

Andersson
Elffers
Felix



Eindrapport deelonderzoek, onderdeel van de brede evaluatie van de
organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand

Verkenning van benoemingen- beleid bij zbo's en adviescolleges

Datum

4 maart 2021

Opdrachtgever

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Contact

Pippa Groenenberg

Erwin de Craen

Referentie

GB288/Eindrapport verkenning benoemingenbeleid

Meer informatie over de brede evaluatie van organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand is te vinden op <https://brede-evaluatie.pleio.nl/>

Inhoud

1	Belangrijkste bevindingen	4
1.1	Belangrijkste bevindingen	4
1.2	Leeswijzer voor het rapport	6
2	Vraagstelling en onderzoeksoptzet	7
2.1	Vraagstelling.....	7
2.2	Onderzoeksoptzet	9
3	Kaders voor de verkenning	11
3.1	Over zbo's & adviescolleges	11
3.2	Wettelijke Kaders.....	13
3.3	Publicaties over benoemingenbeleid.....	16
4	Bevindingen uit het casusonderzoek	21
4.1	De benoemingsprocedures van de casussen op papier	21
4.2	Bevindingen uit de casusinterviews.....	22
5	Betrokkenheid van de Tweede Kamer	28
5.1	De Tweede Kamer vervult geen rol bij benoemingen.....	28
5.2	De Tweede Kamer wordt ingelicht over benoemingen	28
5.3	Nut en noodzaak grotere rol Tweede Kamer worden door respondenten betwijfeld ..	29
5.4	De Tweede Kamer kan invloed uitoefenen, heeft tot op heden weinig rol gespeeld	31
6	Hoe wegen diversiteit en transparantie in de benoemingen?	33
6.1	Transparantie.....	33
6.2	Diversiteit	35
7	Intermezzo: benoemingsprocedures in andere contexten	37
8	Conclusies	39
9	Bijlagen	42
9.1	Specifieke wetgeving voor de casussen.....	42
9.2	Nadere aspecten over benoemingen in andere contexten	46
9.3	Analysekader en casusselectie	48
9.4	Begeleidingscommissie	53

1 Belangrijkste bevindingen

Voor u ligt het rapport van de verkenning van het benoemingenbeleid van zbo's en adviescolleges. Deze verkenning is één van de deelonderzoeken (deelonderzoek D) van de brede evaluatie naar de organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand.

De aanleiding voor deze verkenning is een motie van de Tweede Kamerleden Sneller en Den Boer uit 2019, naar aanleiding waarvan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft toegezegd een onderzoek te laten uitvoeren naar het benoemingenbeleid bij zbo's en adviescolleges.

Het doel van deze verkenning is een inventariserend overzicht te geven van de invulling van het benoemingenbeleid bij zbo's en adviescolleges (vallend onder de Kaderwet zbo's en Kaderwet adviescolleges) in de praktijk. Dit onderzoek is uitgevoerd door Andersson Elffers Felix (AEF). We hebben hiervoor deskresearch aangevuld met interviews met stakeholders die betrokken zijn bij benoemingsprocedures. In totaal zijn interviews gehouden inzake zes zbo's en drie adviescolleges. Dit is slechts een kleine greep uit het veld van zbo's en adviescolleges. De bevindingen geven dan ook eerste inzichten in hoe de praktijk verloopt, maar bieden geen alomvattend beeld.

1.1 Belangrijkste bevindingen

1.1.1 Procedures zijn op hoofdlijnen gelijk

Ondanks het feit dat de Kaderwet adviescolleges, en met name de Kaderwet zbo's, veel ruimte laten voor een eigen invulling van de benoemingsprocedure zien we in deze verkenning dat de procedures voor benoemingen op hoofdlijnen dezelfde stappen volgen. Wel zien we verschillen in de invulling *binnen* deze stappen. Dit gaat dan met name om wie het voortouw neemt: het ministerie of het betreffende zbo/adviescollege.

1.1.2 De betrokkenheid van ministeries wisselt sterk tussen casussen

In deze verkenning is met name variatie aangetroffen in de rol van het departement. Deze varieert tussen een casus waar het ministerie het voortouw neemt in de gehele procedure tot een casus waar het ministerie op enkele momenten wordt geïnformeerd over de voortgang. Meestal is het ministerie sterker betrokken als het om de benoeming van een voorzitter gaat.

In alle onderzochte casussen is het ministerie betrokken bij de procedure. Dit gebeurt meestal al in een vroeg stadium – bij het opstellen van het profiel. De respondenten geven aan geen druk te ervaren vanuit het ministerie of de minister om tot een bepaalde benoeming te komen. Ook zijn er geen signalen dat benoemingen worden geblokkeerd. Wel wordt aangegeven dat vaak in een vroeg stadium wordt getoetst of kandidaten tot controverses zouden leiden. Uiteindelijk is het altijd de minister die benoemt of de voordracht tot benoeming doet.

1.1.3 Om verschillende redenen wordt er weinig publiek kenbaar gemaakt gedurende de benoemingsprocedures

In de meeste gevallen worden de vacatures gepubliceerd en de benoemingen publiek kenbaar gemaakt. Over de tussenliggende stappen van de procedures wordt weinig gepubliceerd. Gezien het reputatiebelang van sollicitanten is het uiteraard niet wenselijk om over individuele sollicitanten te publiceren. Wel zou het mogelijk zijn om meer openheid te geven over de stappen die worden doorlopen.

1.1.4 De Tweede Kamer heeft geen wettelijke rol bij benoemingen, maar kan wel controleren

De Tweede Kamer speelt geen rol bij de benoemingen van de leden van de zbo's en adviescolleges die aan deze verkenning hebben meegewerkt. Respondenten geven aan dat ze dit ook niet wenselijk vinden. Wel wordt door verschillende respondenten aangegeven dat de Tweede Kamer actiever geïnformeerd kan worden over benoemingen dan nu het geval is.

Het komt voor dat de Tweede Kamer de bewindspersoon ter verantwoording roept over een benoeming. Dit is in 2016 gebeurd bij een benoeming van een partijgenoot van een minister (voorzitter NPO). Het gaat hier om een uitzondering.

1.1.5 Ondanks de aandacht voor diversiteit blijft het een uitdaging om kandidaten te vinden

Respondenten onderstrepen de meerwaarde van een voldoende divers bestuur. Er wordt ook aangegeven dat het van belang is enigszins een vertegenwoordiging van de samenleving na te streven. De geaggregeerde vrouw-manverhouding van de casussen in deze verkenning ligt op dit ogenblik op 39%-61%. Rijksbreed wordt gestreefd naar 30% vrouwelijke vertegenwoordiging in managementposities.

De meeste respondenten geven ook aan dat het vinden van geschikte vrouwelijke kandidaten een minder grote uitdaging is dan het vinden van geschikte kandidaten met een andere culturele achtergrond dan de Nederlandse¹. Voor de betreffende functies bij een zbo of adviescollege geldt dat er specifieke eisen (vakinhoudelijke en/of management) worden gesteld en dat er wordt gezocht naar mensen met veel ervaring. Dit leidt ertoe dat het aantal mensen dat überhaupt in aanmerking komt voor zo'n functie op dit ogenblik relatief klein is: de vijver waaruit wordt gevist is beperkt, en doordat deze vijver relatief eenzijdig van samenstelling is, is de aanwas van geschikte kandidaten met een ander profiel beperkt, zo geven respondenten aan.

¹ In het rapport gebruiken we de term 'andere culturele achtergrond' om te spreken over mensen met een andere culturele achtergrond dan de Nederlandse.

Ongeveer de helft van de respondenten geeft dan ook aan van mening te zijn dat 'de kandidaten er eenvoudigweg niet zijn'. Dat neemt niet weg dat in de onderzochte casussen wel degelijk succesvolle benoemingen zijn geweest van mensen met een diverser profiel.

1.1.6 Voor overige overheidsinstituties worden benoemingsprocedures anders ingevuld, veelal ingegeven door de context

In deze verkenning is ook gekeken naar benoemingsprocedures bij andere organen, waaronder de procedures bij burgemeesters, Commissarissen van de Koning, een inspectie en Hoge Colleges van Staat. In deze procedures zijn op hoofdlijnen dezelfde stappen te zien als bij zbo's en adviescolleges. De invulling die aan benoemingsprocessen wordt gegeven varieert, en is gedeeltelijk afhankelijk van de context. Ook varieert de mate waarin het proces transparant is. Diversiteit is ook bij deze organisaties een aandachtspunt. Wederom is het zo dat er een redelijk aantal benoemingen vrouwen betreft (bijvoorbeeld bij burgemeesters net geen 30%), maar dat culturele diversiteit een grotere uitdaging is.

1.2 Leeswijzer voor het rapport

We beginnen dit rapport in hoofdstuk 2 met een beschrijving van de verkenning zelf. In hoofdstuk 3 beschrijven we wat de kaders zijn waarbinnen benoemingen bij zbo's en adviescolleges plaatsvinden. Ook beschrijven we enkele publicaties die de ontwikkelingen in het debat over benoemingen weergeven. In hoofdstuk 4 beschrijven de benoemingsprocedures van de casussen op basis van deskresearch en interviews. Hoofdstuk 5 gaat in op de betrokkenheid van de Tweede Kamer. Hoofdstuk 6 gaat in op transparantie en benoemingen. In een intermezzo (hoofdstuk 7) bekijken we kort procedures in andere contexten. We sluiten het rapport af in hoofdstuk 8 met conclusies.

2 Vraagstelling en onderzoeksopzet

2.1 Vraagstelling

Dit verkennende onderzoek is onderdeel van de brede evaluatie van de organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand die Andersson Elffers Felix (AEF) uitvoert in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het ministerie van Financiën. In andere onderzoeken binnen deze brede evaluatie worden de Kaderwet zbo's, Kaderwet adviescolleges, Aanwijzingen voor de Planbureaus, Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, de Regeling agentschappen en het Kader voor stichtingen geëvalueerd.²

In deze verkenning geven we een inventariserend overzicht van de invulling van het benoemingenbeleid bij zbo's en adviescolleges (vallend onder de Kaderwet zbo's en Kaderwet adviescolleges). We brengen in kaart wat er in Kaderwetten en nadere regelgeving is gezegd over benoemingen. Middels interviews bij zes zbo's en drie adviescolleges hebben we inzicht verzameld in hoe benoemingsprocedures bij enkele specifieke casussen eruitzien.

We gebruiken de term benoemingsprocedures in deze verkenning voor het gehele traject van werving, selectie en benoeming. Leden (waaronder raadsleden, raden van bestuur en raden van toezicht) van deze organisaties worden benoemd door de verantwoordelijke minister (zbo's), of bij koninklijk besluit (adviescolleges). Dit verkennende onderzoek kijkt naar deze benoemingen bij zbo's en adviescolleges. De verkenning geeft inzichten in beleid en praktijk, maar doet geen aanbevelingen voor of en hoe benoemingsprocedures beter zouden kunnen worden ingericht.

