrecht tegenover het politiek neutrale Engeland staat, handelen beide landen in overeenstemming met hun eigen wetgeving. Toch kan daaruit niet worden geconcludeerd, dat Nederland blijk geeft van goed bestuur. Rechtmatigheid in deze context veronderstelt namelijk niet alleen dat het overheidshandelen op wettelijke basis stoelt, maar ook dat in wet- en regelgeving waaraan de overheid haar handelen ontleent, een adequate codificering van internationaal erkende rechtsbeginselen plaatsvindt. Het behoeft immers weinig toelichting dat wanneer in nationale wetgeving apartheidsbepalingen of andere discriminatoire principes zijn gecodificeerd, de daarop gebaseerde bestuurspraktijk niet als goed bestuur kan worden aangemerkt.

Of sprake is van rechtmatigheid in de betekenis van goed bestuur, zal afhangen van het antwoord op de vraag welke argumenten worden aangevoerd om het politiseren van het Nederlandse openbaar bestuur te rechtvaardigen. Hoewel de Nederlandse politiek vaak weinig expliciet is in haar motivering van dergelijke benoemingen, kunnen grofweg twee argumentatielijnen worden onderscheiden:

1. Veel van de uitvoerende macht wordt op beleidsniveau, door adviesraden, adviescolleges en zelfstandige bestuursorganen uitgeoefend. Zouden deze instanties niet worden gepolitiseerd, dan ontbreekt de volksvertegenwoordiging de mogelijkheid controle op het overheidsbeleid uit te oefenen. Politiseren is daarom niets anders dan het consolideren van de democratie.¹¹
2. Daarnaast wordt naar voren gebracht dat partijleden niet worden geselecteerd voor een functie vanwege het partijlidmaatschap, maar omdat zij zich nu eenmaal als beste kwalificeren.¹² Als verklaring wordt gewezen op het feit dat de jarenlange ervaring binnen de kaders van een politieke partij vaardigheden oplevert die onontbeerlijk zijn voor een adequate uitoefening van een functie in het openbaar bestuur.

Oneigenlijke argumenten

Beide argumenten zijn in de praktijk moeilijk verdedigbaar. Tegen het eerste argument kan worden ingebracht dat Nederland de laatste decennia door grote electorale instabiliteit wordt gekenmerkt, waardoor winnaars van de vorige verkiezing de verliezers van de volgende (kunnen) zijn. Waar in de

traditionele spoil-systemen van bijvoorbeeld Amerika en Griekenland – landen die zoals Nederland het openbaar bestuur gepolitiseerd hebben – na iedere verkiezing het openbaar bestuur wordt opgeschoond, blijven Nederlandse bestuurders in de regel zitten. Tegen deze achtergrond is het politiseren van het openbaar bestuur juist een contra-indicatie van democratische consolidatie.

Tegen het tweede argument kunnen eveneens bedenkingen worden aangevoerd. Er is geen wetenschappelijk bewijs voorhanden dat aantoonde dat socialisatie binnen de kaders van politieke partijen betere bestuurders oplevert dan socialisatie buiten de politieke partijen. Bovendien is het moeilijk navolgbaar waarom uitsluitend de kaders van de oude grote politieke partijen de gewenste leeromgeving verschaffen. Leden van kleine en nieuwe politieke partijen worden tenslotte in de praktijk niet of nauwelijks in het openbaar bestuur benoemd.

Vervolgens – en meer fundamenteel – lijkt politiseren van het openbaar bestuur in de door Nederland gebezigde vorm op gespannen voet te staan met het algemeen belang. Het voortbestaan van een politieke partij is tenslotte rechtstreeks afhankelijk van electorale steun. Omdat belangen van de achterban van de verschillende politieke partijen uiteenlopen, kan als gevolg van het partijlidmaatschap druk op bestuurders ontstaan partijpolitieke motieven in hun besluitvorming mee te wegen.

Er moet voor politieke neutraliteit worden gepleit

Het probleem kan zich voordoen dat het RIVM zich over de vraag moet uitspreken of het gebruik van antibiotica in de veeteelt slecht is voor de volksgezondheid. Zou een directeur, 'geleverd' door een politieke partij die traditioneel veel stemmen uit de veeteeltsector krijgt, tot dezelfde conclusies komen als een directeur die door een politieke partij wordt 'geleverd', die geen electorale schade ondervindt wanneer het gebruik van antibiotica drastisch wordt beperkt? Ook kan het voorkomen dat de directeur van het Centraal Planbureau bij het doorrekenen van de ver-

11 Gerritse, R. (2007). *Zbo's binnen kaders*, Den Haag: Begeleidingsteam Kaderwet zbo's, ministerie van Financien; Jahan, F., & Shahan, A. M. (2008). Politics. Bureaucracy Relationship in Bangladesh: Consequences for the Public Service Commission, in *Public Organization Review*, 8(4), 21.