De Kaderwet zbo's (2007) en de Kaderwet adviescolleges (1997) bieden de juridische kaders voor de inrichting van zbo's en adviescolleges. In deze wetten en regelingen is beperkt aandacht besteed aan het benoemen van leden en de procedures hieromtrent. Dit is gedeeltelijk uitgewerkt in nadere wet- en regelgeving, met name in instellingswetten. In de instellingswet van een zbo kan nader aandacht worden besteed aan zaken als de benoemingstermijn en de persoonlijke kwalificaties van bestuursleden. In instellingswetten kunnen tevens eventuele afwijkingen op de Kaderwet zbo's zijn opgenomen. Zo kan in de instellingswet het niveau van de benoeming geregeld worden, bijvoorbeeld door af te wijken van de Kaderwet waarin is bepaald dat de minister benoemt. In bijzondere gevallen kan dat ook gebeuren bij koninklijk besluit.

Ook bij adviescolleges is sprake van afzonderlijke instellingswetten of besluiten waarin nadere regels voor de inrichting en werkwijze van het orgaan zijn vastgelegd. Voor adviescolleges is, in vergelijking met zbo's, in de Kaderwet meer geregeld rondom benoemingen. De Kaderwet

² Meer informatie over de brede evaluatie van organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand is te vinden op <https://brede-evaluatie.pleio.nl/>

adviescolleges bevat bijvoorbeeld een regeling voor de benoemingstermijn en tevens voorschriften over persoonlijke kwalificaties en diversiteit.

Het benoemingenbeleid is al enige malen onderwerp geweest van discussie

In 2006 is een onderzoek uitgevoerd door de Raad voor het Openbaar Bestuur naar de wijze waarop transparantie van benoemingsprocedures in het openbaar bestuur kan worden vergroot³. Onlangs, in 2019, heeft de Algemene Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar diversiteit in vaste adviescolleges. Hieruit bleek dat de inspanningen die worden gepleegd om diversiteit te bereiken sterk verschillen per ministerie en adviescollege. Ook is hierin aangegeven dat sinds 2016 en 2018 over respectievelijk etnische/culturele achtergrond en vrouw-manverhoudingen niet meer per adviescollege wordt gerapporteerd⁴. De bevindingen schetsen een beeld van beperkte transparantie over het benoemingenbeleid van adviescolleges. Het rapport is kritisch over de aandacht die wordt gegeven aan diversiteit in de werving en selectie van nieuwe leden.

In 2019 bleek ook dat er in de Tweede Kamer vragen spelen over het benoemingenbeleid. Dit kwam tot uiting in een motie van Sneller en Den Boer (d.d. 31 oktober 2019), die de directe aanleiding vormt voor deze verkenning. Hierin stellen de indieners dat de formele rol van de Tweede Kamer in de benoemingsprocedures voor 'democratische instituties, zoals de Hoge Colleges van Staat, planbureaus, adviescolleges en zbo's' een significant onderdeel is van de controlerende taak van de Tweede Kamer, terwijl die rol op dit moment vaak te summier is en bovendien weinig consistent is tussen verschillende instituties⁵. De Tweede Kamer heeft geen formele rol in de benoemingsprocedures voor zbo's en een wisselende rol bij adviescolleges. Desalniettemin heeft de Staatssecretaris naar aanleiding van deze motie toegezegd om te kijken hoe het benoemingsproces verloopt bij zbo's en adviescolleges.⁶

In deze verkenning inventariseren we het benoemingenbeleid

Deze verkenning is een inventarisatie van de wijze waarop in wetten en regelingen en in de praktijk invulling wordt gegeven aan het benoemingenbeleid. Deze verkenning is nadrukkelijk geen evaluatie, maar een beschrijvend onderzoek. In deze verkenning:

- beschrijven we hoe invulling wordt gegeven aan de benoemingen bij zbo's en adviescolleges (vallend onder de Kaderwet zbo's en Kaderwet adviescolleges), door onder andere departementen en de organisaties zelf;
- onderzoeken we in hoeverre er in benoemingsprocedures over de hele linie sprake is van consistentie waar het gaat om de betrokkenheid van de Tweede Kamer;
- kijken we ter verbreding en inspiratie ook naar benoemingsprocedures voor Commissarissen van de Koning, burgemeesters, Hoge Colleges van Staat en rijksinspecties.

Terzijde merken we op dat de motie die aanleiding is voor deze verkenning breder strekt dan alleen zbo's en adviescolleges, maar ook democratische instituties zoals de Hoge Colleges van Staat en planbureaus noemt. Op deze laatste categorieën gaat de verkenning niet in. Deze

³ ROB (2006). Benoemingen in het Openbaar Bestuur. Transparant, onderbouwd en functioneel.

⁴ Algemene Rekenkamer (2019). Diversiteit in vaste adviescolleges van de regering.

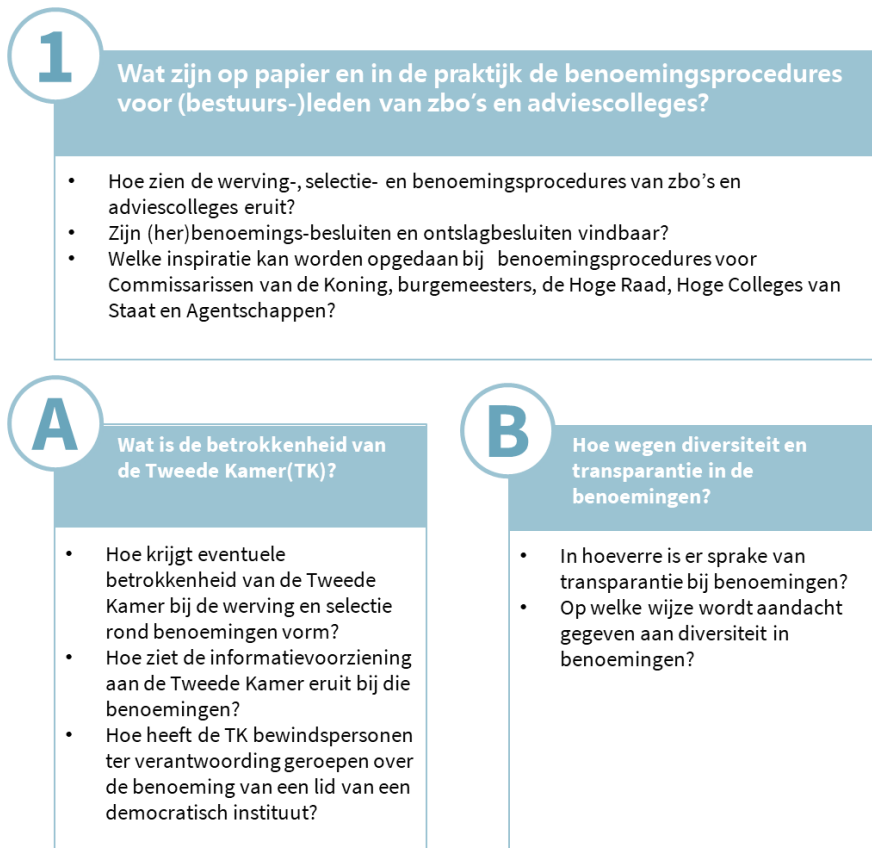
⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 VII, nr. 25

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 VII, nr. 97

verkenning heeft zich gericht op de twee generieke kaders van organisatievormen met beperkte ministeriële verantwoordelijkheid.

De hoofdvraag is als volgt geformuleerd: **Wat zijn op papier en in de praktijk de benoemingsprocedures voor leden van zbo's en adviescolleges?**

In de deelvragen wordt ook nadrukkelijk aandacht besteed aan de rol van de Tweede Kamer en aan diversiteit en transparantie in de benoemingsprocedures. De hoofdvraag en onderliggende deelvragen zijn in onderstaande figuur weergegeven:



2.2 Onderzoeksopzet

Via bureauonderzoek zijn de centrale kaders in beeld gebracht

Via deskresearch is in beeld gebracht wat er vastligt in de centrale kaders (onder meer de kaderwetten) over benoemingen, de te volgen procedures, betrokkenheid van de Tweede Kamer, etc. Ter aanvulling op het bureauonderzoek zijn gesprekken gevoerd met Bureau ABD. Hiermee is inzicht gekregen wat in de centrale kaders bepaald is, wat de achterliggende doelstellingen zijn, en hoe dat naar de diverse organisaties doorwerkt.

Casusinterviews geven meer inzicht in de uitvoering procedures

In deze verkenning hebben we een aantal casussen geselecteerd om het onderzoek te verdiepen. Voor de selectie van casussen zijn selectiecriteria opgesteld, die zijn verwoord in het analysekader (zie bijlage 9.3), en besproken met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie. Er is een zo breed mogelijk palet aan zbo's en adviescolleges in onze verkenning betrokken, vanuit de veronderstelling dat er verschillende dynamieken zijn waar te nemen bij verschillende organisaties. Er zijn negen casussen in de verkenning betrokken. Daarmee geeft dit onderzoek geen alomvattend beeld van de praktijk.

Op basis van de selectiecriteria hebben we een selectie gemaakt voor de volgende zbo's en adviescolleges.

Zelfstandige bestuursorganen	Adviescolleges
<ul style="list-style-type: none">— Raad voor de Plantenrassen— Zorginstituut Nederland⁷— Koninklijke Bibliotheek— Luchtverkeersleiding Nederland— Waarderingskamer— College voor de Rechten van de Mens	<ul style="list-style-type: none">— Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)— Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)— Adviescollege Veiligheid Groningen (ACVG)

We hebben gesproken met direct betrokkenen bij de geselecteerde casussen om te achterhalen hoe het benoemingsproces in de praktijk is verlopen. Daarnaast hebben we interviews afgenomen met enkele andere organisaties en medewerkers van ministeries om een bredere blik op benoemingen te krijgen.

We hebben zoveel mogelijk bij deze organisaties gesproken met individuen die een goed beeld kunnen geven van de benoemingsprocedure. In sommige gevallen was het niet mogelijk te spreken met iemand van de organisatie zelf, omdat er in die organisaties geen individuen werkzaam waren met kennis en ervaring op het gebied van benoemingen. Voor deze casussen hebben we gesproken met medewerkers van het verantwoordelijke departement. Aanvullend spraken we in deze fase ook met twee partijen die vanuit een faciliterende of ondersteunende rol betrokken zijn bij het proces van werving en selectie: het Bureau van de Algemene Bestuursdienst (Bureau ABD) en een commercieel *executive search* bureau.

We hebben ook verschillende verbredende interviews gehouden ter inspiratie

Op verzoek van de opdrachtgever is in deze verkenning ook met andere organisaties gesproken om inspiratie op te doen over hoe benoemingsprocedures daar zijn ingericht. De interviews zijn geweest met: de Raad van State, de Algemene Rekenkamer⁸, een commissaris van de Koning en de Inspectie van het Onderwijs.

⁷ Aanvankelijk was het CAK als casus beoogd. In overleg tussen opdrachtgever en het verantwoordelijk departement is besloten om in plaats daarvan het ZIN te betrekken.

⁸ Na het interview heeft de Algemene Rekenkamer bezwaar gemaakt om meer dan alleen de wettelijke tekst te rapporteren. De informatie uit het interview is daarmee niet meegenomen in deze verkenning.

3 Kaders voor de verkenning

3.1 Over zbo's & adviescolleges

3.1.1 Zelfstandige bestuursorganen

Met meer dan 40.000 medewerkers maken zelfstandige bestuursorganen (zbo's) een aanzienlijk onderdeel uit van het Nederlandse overheidsapparaat. Bekende zbo's zijn het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Nederlandse Publieke Omroep (NPO). De vormen, taken en grootte van zbo's lopen sterk uiteen. Nederland telt 151 zbo's (of clusters van zbo's) verspreid over verschillende departementen.⁹

In de Kaderwet zbo's wordt de volgende definitie gegeven van een zbo: "een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister"¹⁰. Voor zbo's geldt 'beperkte' ministeriële verantwoordelijkheid. Zbo's zijn zelfstandig, maar de betreffende minister is verantwoordelijk voor het beleid dat een zbo uitvoert en het toezicht daarop en moet hierover ook verantwoording afleggen aan het parlement. Een van de bevoegdheden van de minister betreft het benoemen, schorsen en ontslaan van de leden van een publiekrechtelijk zbo¹¹. Het gaat in de praktijk om de bestuurders en eventueel de leden van raden van toezicht/advies, wanneer wettelijk ingesteld. Zij worden door de minister benoemd.

Er zijn verschillende typen zbo's, gekeken naar hun juridische status: publiekrechtelijke en privaatrechtelijke zbo's. Daarbinnen is wederom een onderscheid te maken naar juridische grondslag; onderstaand figuur geeft een overzicht van de zbo's, ingedeeld naar hun juridische status¹². De focus van deze verkenning is op publiekrechtelijke zbo's, aangezien de leden van privaatrechtelijke zbo's niet worden benoemd door de minister op grond van de Kaderwet¹³.

⁹ Bron: zbo-register

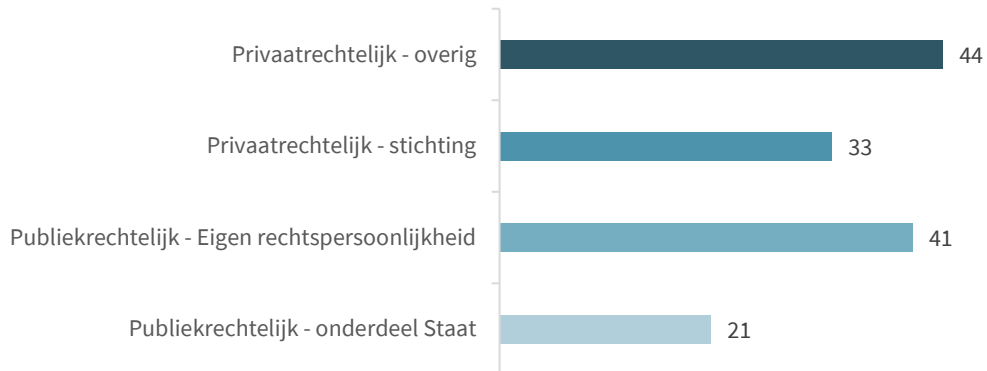
¹⁰ Art. 1, Kaderwet zbo's.

¹¹ Zelfstandige bestuursorganen (zbo's) | Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/zelfstandige-bestuursorganen>

¹² Op basis van het zbo-register van Rijksoverheid (afzonderlijke zbo's en zbo-clusters, excl. onderdelen van clusters).

¹³ <https://www.wnra.nl/voor-wie-geldt-de-wnra/zbos>: Een publiekrechtelijk zbo maakt in beginsel deel uit van de rechtspersoon Staat, maar kan ook een eigen rechtspersoonlijkheid hebben. Publiekrechtelijke zbo's zonder rechtspersoonlijkheid zijn onderdeel van de overheidswerkgever de Staat. Publiekrechtelijke zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid zijn overheidswerkgevers in de zin van de Ambtenarenwet 2017.

Privaatrechtelijke zbo's (bijv. een stichting) hebben een eigen rechtspersoonlijkheid. Als een privaatrechtelijke zbo als kerntaak het uitoefenen van openbaar gezag heeft, wordt het in de zin van de Ambtenarenwet 2017 een overheidswerkgever.

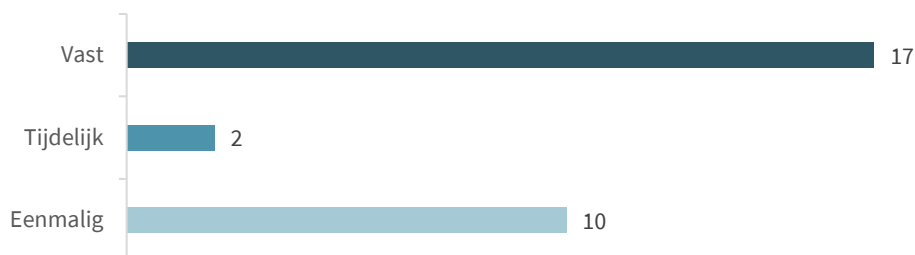


Tabel 1: verdeling in aantallen van zbo's

3.1.2 Adviescolleges

Adviescolleges brengen gevraagd en ongevraagd onafhankelijk advies uit aan de regering en Staten-Generaal over nieuwe wetten of te voeren beleid van het Rijk. Er zijn vaste, tijdelijke en eenmalige adviescolleges. Tijdelijke adviescolleges geven maximaal vier jaar advies over een beleidsonderwerp. Eenmalige adviescolleges geven eenmalig advies over een actueel beleidsonderwerp en houden daarna op te bestaan. Vaste adviescolleges worden door de wetgever ingesteld voor onbepaalde tijd.

De grafiek hieronder geeft het aantal adviescolleges weer per type (data 31-12-2018)¹⁴.



Binnen adviescolleges hebben experts de ruimte om op afstand van de politieke en bestuurlijke arena inzichten te vergaren over complexe vraagstukken en het beleidsproces te voeden met die inzichten. Door vanuit een neutrale en inhoudelijk sterk onderlegde positie te adviseren over bepaalde thema's en beleidsonderwerpen, faciliteren adviescolleges deugdelijke beleidsvoering en reiken zij handvatten aan voor een constructief publiek debat.

¹⁴ Adviesstelsel | Kennisbank Openbaar Bestuur: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/adviesstelsel/>

De Kaderwet adviescolleges bevat de regels die voor adviescolleges gelden. Het ministerie van BZK draagt stelselverantwoordelijkheid voor adviescolleges en heeft daarmee een kaderstellende en controlerende rol. Dit komt terug in artikel 30 van de Kaderwet, waarin is opgenomen dat de minister van BZK iedere vier jaar de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van de Kaderwet in praktijk. De minister van BZK is ook ondertekenaar van alle wetten, koninklijke besluiten en ministeriële regelingen tot instelling van een adviescollege (artikel 7).

Adviescolleges mogen volgens de kaderwet bestaan uit maximaal 15 leden waaronder de voorzitter¹⁵. Naar aanleiding van de Hervormingsagenda Rijksdienst (2011) is besloten om dat aantal te maximeren tot 10 leden (inclusief voorzitter). Dit is het huidige kabinetsbeleid¹⁶. Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2019) blijkt dat in de praktijk vaste adviescolleges bestaan uit 7-15 leden, met uitzondering van de Gezondheidsraad, die circa 100 leden telt. Een aantal raden werkt met een flexibele schil van tijdelijke raadsleden¹⁷. De leden van een adviescollege worden bij koninklijk besluit benoemd voor een periode van maximaal vier jaar. Herbenoeming kan tweemaal plaatsvinden voor eveneens een periode van vier jaar (Kaderwet adviescolleges, artikel 11).

Voor de benoemingsprocedure van leden heeft het ministerie van BZK de 'Handreiking voor benoeming van voorzitter of lid van een adviescollege' opgesteld.¹⁸

3.2 Wettelijke Kaders

Over de benoemingsprocedures voor zbo's en adviescolleges zijn bepalingen opgenomen in de betreffende kaderwetten. Daarnaast zijn er aanvullende regelingen in bijvoorbeeld de instellingswetten van de zbo's en adviescolleges. Naast de specifieke wetten en regelingen over benoemingen zijn er ook verscheidene rapporten, moties, kamerbrieven e.d. gepubliceerd waarin benoemingen bij zbo's en adviescolleges ter sprake komen. Deze behandelen wij in dit onderdeel van de verkenning.

3.2.1 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

In de Kaderwet zbo's¹⁹ is aandacht besteed aan de benoemingen van leden. In de Memorie van Toelichting staan de algemene hoofddoelen van de Kaderwet:

- het aanbrengen van ordening in de situatie waar voor ieder zbo een geheel eigen organisatieregeling geldt;
- het verhelderen van de regeling omtrent ministeriële verantwoordelijkheid;
- het scheppen van helderheid met betrekking tot de financiële controle op zbo's;

¹⁵ Artikel 10 Kaderwet adviescolleges

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 500 III, nr. 11

¹⁷ Algemene Rekenkamer (2019). Diversiteit in vaste adviescolleges van de regering.

¹⁸ Ministerie van BZK (2017). Handreiking van de benoeming van voorzitter of lid van een adviescollege.

¹⁹ Kaderwet zbo's: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020495/2020-01-01>

- het vergroten van het publieke inzicht in zowel het voorkomen als het functioneren van zbo's.²⁰

Met de Kaderwet zbo's werd beoogd meer overzicht en eenduidigheid te scheppen in een situatie die door de grote diversiteit aan losse regelingen als onoverzichtelijk werd beoordeeld. Een belangrijke gedachte hierachter was ook dat de democratische controle op zbo's daardoor werd bemoeilijkt.²¹

De Kaderwet gaat niet gedetailleerd in op benoemingen. Een aantal zaken wordt wel genoemd in de wet. Art. 12 van de Kaderwet bepaalt dat de minister verantwoordelijk is voor het benoemen, schorsen en ontslaan van de leden van een zbo. In art. 9 is geregeld dat een lid van een zbo niet tevens een aan de minister ondergeschikte ambtenaar kan zijn. Art. 13 bepaalt dat een lid van een zbo geen nevenfuncties mag vervullen die met het oog op de vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of het vertrouwen daarin ongewenst zijn. De Memorie van Toelichting geeft enige duiding aan de bepalingen over benoemingen, maar gaat hier niet uitgebreid op in. Ook in de Handelingen van de Tweede Kamer bij de totstandkoming van de Kaderwet is weinig gesproken over benoemingen²². Wel is aangegeven dat er ook hier een grote variatie bestond en dat er daarom een algemene regeling getroffen is voor de benoeming van leden²³.

In de kaderwetten en lagere regelgeving staat summier beschreven wat gronden van ontslag zijn. De Kaderwet stelt: 'Schorsing en ontslag vindt slechts plaats wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulde functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen. Ontslag vindt voorts plaats op eigen verzoek' (art. 12).