12 Kamervragen met antwoord 2006-2007, nr 1903.

kiezingsprogramma's tot de conclusie komt dat het programma van zijn eigen partij het meeste koopkrachtverlies tot gevolg heeft. Ontegenzeggelijk ontstaat er druk om (politieke) particularistische belangen in het te nemen besluit mee te laten wegen. Los van de vraag of in de recente Nederlandse geschiedenis bestuurders daadwerkelijk voor deze druk zijn gezwich, geldt ook hier dat de gelegenheid de dief maakt. Vanuit het perspectief dat het openbaar bestuur in de eerste plaats het algemeen belang moet dienen, moet daarom die gelegenheid worden voorkomen. Om die reden moet voor politieke neutraliteit moeten worden gepleit.

Het is een goed idee dit delicate onderwerp wat meer aandacht te geven

Politieke benoemingen

De door de Nederlandse politiek aangevoerde redenen waarmee politisering van het openbaar bestuur wordt verdedigd, zijn in de praktijk niet overtuigend. Bovendien ontbreekt de rechtvaardiging om het rechtsgelijkheidsbeginsel bij de uitwerking van de artikelen 3 en 1 van de grondwet bij benoemingen consequent te respecteren. Om die reden kan niet anders dan geconcludeerd worden dat naar internationale maatstaven van goed bestuur er in Nederland sprake is van politieke benoemingen. De gebrekkige transparantie in het benoemingsbeleid en de onmogelijkheid benoemingsbe-

voegden rekenschap te laten afleggen voor de uiteindelijk geselecteerde kandidaat of kandidaten, kan daarom voor Nederland niet anders dan als (al of niet bewust) gecreëerde omstandigheden worden opgevat die politieke benoemingen faciliteren.

Besluit

Dat de Nederlandse politiek een van de basale mensenrechten terzijde schuift, geeft niet alleen blijk van slecht bestuur, maar schaadt ook het algemeen belang. Met het bevoorrechten van partijgenoten bij de werving en selectie voor kaderfuncties, is er geen enkele garantie dat de kandidaat die als beste dit algemeen belang kan behartigen ook daadwerkelijk wordt benoemd. Sterker nog, het tegendeel kan het geval zijn: de partijaffiliatie van personen die kaderfuncties vervullen, staat juist op gespannen voet met het primaire doel van het openbaar bestuur. Ondanks deze bezwaren continueert de Nederlandse politiek de bestaande benoemingspraktijk. Dat is begrijpelijk. Het zijn tenslotte de leden van de Nederlandse volksvertegenwoordiging zelf die vooralsnog baat hebben van handhaving van de status quo. Zolang oneigenlijke bevoorrechting van partijleden bij benoemingen in het openbaar bestuur geen onderwerp van verkiezingsstrijd is, doet iedereen die ook graag een kaderfunctie in het openbaar bestuur ambieert, er goed aan zich bij een van de grote gevestigde politieke partijen aan te sluiten. Maar wellicht is het ook een goed idee dit delicate onderwerp wat meer aandacht te geven. ■



Het Lockheed-schandaal

Het baarde veel opzien, de prins der Nederlanden was verwickeld in een schandaal, een omkopschandaal nog wel. Het ging om smeergeld, teneinde de Nederlandse regering te bewegen een gevechtsvliegtuig van de Amerikaanse vliegtuigbouwer Lockheed te kopen. Alles wees erop dat ook de Amerikaanse concurrent van Northrop hetzelfde had gedaan. Maar één corruptieaffaire vond het kabinet-Den Uyl genoeg, anders zou de Nederlandse kroon pas echt in gevaar komen. In *Het Lockheed-schandaal. Wapenindustrie, smeergeld &*

corruptie (Amsterdam: Boom, 2011) brengt de historicus Gerard Aalders aan de hand van archiefstukken alle duistere praktijken die bij die grootschalige wapenhandel hoorden, samen. De beschuldiging van omkoping was afkomstig van de Amerikaanse regering en toen bleek dat onze eigen prins de dader was, stond Nederland op zijn kop. Premier Den Uyl verwierf grote faam voor de wijze waarop hij de affaire wist aan te pakken en de monarchie voor een vroegtijdig einde behoevde. Aalders doet het proces minutieus en spannend uit de doeken.