Naast art. 9, 12 en 13 bevat de Kaderwet zbo's geen specifieke eisen aan te benoemen leden. De Kaderwet gaat ook niet in op de rol van de Tweede Kamer in het proces van werving en selectie. Wel vereist de Kaderwet van elk zbo dat het jaarlijks een jaarverslag stuurt naar de Minister en de beide kamers der Staten-Generaal. Minimale eisen aan het verslag hebben betrekking op de taakuitoefening, het gevoerde beleid en de kwaliteitszorg. Er wordt dus niet expliciet gevraagd naar benoemingen, noch naar een beschrijving van de leden, al komt deze informatie veelal wel terug in jaarverslagen.

In de Memorie van Toelichting van de Kaderwet wordt toegelicht waarom de Kaderwet niet de benoemingstermijn van bestuurders regelt. Hierin wordt aangegeven dat zogenaamde horizonbenoemingen²⁴ in de praktijk nauwelijks voorkomen. Bovendien verschillen bestuurdersfuncties onderling veel²⁵.

²⁰ Kamerstuk II, 2000-2001, 27426 nr. 3. Memorie van Toelichting Kaderwet zbo's.

²¹ Ibid.

²² Bijvoorbeeld: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20062007-155-160.html>; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20062007-127-140.html>; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-20052006-27426-E.html>.

²³ Kamerstukken II, 2000-2001, 27426 nr. 3. Memorie van Toelichting Kaderwet zbo's.

²⁴ De term 'Horizon-benoemingen' wordt in het kamerstuk gebezigd, maar niet verder toegelicht. Vergelijkbaar met horizonbepalingen, die eindig zijn, hebben we het geïnterpreteerd als een benoeming voor bepaalde tijd.

²⁵ Kamerstukken II, 2000-2001, 27426 nr. 3. Memorie van Toelichting Kaderwet zbo's.

3.2.2 Instellingswetten en nadere regelgeving zbo's

Publiekrechtelijke zbo's kunnen nadere instellingswetten hebben, waardoor deze zbo's een eigen wettelijke grondslag hebben. Indien gewenst kan in deze wet- en regelgeving worden geregeld wanneer (en op welke artikelen) een zbo afwijkt van de Kaderwet.

In "aanwijzing 5.12 Inrichting zelfstandig bestuursorgaan" is aangegeven dat "de inrichting van het zelfstandig bestuursorgaan, alsmede de termijn waarvoor de leden van het zelfstandig bestuursorgaan worden benoemd" in de instellingswet geregeld worden. In de toelichting hierop wordt aangegeven dat in de instellingswet alleen een nadere precisering nodig is van de zittingsduur en de persoonlijke kwalificaties van bestuursleden²⁶. In de casussen in onze verkenning zijn niet in alle gevallen specifiekere bepalingen opgenomen rondom benoemingen.

3.2.3 Kaderwet Adviescolleges

De Kaderwet adviescolleges bevat de regels over adviescolleges²⁷. Deze Kaderwet heeft de volgende doelen:

- versoering van het adviesstelsel en het vergroten van transparantie;
- scheiding tussen advies van (partijloze) deskundigen van het overleg met belangengroepen en daarmee verheldering van politieke besluitvorming en herstel van het politiek primaat;
- verbetering van de politieke aansturing van adviescolleges.²⁸

In de Kaderwet wordt onder andere in artikel 11 aandacht besteed aan benoemingen. Voor de leden van een adviescollege geldt dat zij bij koninklijk besluit worden benoemd voor een duur van vier jaar. Herbenoeming vindt maximaal twee keer plaats voor tevens een periode van vier jaar. De minister is daarbij verantwoordelijk voor het openbaar maken van een vacature in een adviescollege. Een uitzondering geldt voor de leden van een eenmalig adviescollege (artikel 6, lid 3). Zij kunnen door de minister worden benoemd en de vacature hoeft hierbij niet openbaar te worden gemaakt.

In artikel 12 van de Kaderwet adviescolleges worden de criteria genoemd op basis waarvan leden van een adviescollege worden benoemd. Daar staat:

1. "De leden van een adviescollege worden benoemd op grond van de deskundigheid die nodig is voor de advisering op het beleidsterrein waarvoor het adviescollege is ingesteld alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring.
2. Ambtenaren die werkzaam zijn bij een ministerie of een daaronder ressorterende instelling, dienst of bedrijf, worden niet benoemd tot lid van een adviescollege dat tot taak heeft te adviseren over onderwerpen waarbij zij in verband met hun werkzaamheden betrokken zijn.
3. Bij de benoeming van de voorzitters en bij de benoeming van de andere leden van adviescolleges wordt gestreefd naar evenredige deelneming aan adviescolleges van vrouwen en personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen."

²⁶ Aanwijzingen voor de regelgeving (bijgewerkt tot en met de 10^e wijziging, Stct. 2017, 69426).

²⁷ Kaderwet adviescolleges: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008159/2020-01-01>

²⁸ Notitie 'De kwaliteit van verbinding – advies & kennis voor de rijksoverheid in de 21^{ste} eeuw, 2008

Leden van een adviescollege kunnen bij koninklijk besluit worden geschorst en ontslagen wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden (art. 13).

In de Kaderwet Adviescolleges zijn dus regelingen getroffen voor de benoemingstermijn, herbenoeming, de openbaarmaking van een vacature en de persoonlijke kwalificaties van leden. De Kaderwet adviescolleges is op dit punt dus specifiekere dan de Kaderwet zbo's (zie paragraaf 3.2.1).

Over ontslagprocedures spreekt de Kaderwet adviescolleges slechts zeer beperkt: 'Leden van adviescolleges worden op eigen aanvraag door Onze Minister ontslagen. Zij kunnen voorts bij koninklijk besluit worden geschorst en ontslagen wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden' (art.13). In aanvulling hierop wordt nog vernoemd (art. 6): 'In afwijking van de artikelen 11 en 13 kunnen de leden van een college als bedoeld in het eerste lid worden benoemd en ontslagen door Onze Minister.' Er wordt geen nadere duiding gegeven van wat 'ongeschiktheid' of 'onbekwaamheid' of 'andere zwaarwegende gronden' zouden kunnen zijn, of hoe dit getoetst dient te worden.

In de Memorie van Toelichting wordt nog wel enige aandacht gegeven aan het punt van ontslag. Hier staat dat bij 'andere zwaarwegende gronden' bijvoorbeeld gedacht kan worden aan "de gronden voor ontslag en non-activiteit voor leden van de rechterlijke macht, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Registratiekamer en de Commissie gelijke behandeling'. Ook stelt de MvT: "Voorts kan worden gedacht aan het geval waarin het lid een betrekking aanvaardt die ernstig afbreuk doet aan zijn onafhankelijke positie. Wegens de onafhankelijke positie die adviescolleges ten opzichte van de regering innemen, zal schorsing of ontslag anders dan op eigen verzoek in beginsel slechts toepassing vinden nadat vanwege het adviescollege ter zake duidelijke signalen zijn ontvangen"²⁹.

3.2.4 Andere regelgeving voor adviescolleges

Adviescolleges hebben hun grondslag in nadere wetgeving. In deze wetgeving kunnen verdere bepalingen worden opgenomen over benoemingen. Bij de casussen die in deze verkenning zijn bekeken, bevatten de nadere regelgeving weinig aanvullende bepalingen over benoemingen (zie par. 4.1.1).

3.3 Publicaties over benoemingenbeleid

In de loop der jaren is er vanuit verschillende hoeken over benoemingen gepubliceerd. Enkele recente publicaties hierover lichten we hieronder toe. We bespreken hieronder zowel rapporten, beleidsdocumenten als kamerstukken. We behandelen deze chronologisch om de ontwikkeling van het denken weer te geven.

²⁹ Memorie van Toelichting Kaderwetadviescolleges: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24503-3.html>

Benoemingen in het openbaar bestuur – rapport van de ROB (2006)

In 2006, dus voor de invoering van de Kaderwet zbo's, bracht de Raad voor het Openbaar Bestuur een rapport uit waarin de (on)doorzichtigheid van benoemingsbeleid werd behandeld. Centraal staat de vraag op welke wijze de transparantie van benoemingsprocedures in het openbaar bestuur vergroot kan worden. Benoemingen bij zbo's en adviescolleges worden in dit rapport behandeld, alsmede benoemingen van hoge ambtenaren in de rijksdienst en benoemingen bij Hoge Colleges van Staat.³⁰

Over de instellingswetten van zbo's constateert de ROB dat de termijnen en regelingen rondom herbenoeming sterk uiteenlopen. Ook stelt het rapport dat de instellingswetten niet altijd ingaan op de eisen die gesteld worden aan de benoeming van leden. Wanneer er wel eisen worden gesteld, variëren deze in mate van abstractieniveau. Mede doordat in de Instellingswetten wisselend aandacht wordt besteed aan de eisen voor benoemingsprocedures, zijn de procedures niet altijd transparant.

In het rapport wordt ook specifiek ingegaan op benoemingen bij adviescolleges. Zo wordt het punt van transparantie van benoemingen aangekaart. Bij de werving van nieuwe leden betreft de minister over het algemeen de voorzitter en de zittende leden van het adviescollege. Coöptatie (wanneer het huidige college zelf de nieuwe leden uitkiest) bij het werven en selecteren van nieuwe leden wordt als ongewenst beoordeeld. Hierom vindt de ROB het van belang dat de wijze waarop de voorzitter en de leden betrokken worden bij de benoeming nader gespecificeerd wordt.

Het advies van de ROB luidt dat adviescolleges moeten streven naar evenwichtige verdelingen over ideologische, levensbeschouwelijke en politieke stromingen. Streven naar dit evenwicht in adviesorganen dient uit oogpunt van transparantie kenbaar te worden gemaakt in openbare vacatureteksten of profielschetsen. De regering moet daarbij een evenredige deelname van vrouwen en minderheden in adviescolleges waarborgen.

Handreiking bij de benoeming van voorzitter of lid van een adviescollege (2017)

In 2017 heeft het ministerie van BZK een handreiking opgesteld voor de benoeming van een voorzitter of lid van een adviescollege. De handreiking geeft aan, welke vereisten en criteria in het algemeen van toepassing zijn bij de werving en benoeming van voorzitters en leden van een adviescollege.

In de Kaderwet adviescolleges is een regeling voor het bevorderen van diversiteit opgenomen (art. 12, lid 3). In de Kaderwet wordt dit geduid als de evenredige deelname in adviescolleges van vrouwen en mensen behorende tot een etnische of culturele minderheid. De handreiking voor benoemingen bij adviescolleges uit 2017 voegt daar de mogelijke deelneming van arbeidsgehandicapten aan toe.

De handreiking gaat ook in op het bevorderen van transparantie bij benoemingen. Zo moet de deskundigheid, maatschappelijke kennis of ervaring van een kandidaat-lid aantoonbaar zijn. Daarbij moet de verantwoordelijke minister zorg dragen voor het tijdig openbaar maken van een

³⁰ Raad voor het Openbaar Bestuur (2006). Benoemingen in het openbaar bestuur. Transparant, onderbouwd en functioneel.

vacature in een adviescollege (eenmalige adviescolleges uitgezonderd). Middels deze voorschriften over diversiteit en transparantie wordt gepoogd om deelneming in een adviescollege toegankelijk te maken voor een brede populatie³¹.

Algemene Rekenkamer: Rapport diversiteit (2019)

In 2019 verscheen een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer over diversiteit bij adviescolleges³². Over de evenredige deelname van vrouwen benoemt het rapport dat het percentage vrouwen is toegenomen van 25% naar 38%, maar dat dit cijfer sinds 2010 stabiel is. Sinds 2018 wordt daarbij niet meer gerapporteerd over het aantal mannelijke en vrouwelijke leden per adviescollege. Er is slechts sprake van overkoepelende cijfers die te weinig een nauwkeurig beeld geven van diversiteit. De inspanningen voor diversiteit blijken tevens sterk te verschillen per ministerie en adviescollege.

Voor de evenredige deelname van vrouwen is volgens de Algemene Rekenkamer meer aandacht dan voor etnische en culturele minderheden. De wijze waarop deze gegevens geregistreerd worden geven overigens geen nauwkeurig beeld van culturele diversiteit. De vertegenwoordiging van etnische en culturele minderheden was in 2016 4%, in 2009 was dit nog 9%.

Bij de werving van nieuwe leden werden volgens het rapport in ruim 1/3 van de adviescolleges netwerken gebruikt. De mensen die buiten die netwerken vallen, krijgen zo geen kans om te solliciteren. Deze vorm van coöptatie staat haaks op de Kaderwet en de doelen van diversiteit en transparantie. Enkele adviescolleges lukt het wel om via extra inspanningen diversiteit te bewerkstelligen.

In een kabinetsreactie d.d. 6 maart 2020 op het rapport van de Algemene Rekenkamer geeft het kabinet aan te willen blijven werken aan divers samengestelde adviescolleges. Diversiteit wordt dan in brede zin benaderd: gender, migratieachtergrond, leeftijd, regionale afkomst, opleiding, beperking.

Het kabinet onderschrijft het belang van diversiteit en de opgave om daaraan te werken. In de reactie kondigt het kabinet enkele vervolgmaterieën aan, waarbij bijvoorbeeld wordt ingezet op meer kennis over diversiteit, jaarlijkse schouw om de stand van zaken op het gebied van diversiteit te bespreken en het delen van ervaringen. Ook wordt aangekondigd dat er inhoudelijke en procedurele richtlijnen met het oog op het bereiken van een bredere groep worden opgesteld, er aandacht voor het benoemingsbeleid zal zijn bij de vierjaarlijkse evaluatie van een adviescollege, en de minister van BZK jaarlijks zal rapporteren aan de Tweede Kamer over diversiteit in het adviesstelsel.

Na de kabinetsreactie volgt nog een nadere reflectie vanuit het ministerie van BZK op de diversiteit van adviescolleges (d.d. 29 juni 2020). Hierin gaat de staatssecretaris van BZK in op een aantal aanvullende punten. Hij geeft aan dat er sinds 2006 beleidsmatig wordt ingezet op terughoudendheid bij herbenoemingen. De Algemene Rekenkamer vond dat in de praktijk herbenoeming nog vaak de standaard is. De reactie die de staatssecretaris hierop geeft is dat er

³¹ Ministerie van BZK (2017). Handreiking voor de benoeming van voorzitter of lid van een adviescollege.

³² Algemene Rekenkamer (2019). Diversiteit in vaste adviescolleges van de regering.

een gezonde mix nodig is tussen zittend geheugen en nieuwe inzichten, maar dat het hanteren van een standaard herbenoeming onwenselijk is. De Staatssecretaris geeft ook aan dat benoemingsbesluiten niet gepubliceerd hoeven te worden omdat ze alleen van toepassingen zijn op de persoon die benoemd wordt. Ze moeten daarentegen wel te achterhalen zijn voor controlerende organen.

Over het verschil in benoemingsprocedures en wie de regie voert op die procedure wordt gesteld dat deze variatie niet erg is. Effectieve werving en selectie moet namelijk aansluiten bij de inhoudelijke expertise en specialistische netwerken van zowel adviescollege als ministerie.

In de brief wordt vervolgens de voortgang weergegeven van de maatregelen om diversiteit in adviescolleges te bevorderen. Een voorbeeld is dat adviescolleges trainingen volgen over selecteren zonder vooroordelen en bias-trainingen. Op ambtelijk niveau worden inter-departementaal ervaringen gedeeld over o.a. de samenstelling van adviescolleges, waarbij expliciet naar diversiteit wordt gekeken. Ook zullen voorzitters van vaste adviescolleges expliciet aandacht besteden aan een diverse samenstelling van hun college.

Kamerbrief 17 april 2020

Het aanscherpen van de processen met betrekking tot de benoeming van leden van adviescolleges is ook in 2020 nog een actueel punt. Zo laat de Staatssecretaris van BZK in zijn kamerbrief van 17 april 2020 over benoemingsprocedures weten dat het kabinet werkt aan de externe zichtbaarheid van adviescolleges en de openbaarmaking van vacatures.³³

Motie van Sneller en Den Boer uit 2019

In 2019 is een motie van Tweede Kamerleden Sneller en Den Boer aangenomen. In de motie verzoeken de Kamerleden de regering om benoemingsprocedures bij de belangrijkste democratische instituties (dus breder dan alleen zbo's en adviescolleges, waar dit rapport betrekking op heeft) te herzien. Zij geven daarbij aan dat ze vinden dat de betrokkenheid van de Tweede Kamer groter dient te worden, naarmate ten eerste, de betrokkenheid van de Kamer bij het functioneren van de organisatie en ten tweede het belang van onafhankelijkheid van de organisatie in kwestie groter zijn. De motie stelt dat de huidige rol van de Tweede Kamer op dit moment te summier is en tevens niet consistent is tussen verschillende instituties. Adequate 'checks and balances' zijn hiermee niet gewaarborgd.³⁴

In de reactie van de minister van BZK komt naar voren dat benoeming een bestuursbevoegdheid is die berust bij de regering. De uitoefening van bestuurlijke bevoegdheid is aan parlementaire controle onderworpen. Tevens stelt de minister in zijn reactie dat hij van mening is dat benoemingen niet onafhankelijker worden door een grotere rol van een politiek orgaan als de Tweede Kamer.³⁵

In het Kamerdebat over dit onderwerp is ook ingegaan op de mate waarin het staatsrecht aangepast zou moeten worden. De motie-indieners hebben aangegeven daar aanleiding voor te

³³ Knops (2020, 17 april). Reactie op uw vragen inzake benoemingsprocedures [Kamerbrief]

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 VII, nr. 25

³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 VII, nr. 97

zien; de staatssecretaris heeft aangegeven dit te laten afhangen van de evaluatie van de Kaderwetten (de brede evaluatie, waar dit deze verkenning onderdeel van uitmaakt). Hij geeft daarbij ook nog aan dat aandacht voor transparantie en diversiteit belangrijke, maar niet de enige belangrijke waarden zijn van de democratische rechtsstaat. Rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en scheiding van machten en controle op de macht zijn even fundamenteel.³⁶

Thema's die in deze uitwisseling duidelijk naar voren komen zijn o.a. parlementaire controle, transparantie en diversiteit. Dat zijn dus ook aspecten die in deze verkenning aan de orde komen.

³⁶ Ibid.

4 Bevindingen uit het casusonderzoek

4.1 De benoemingsprocedures van de casussen op papier

In dit hoofdstuk beschrijven we de benoemingsprocedures van de geselecteerde casussen. Gezien het beperkt aantal casussen kunnen we hiermee geen conclusies over de volle breedte van het spectrum van zbo's en adviescolleges trekken. Wel geven de bevindingen een eerste inzicht in de praktijk van benoemingen.

4.1.1 Specifieke bepalingen op papier ten aanzien van de procedures

Zbo's en adviescolleges hebben, in aanvulling op de kaderwetten, wettelijke grondslagen of regelingen die een nadere invulling geven aan benoemingsprocedures. Dit zijn bijvoorbeeld de eerdergenoemde instellingswetten, maar ook benoemingsprocedures- en besluiten³⁷.

4.1.2 De benoemingsprocedures bij de casussen volgen op papier grotendeels hetzelfde proces

In grote lijnen volgen de onderzochte zbo's en adviescolleges eenzelfde benoemingsproces. Dit proces volgt (op het voorleggen aan een ministerie na) een regulier sollicitatieproces en is daarmee niet verrassend. De grote lijnen van het benoemingsproces zijn:

1. Vaststellen dat er een vacature komt
2. Profiel opstellen
3. Vacature uitzetten
4. Schriftelijke sollicitatieronde
5. Gespreksronde
6. Selectie
7. Eventueel voordracht kandidaat in ministerraad (adviescolleges)
8. Benoeming kandidaat

Een belangrijk verschil in de formele processen is hoe de kandidaat uiteindelijk benoemd wordt. Voor zbo's geldt dat de benoeming van leden een bestuursbevoegdheid is van de desbetreffende minister. Leden van adviescolleges worden benoemd bij koninklijk besluit, op voordracht van de minister. Dat houdt in dat een minister niet zelfstandig de leden van adviescolleges kan benoemen, maar dat de ministerraad moet besluiten over de uiteindelijke benoeming. Het is niet duidelijk geworden waarom deze regelingen van elkaar verschillen.

³⁷ Zie voor een beschrijving per casus bijlage 9.1

4.2 Bevindingen uit de casusinterviews

Hieronder beschrijven we de procedure zoals die in de interviews naar voren is gekomen.

4.2.1 Procedure kan zelf gedaan worden of (gedeeltelijk) uitbesteed worden

Een ministerie, zbo of adviescollege kan de procedure zelf leiden, maar deze kan ook - geheel of gedeeltelijk - uitbesteed worden aan een (commercieel) bureau.

In een aantal gevallen verleent Bureau ABD diensten aan publiekrechtelijke zbo's, waaronder werving en selectie met search, loopbaanbegeleiding, succession planning en het deelnemen aan het leer- en ontwikkelaanbod van Bureau ABD. Bureau ABD verleent deze diensten in samenspraak met het zbo en het verantwoordelijke departement van het zbo en het pakket van diensten kan daarmee per zbo en per procedure verschillen.

De dienstverlening van Bureau ABD is beschikbaar voor de leden van de raad van bestuur en hieronder ressorterende directeuren met een salariëring vanaf schaal 16 BBRA (of vergelijkbaar) en hoger. Bureau ABD vervult deze diensten ten behoeve van de voorzitter en leden van de raad van bestuur van een zbo óf de hoogste leidinggevende van het zbo³⁸.

Het overgrote deel van de publiekrechtelijke zbo's maakt gebruik van deze dienstverlening. Voor privaatrechtelijke zbo's, adviescolleges en stichtingen verleent BABD deze diensten niet. Bureau ABD is betrokken geweest bij de topbenoemingen van 38 publiekrechtelijke zbo's ressorterend onder 8 ministeries. Van deze zbo's maken 30 gebruik van de volledige ABD-dienstverlening.

Het komt ook voor dat Bureau ABD benoemingsprocedures in samenwerking met een commercieel bureau uitvoert. Ook gebeurt het dat een zbo ervoor kiest om een bureau in te zetten op een specifiek onderdeel.

4.2.2 Het verloop van de benoemingsprocedures

Hieronder beschrijven we, hoe de hierboven geschetste benoemingsprocedure in de praktijk verloopt.

1. Vaststellen dat er een vacature komt

Enkele maanden voor het aflopen van een termijn wordt vastgesteld dat er een benoeming of een herbenoeming moet plaatsvinden. Meestal doet het zbo of adviescollege dit zelf; in enkele gevallen neemt het departement het voortouw.

³⁸ Algemene Bestuursdienst – Dienstverlening zbo's: <https://www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie/overige-md-dienstverlening/dienstverlening-zbos>

Uit deze verkenning zijn geen specifieke redenen naar voren gekomen waarom in het ene geval het zbo of adviescollege de initiator is en in het andere geval het ministerie. Wel is het zo dat de initiator ook meestal in de rest van de procedure het voortouw neemt.

2. Profiel en vacature opstellen

Als duidelijk is dat er een vacature komt, wordt er een profiel opgesteld. Hierbij kijkt men meestal naar een aantal factoren:

- a. Welke kwaliteiten en/of competenties raken we kwijt met het vertrek van het huidige lid? Of: welke kwaliteiten missen we in het zbo/college?
- b. Wat zijn de te verwachten ontwikkelingen in de komende jaren waar wij op moeten anticiperen?
- c. In de meeste gevallen wordt in ieder geval ook gekeken naar de man/vrouw verhouding. Het wisselt sterk of er aandacht is voor culturele diversiteit. Aan verdere diversiteit (bv. regio, beperking, leeftijd) wordt in de meeste gevallen in het profiel geen aandacht besteed.

Het wisselt sterk per procedure en per organisatie wie er betrokken is bij het opstellen van het profiel. In algemene zin kunnen we concluderen dat er altijd minstens één persoon van de raad of het bestuur betrokken is. Daarnaast is vaak ook de secretaris betrokken. Als derde is vaak het ministerie ook op een vroeg moment in dit proces al betrokken. Bij een voorzittersrol is het ministerie vaak sterker betrokken. Het ministerie wordt dan meestal gevraagd om het profiel te toetsen en eventueel aan te vullen. Ook waar het ministerie het voortouw neemt in de procedure, is het de organisatie die inhoudelijk het profiel invulde. Het ministerie geeft wel invulling aan de werkgeverskant (salaris e.d.) van het profiel.

Enkele van de organisaties hebben ook expliciet aandacht voor de bewoording in het profiel om diversiteit te bewerkstelligen (bv. aandacht voor diversiteit, *unconscious bias*, wie wordt geraadpleegd in het opstellen, et cetera). Het komt ook voor dat een taalkundig bureau wordt gevraagd de tekst te controleren hierop. De meeste organisaties nemen in de vacatureteksten standaardteksten op over genderdiversiteit en andere diversiteit.

3. Vacature uitzetten

Vacatures voor leden van de Raad van Toezicht is bepaald dat de werving van leden openbaar plaats dient te vinden. Dit is bepaald in het normenkader financieel toezicht over de semipublieke sector, van het ministerie van Financiën³⁹.

Het merendeel van de organisaties publiceert haar vacatures openbaar. Eén van de onderzochte organisaties zet vacatures niet publiekelijk uit; daar wordt gericht in het netwerk van huidige leden gezocht naar geschikte kandidaten. Deze organisatie heeft geen RvT.

Er is een grote variëteit in waar de vacatures geplaatst worden. De ene organisatie kiest voor vakbladen, terwijl een ander ervoor kiest om ook breed te publiceren in landelijke

³⁹ In Bijlage 1 van een brief van de Minister van Financiën, over financieel beheer en toezicht in de semipublieke sector (normenkader financieel toezicht), d.d. 27 november 2013 staat: "De werving van leden van de Raad van Toezicht vindt openbaar plaats.

dagbladen, werkenbijdeoverheid.nl, e.d. Er is geen duidelijke lijn in wanneer een organisatie voor het een of het ander kiest, maar de volgende beweegredenen worden gegeven:

- breed publiceren levert meer keuzemogelijkheden op en maakt de kans op diversiteit groter;
- daarentegen levert breed publiceren ook meer ongeschikte kandidaten op;
- in vakbladen publiceren maakt de kans op een kandidaat met de gewenste achtergrond en kennis groter.

Naast het publiceren van de vacature, zoeken de organisaties ook actief in hun netwerk naar geschikte kandidaten. Ook wanneer een commercieel bureau of Bureau ABD betrokken is bij de werving en selectie, wordt naast het publiceren van de vacature ook actief in het netwerk gezocht naar geschikte kandidaten.

Een deel van de organisaties geeft hierbij ook aan dat zij actief zoeken in hun netwerk naar kandidaten die hun organisatie diverser kunnen maken. Er wordt dan gekeken naar man/vrouw verhouding en kandidaten met een andere, niet-westerse achtergrond. Een enkele organisatie zoekt ook naar verdere diversiteit, bijvoorbeeld leeftijd, geografische spreiding en mensen met een arbeidsbeperking. Het is ook in deze volgorde dat er aandacht aan wordt besteed en men er succesvol in is: de meeste aandacht en succes gaat uit naar diversiteit in leeftijd; de minste naar mensen met een arbeidsbeperking⁴⁰.

4. Schriftelijke sollicitatieronde

In alle organisaties die een vacature uitzetten is er eerst een schriftelijke sollicitatieronde. Op basis van deze sollicitatieronde wordt een longlist opgesteld door de organisatie.

Er is één organisatie die geen vacature uitzet. Deze organisatie heeft geen schriftelijke sollicitatieronde. Deze organisatie maakt geen gebruik van de diensten van Bureau ABD. De longlist wordt intern opgesteld op basis van het netwerk van de raadsleden. Hieruit selecteert de selectiecommissie een shortlist die wordt voorgelegd aan het ministerie.

Verschillende respondenten geven aan dat een secretaris-generaal vaak vroeg in het proces betrokken is. Hij of zij kan aangeven of een kandidaat mogelijk problemen kan opleveren in de samenwerking met het departement/de minister. Dat betreft dan een inschatting van de persoonlijke relatie tussen de kandidaat en het departement/de minister.

5. Gespreksronde

Na de schriftelijke sollicitatieronde volgen er gesprekken met kandidaten. Per organisatie en functie verschilt het met hoeveel mensen er gesprekken worden gevoerd. In sommige gevallen wordt iedereen van de longlist gesproken, afhankelijk van het aantal sollicitanten en het aantal mensen op de longlist; in andere gevallen wordt er eerst een shortlist opgesteld. Dit gebeurt meestal door de organisatie zelf, soms in samenspraak met het ministerie. De shortlist bevat meestal drie à vier kandidaten.

⁴⁰ Zie voor verdere duiding hierover hoofdstuk 6.2

In veel gevallen is het ministerie betrokken bij de procedure door bijvoorbeeld deelname van een DG of (P)SG in de selectiecommissie. Ook waar dit niet het geval is geven de respondenten aan dat de shortlist met het ministerie wordt besproken. De organisaties in onze verkenning geven aan dat het zeer zelden gebeurt dat het ministerie vraagtekens plaatst bij een kandidaat; noch bij de shortlist, noch bij de uiteindelijk voorgestelde voorkeurskandidaat. Er is een voorbeeld genoemd van een kandidaat op de shortlist waarbij vraagtekens werden geplaatst, omdat deze persoon zeer uitgesproken publieke opvattingen had, wat als moeilijk verenigbaar met het karakter van de functie werd gezien.

Bij bijna alle organisaties is het zo dat iedereen op de shortlist wordt gesproken. Wanneer Bureau ABD de procedure faciliteert worden er altijd meerdere kandidaten gesproken. In één interview (met een zbo) is aangegeven dat alleen met de voorkeurskandidaat gesproken wordt (en de shortlist dus uit één kandidaat bestond). In de meeste gevallen voeren de kandidaten meerdere gesprekken.

6. Selectie kandidaat

De selectiecommissie wordt samengesteld aan het begin van de procedure. Meestal gebeurt dit rond het opstellen van het profiel. De precieze samenstelling van de commissie varieert enigszins. Normaliter neemt minstens één persoon van de raad (RvB/RvT) of adviescollege hierin zitting, als ook de voorzitter. In een aantal interviews wordt aangegeven dat de secretaris betrokken is bij het proces, maar deze is in die gevallen geen onderdeel van de selectiecommissie. Enkele organisaties nemen ook iemand van het moederdepartement in de selectiecommissie op. Wanneer een bureau (commercieel of Bureau ABD) wordt gebruikt om de procedure te faciliteren neemt ook iemand van het bureau plaats in de selectiecommissie. In één geval is er ook nog voor gekozen om een buitenstaander – iemand van een vergelijkbare organisatie - op te nemen in de selectiecommissie.

In de meeste gevallen geldt dat voor de voorzitters een 'zwaardere' procedure wordt opgetuigd. Aan voorzitters worden begrijpelijk aanvullende eisen gesteld. Veelal wordt ook het moederdepartement bij de gehele benoemingsprocedure voor een voorzitter intensiever betrokken, door iemand van het ministerie te laten plaatsnemen in de selectiecommissie.

De selectieprocedure vertoont grote overeenkomsten tussen de verschillende casussen. In het algemeen vinden er meerdere gesprekken plaats. Hierin kijkt men naar hoe goed de kandidaat bij de functie past, of er een 'klik' is met de kandidaat en welke invulling de kandidaat aan de rol wil geven. Op basis hiervan wordt een voorkeurskandidaat gekozen.

De voorkeurskandidaat wordt bij de casussen in deze verkenning altijd voorgelegd aan het ministerie (tenzij het ministerie in de procedure al sterk betrokken was). In sommige gevallen wordt de kandidaat ook nog besproken met de minister. Bij de casussen in onze verkenning zijn geen voorbeelden aangetroffen waar de minister of het ministerie de benoeming van de voorkeurskandidaat heeft tegengehouden.

7. Eventueel voordracht kandidaat in ministerraad

Bij adviescolleges wordt de kandidaat voorgedragen in de ministerraad. Bij zbo's is dit geen wettelijke vereiste volgens de Kaderwet zbo's, ook al geven enkele respondenten aan dat de

voorkeurskandidaat soms wordt voorgelegd aan de ministerraad. De ministerraad hoeft geen goedkeuring te geven voor leden van zbo's.

Voor enkele zbo's is wel wettelijk bepaald dat de benoeming van de leden bij koninklijk besluit geschiedt. Een voorbeeld is de benoeming van de president en directeurs van de Nederlandsche Bank (Bankwet 1998, art.12, tweede lid).

8. Benoeming kandidaat

In de regel worden leden bij zbo's benoemd door de minister. Voor de leden van adviescolleges is dus sprake van een benoeming bij koninklijk besluit (stap 7). Het publiceren van de benoeming gebeurt op zeer verschillende manieren. In vrijwel alle gevallen wordt deze (vrijwel) direct op de site van het zbo of adviescollege gepubliceerd. Meestal wordt expliciet vermeld dat er een nieuwe benoeming heeft plaatsgevonden. Eén organisatie kiest ervoor slechts de namen van de leden te actualiseren, zonder te vermelden dat er een nieuwe benoeming is. Wanneer Bureau ABD betrokken is publiceert deze het op hun site.

Benoemingen die via de ministerraad lopen, worden normaliter gepubliceerd in de Staatscourant. Ook andere benoemingen kunnen in de Staatscourant gepubliceerd worden. Zo geeft een ministerie aan dat zij al haar benoemingen in de Staatscourant publiceert. Enkele organisaties kiezen er ook voor om het via andere kanalen kenbaar te maken. Bijvoorbeeld op hun website of via sociale media.

De inhoud van de publicatie wisselt enigszins. Zoals al aangegeven is er één casus waarbij slechts de naam wordt geactualiseerd. In de meeste gevallen wordt er een nieuwsbericht geplaatst over de benoeming. Hierin wordt normaliter aangegeven wie het nieuwe lid is, en een korte beschrijving van diens carrière. Soms wordt nog expliciet vermeld waarom deze persoon geschikt is voor de functie.

4.2.3 Mogelijkheid tot bezwaar aantekenen is niet formeel geregeld bij de casussen

In geen van de casussen bestaan ervaringen met bezwaar op de gevolgde benoemingsprocedure. In één interview is genoemd dat een sollicitant het niet eens was met de beslissing om deze niet aan te nemen. Met deze persoon is in gesprek gegaan, waarna er begrip was voor de beslissing.

In de verkenning is ook gesproken met een kandidaat die is afgewezen voor de functie van raadslid van een adviescollege. Deze persoon gaf aan dat de procedure helder was verlopen en er goed was gecommuniceerd in alle stadia van de procedure. Ook de onderbouwing voor de keuze voor een ander lid was helder en open. Deze persoon heeft daarmee ook geen behoefte gehad de beslissing aan te vechten.

4.2.4 Herbenoemingen volgen vergelijkbare stappen

Herbenoemingsbesluiten worden op eenzelfde manier gepubliceerd als benoemingsbesluiten. Dit verschilt per organisatie (zie ook stap 8 van par. 4.2.2) Bij benoemingen wordt meestal wel vernoemd welk lid is weggegaan, waarvoor het nieuw benoemde lid in de plaats komt.

4.2.5 Bij de casussen zijn geen ontslagprocedures bekend

Bij de casussen in de verkenning zijn geen voorbeelden bekend van gedwongen vertrek – dus wegens 'ongeschiktheid' enz. Er was slechts één voorbeeld van ontslag op eigen verzoek, in verband met onverenigbaarheid met een andere functie. Geïnterviewden konden niet aangeven op welke wijze de procedure zou lopen om tot ontslag of beëindiging van een contract over te gaan. Noch of er een mogelijkheid van bezwaar zou zijn.

4.2.6 Sterkere nadruk op onafhankelijkheid positie van adviescolleges

Vergeleken met zbo's, hechten de adviescolleges in onze verkenning nadrukkelijker belang aan een onafhankelijke rol en positie in benoemingsprocedures. Eén respondent vanuit een adviescollege geeft aan dat het departement de regie ten opzichte van vroeger meer heeft losgelaten, om daarmee meer ruimte te geven aan de onafhankelijke rol van het college.

In hoeverre adviescolleges zelf de regie pakken varieert echter sterk. In het ene geval heeft het ministerie de leiding in de procedure en levert het adviescollege input op deze procedure. In een ander geval heeft het adviescollege volledig de regie en levert het ministerie marginaal input op de procedure.

5 Betrokkenheid van de Tweede Kamer

5.1 De Tweede Kamer vervult geen rol bij benoemingen

In de motie die aanleiding is voor deze verkenning wordt verzocht om de benoemingsprocedures te herzien zodat de rol van de Tweede Kamer groter wordt. Op dit ogenblik voorzien de Kaderwetten niet in een formele rol in benoemingen bij zbo's en adviescolleges. Ook in de praktijk zien wij dat de Tweede Kamer geen rol speelt in de benoemingen.

Op geen enkel moment in de procedure, van het moment dat het duidelijk wordt dat er een vacature komt, tot en met de benoeming van het lid, speelt de Tweede Kamer momenteel een rol. De Tweede Kamer wordt niet ingelicht over vacatures, heeft geen inbreng in bijvoorbeeld een profielschets, wordt niet gevraagd mensen te kandideren of te helpen zoeken, neemt geen plaats in selectiecommissies, en wordt niet geraadpleegd over voorkeurskandidaten of benoemingen.

Wel komt het voor dat er gesprekken zijn met vertegenwoordigers vanuit de Tweede Kamer over het zbo of het adviescollege. In onze verkenning werd aangegeven dat deze gesprekken voornamelijk inhoudelijk van aard zijn. Respondenten geven aan dat als er een vacature is dit vaak in deze gesprekken ook besproken wordt. Deze gesprekken hebben geen formele status.

5.2 De Tweede Kamer wordt ingelicht over benoemingen

De Kaderwetten schrijven voor dat zbo's en adviescolleges jaarlijks een jaarverslag opstellen. Zbo's dienen dit naar de kamers der Staten-Generaal te sturen. Adviescolleges sturen het naar de Minister. Hierin is onder andere benoemd wie de leden van zbo's zijn. In de casussen komt naar voren dat de zbo's in hun jaarverslag ook vermelden welke leden zijn weggegaan en welke leden zijn benoemd.

Voor adviescolleges geldt voorts dat zij minimaal eens per vier jaar een evaluatieverslag opstellen en naar de Minister en de beide kamers der Staten-Generaal sturen. In dit verslag dienen zij aandacht te besteden aan hun taakvervulling. Strikt genomen vereist de wet daarmee dus niet dat zij aandacht besteden aan de samenstelling en daarmee de benoemingen van het adviescollege. In de jaarverslagen over het afgelopen jaar (2019) van de bij onze verkenning betrokken adviescolleges gebeurt dit wel.

Voor zbo's geldt dat de verantwoordelijk Minister elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal zendt, ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan (art. 39.1 Kaderwet zbo's).⁴¹ Aan de hand van dit verslag dient "een beoordeling mogelijk te zijn van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan of de samenhangende groep van zelfstandige bestuursorganen en van de wenselijkheid van voortzetting van de taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan of de samenhangende groep van zelfstandige bestuursorganen." Er wordt niet expliciet gevraagd de benoemingen te bespreken.⁴²

Er is beperkte actieve informatievoorziening aan de Tweede Kamer over benoemingen

Benoemingen die in de Ministerraad zijn besproken, worden normaliter ook in de Staatscourant gepubliceerd. Benoemingen waarbij Bureau ABD betrokken is, worden gepubliceerd op de website van Bureau ABD. Op deze plekken kunnen Tweede Kamerleden dus een deel van de benoemingen volgen, zonder afzonderlijke zbo's of adviescolleges te volgen en hun websites bij te houden.

In de nadere reflectie van BZK van afgelopen juni (zie hoofdstuk 'Kaders') is al opgemerkt dat (her-)benoemingsbesluiten van adviescolleges niet of moeilijk vindbaar zijn. Er zijn wel andere mogelijkheden voor geïnteresseerde Tweede Kamerleden (of andere burgers) om bij te houden welke benoemingen plaatsvinden. Het is bijvoorbeeld mogelijk om de individuele website van het zbo of adviescollege bij te houden om op de hoogte te blijven van benoemingen. In uitzonderlijke gevallen wordt de Tweede Kamer bovendien schriftelijk geïnformeerd, bijvoorbeeld bij gevoelige benoemingen⁴³.

Daarnaast dient de Minister zorg te dragen 'voor openbaarmaking van een vacature in een adviescollege' (art. 11 Kaderwet adviescolleges). Sommige adviescolleges hebben dan ook een attenderingsservice, waarin vacatures worden genoemd. Dit is geen formele informatievoorziening aan de Kamer als geheel.

5.3 Nut en noodzaak grotere rol Tweede Kamer worden door respondenten betwijfeld

Aanleiding voor deze verkenning is een motie die vraagt om herziening van de benoemingsprocedures, zodat de rol van de Tweede Kamer groter wordt. De (ambtelijke) respondenten in deze verkenning betwijfelen het nut en de noodzaak hiervan. De benoemingen van leden van

⁴¹ In de Memorie van Toelichting wordt gespecificeerd dat hieraan ook wordt voldaan wanneer een 'samenhangende groep van zelfstandige bestuursorganen tegelijk wordt geëvalueerd (Memorie van Toelichting Kaderwet zbo's, hoofdstuk 5.6 Overige onderwerpen).

⁴² Kamerstukken II, 2000-2001, 27426 nr. 3. Memorie van Toelichting Kaderwet zbo's.

⁴³ Een voorbeeld hiervan is een brief aan de Tweede Kamer van de Minister van I&W, d.d. 11 oktober 2019 betreffende: Benoeming algemeen directeur CBR.

zbo's en adviescolleges zijn apolitieke benoemingen en de geïnterviewden zien het als onwenselijk dat de Tweede Kamer hier meer bij betrokken zou zijn.

Respondenten zijn terughoudend over een actieve rol van de Tweede Kamer in benoemingen

Geïnterviewden geven aan er huiverig voor te zijn dat benoemingen meer politiek gemotiveerd zouden worden. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat bewindspersonen er veelal voor terugdeinzen om iemand van dezelfde politieke signatuur aan te stellen (wat ook een politieke motivatie inhoudt), om beeldvorming van al te nauwe contacten te voorkomen. In de onderzochte casussen zijn verschillen te zien in hoe men omgaat met het meewegen van politieke signatuur. De ene organisatie geeft aan te zorgen voor een breed spectrum; de andere geeft aan dat het verdelen van leden over verschillende politieke achtergronden moet worden voorkomen; een ander geeft aan dat de politieke signatuur überhaupt niet wordt meegewogen.

Er wordt ook aangegeven dat er een vrees is dat wanneer de Tweede Kamer een rol zou spelen in het proces, benoemingen veel meer over de persoon zouden gaan dan over de kwalificaties van de persoon. De Tweede Kamer zou zich, volgens de respondenten, niet op zo'n individueel niveau moeten bezighouden met benoemingen en een meer kaderstellende rol moeten spelen.

De geïnterviewden zien het als een mogelijkheid om de Tweede Kamer meer actief te informeren over de benoemingen

Overall is de consensus onder geïnterviewden dat de betrokkenheid van de Kamer voornamelijk achteraf zou moeten zijn, en niet gedurende het proces. De vraag wordt gesteld wat de Tweede Kamer met deze actievere informatievoorziening zou doen. Ook geven respondenten aan dat een nauwere betrokkenheid ook tot meer drukte kan leiden (bijvoorbeeld door Kamervragen).

Tweede Kamerleden ontvangen jaarverslaglegging van zbo's en evaluaties van adviescolleges. Op deze wijze worden Tweede Kamerleden geïnformeerd. Respondenten uiten wel twijfels of Tweede Kamerleden dit lezen. Respondenten geven aan dat het wel goed is dat er parlementaire controle (mogelijk) is.

Respondenten zien ook mogelijk gunstige effecten van grotere betrokkenheid van de Tweede Kamer

De kritische noten, zoals hierboven genoemd, nemen niet weg dat meerdere geïnterviewden aangeven dat een grotere betrokkenheid van de Kamer bij de organisaties ook gunstige effecten kan hebben. Enkele suggesties die gedaan zijn, zijn:

- De Kamer zou – overall, kaderstellend - een rol kunnen spelen in het verwoorden van competenties die in algemene zin vertegenwoordigd moeten zijn onder leden van een zbo of adviescollege.
- De Kamer kan een grotere rol krijgen ná de benoeming. Het benoemde lid kan bijvoorbeeld zijn of haar visie op de organisatie delen met de Kamer.
- Verbeteren van de informatie-uitwisseling met de Tweede Kamer voorafgaand aan procedures. Dit zou ertoe kunnen leiden dat netwerken van Tweede Kamerleden in kunnen worden gezet bij werving en het aanbod van kandidaten vergroten.

5.4 De Tweede Kamer kan invloed uitoefenen, heeft tot op heden weinig rol gespeeld

In het benoemingsproces wordt onder andere bewaakt dat de voorkeurskandidaat ook de goedkeuring van de minister heeft, aangezien deze de leden van zbo's benoemt en de voordracht in de ministerraad doet bij adviescolleges en dus achter de benoeming moet kunnen staan.

De Tweede Kamer spreekt de minister slechts sporadisch aan op individuele benoemingen bij rijksorganisaties op afstand. In de ervaring van de respondenten is hun minister niet aangesproken op een benoeming. In bureauonderzoek, waarbij we terugkeken tot 2016, zijn we één voorbeeld tegengekomen waar dit is gebeurd. Dit voorval had wel gevolgen; de rol van de minister bij benoemingen bij deze organisatie is namelijk sterk teruggedrongen (zie kader).

Minister ter verantwoording geroepen over benoeming partijgenoot

In februari 2016 is de toenmalig Staatssecretaris van OCW ter verantwoording geroepen over de benoeming van zijn partijgenoot tot voorzitter van de Raad van Toezicht van de NPO¹. In zowel de Eerste als de Tweede Kamer riep deze benoeming van een partijgenoot vragen op. In een motie¹ werd de staatssecretaris verzocht om te komen met voorstellen om de bestuurders van de NPO niet meer te laten benoemen door de Minister, maar direct en alleen door de Raad van Toezicht.

De staatssecretaris heeft daarom "onder meer toegezegd de instemming van de minister bij benoemingen van de raad van bestuur van de NPO en de RPO te zullen schrappen en een serieuze verkenning te doen naar de procedures voor benoemingen in de gehele publieke mediasector." Hij zegde ook toe op "korte termijn te verkennen hoe de rol van de minister daarin kan worden beperkt." Daarin geeft de staatssecretaris wel aan dat er rekening gehouden moet worden met de stelselverantwoordelijkheid van de minister voor de NPO als zelfstandig bestuursorgaan. Het uitgangspunt bij deze wijziging is een open en transparante procedure, zonder directe benoeming van de leden van de raad van toezicht door de Minister.

Kort hierna¹ gaf de staatssecretaris in een debat met de Eerste Kamer aan dat "de overheid op grotere afstand moet komen te staan van de benoeming van bestuurders en toezichthouders. Het "instemmingsrecht van de minister bij de benoeming van de raad van bestuur verdwijnt". Ook wordt "de betrokkenheid van de minister bij de benoeming van de leden van de raad van toezicht in zijn geheel weggenomen. De Raad van Toezicht werft zelf de benoemingsadviescommissie. Er kan door de minister alleen worden afgeweken van een voordracht als deze in strijd is met de wet of als er andere zwaarwegende belangen in het geding zijn. Dit moet altijd schriftelijk worden gemotiveerd aan de Kamer".

De verkenning laat zien dat actieve informatievoorziening over benoemingen bij zbo's en adviescolleges aan de Tweede Kamer beperkt is. De informatie over benoemingen is wel publiek vindbaar. Het voorbeeld hierboven laat zien dat de Tweede Kamer deze informatie ook kan gebruiken om een controversiële benoeming aan de orde te stellen.

6 Hoe wegen diversiteit en transparantie in de benoemingen?

6.1 Transparantie

Over twee aspecten van benoemingsprocedures wordt publiek gecommuniceerd

In het bekijken van transparantie van benoemingsprocedures hebben we gekeken naar twee aspecten:

- Is communicatie over procedures openbaar, vindbaar en inzichtelijk?
- Op welke wijze en moment worden benoemingen gepubliceerd en wat wordt gepubliceerd?

Zbo's en adviescolleges, in samenspraak met hun departement en al dan niet ondersteund door Bureau ABD en/of commerciële executive searchbureaus doorlopen ongeveer dezelfde zeven stappen in een benoemingsprocedure (4.1.2). Over twee van deze stappen wordt veelal openbaar gecommuniceerd: de vacature en de benoeming; de andere stappen worden niet publiekelijk geopenbaard.

Het komt met grote regelmaat voor dat er wordt gecommuniceerd over vacatures en benoemingen

De mate waarin wordt gecommuniceerd over vacatures en benoemingen verschilt per organisatie. Wat betreft de vacatures zien we een breed scala. Dit varieert van geen openbare vacature, tot publicatie op eigen website, publicatie in vakbladen en als meest openbare: publicatie in grote landelijke dagbladen en op sociale media.

In het kader van transparantie en het zoeken naar geschikte kandidaten is het openbaar publiceren en breed verspreiden van een vacature van meerwaarde, doordat het bereik wordt vergroot. Dit kan van meerwaarde zijn in de zoektocht naar geschikte kandidaten, zeker ook wanneer er de wens bestaat om niet alleen de *usual suspects* aan te trekken, zo geven respondenten aan. Enkele respondenten in deze verkenning geven ook de keerzijde hiervan aan. Aan de ene kant wordt aangegeven dat het ertoe kan leiden dat veel kandidaten reageren die niet geschikt zijn. Aan de andere kan het tot een te grote respons van geschikte kandidaten leiden. Beide leiden tot meer werk en meer afwijzingen. Adviescolleges en zbo's hebben de keuze om zelf te bepalen in welke mate zij hun vacature openbaar publiceren. Zij geven verschillend invulling hieraan.

Zbo's en adviescolleges in deze verkenning gebruiken hun eigen netwerk bij het werven van kandidaten voor een benoembare positie. In meerdere gevallen wordt het eigen netwerk ingezet en wordt tegelijkertijd een openbare vacature verspreid online en in dagbladen. Voor drie van de onderzochte zbo's geldt echter dat zij uitsluitend werven via het netwerk van de zittende bestuursleden. Deze wijze van coöptatie werd door de Algemene Rekenkamer in 2019 ook

bevonden bij adviescolleges⁴⁴. Het gebruik van netwerken is nuttig in het bereiken van potentiële kandidaten. Ook wordt het ingezet wanneer de criteria waarnaar gezocht wordt zeer specifiek zijn, zo geven respondenten aan. Het resulteert er ook in dat groepen mensen uitgesloten worden. Zeker wanneer uitsluitend het eigen netwerk benut wordt voor de werving van kandidaten kan niet gesproken worden van een transparant proces. Werven uit het eigen netwerk kan daarbij ook de diversiteit van een raad van bestuur of adviescollege in de weg staan.

Bij de benoemingen zien we ook een grote variëteit. De zbo's en adviescolleges in onze verkenning publiceren in de regel een benoeming in ieder geval op hun eigen site. Wel is er verschil in hoe dit wordt gedaan. De een plaatst een nieuwbericht met de benoeming, een korte beschrijving van de persoon en de datum waarop deze persoon begint. De ander vermeldt slechts wie de leden zijn, zonder expliciet te maken wanneer er iemand benoemd is. Sommige zbo's in deze verkenning gebruiken de benoeming als een extra 'mediamoment' om onder de aandacht van het grotere publiek te komen.

Wanneer Bureau ABD de benoemingsprocedure begeleidt, plaatst deze een nieuwsbericht op zijn site. Veelal worden benoemingsbesluiten in de Staatscourant gepubliceerd. Dit gebeurt onder andere vaak wanneer de benoeming in de ministerraad is behandeld.

Over de andere stappen in de procedure wordt niet gecommuniceerd

Hoewel de benoeming van een persoon en in de meeste gevallen ook de vacatures voor benoembare posities voor iedereen openbaar en relatief eenvoudig te vinden zijn, is er weinig tot geen openbare informatie over de andere processtappen in het verloop van de procedure.

Transparantie in het proces verhoudt zich slecht tot andere belangen, zoals de ruimte die nodig is om eigen afwegingen te maken en het belang van het beschermen van de reputatie van kandidaten. Deze belangenafweging wordt ook herkend door de respondenten.

Tussen volledige transparantie en geen transparantie zijn uiteraard tussenvormen mogelijk. Er zijn, indien gewenst, nog zeker mogelijkheden om het proces transparanter te maken. Het zou bijvoorbeeld mogelijk zijn ervoor te kiezen de procedure toe te lichten – welke processtappen worden genomen en door welke organisaties. Of toelichten hoeveel sollicitanten er zijn geweest. Ook is het een optie om toe te lichten welke kwaliteiten gezocht werden en wat de afwegingen zijn geweest om te kiezen voor de uiteindelijk benoemde kandidaat. Respondenten betwijfelen hoe groot de meerwaarde zou zijn om dit tijdens het proces te doen.

⁴⁴ Algemene Rekenkamer (2019). Diversiteit in vaste adviescolleges van de regering.

6.2 Diversiteit

6.2.1 Aandacht voor diversiteit bij de casussen

Er is al geruime tijd aandacht voor diversiteit binnen de overheid. Dit zien we bijvoorbeeld in het hanteren van een doelpercentage van 30% vrouwen in managementposities⁴⁵. De casussen in deze verkenning geven allemaal aan aandacht te hebben voor diversiteit, ook al verschilt de mate waarin sterk. De grootste nadruk ligt op diversiteit in vrouw-manverhouding. Mindere nadruk ligt op diversiteit in de zin van verschillende etnische achtergronden. Andere aspecten van diversiteit, bijvoorbeeld leeftijd, geografische spreiding of mensen met een arbeidsbeperking, worden slechts in geringe mate in de interviews benoemd. Vanuit de interviews zien we samenvattend drie voorname onderwerpen die diversiteit belemmeren: bias, de manier van zoeken en of de doelgroep zich kansrijk acht.

De vrouw-manverhouding heeft de meeste aandacht

Gevraagd naar de diversiteit van de samenstelling van hun bestuur of college, gaan de respondenten in deze verkenning vaak in eerste instantie in op de vrouw-manverhouding. De zbo's en adviescolleges hebben alle in meer of mindere mate aandacht voor een goede balans van mannen en vrouwen in de raad van bestuur of advies of in het college. Bij het merendeel van de zbo's en adviescolleges in deze verkenning zijn mannen meer vertegenwoordigd dan vrouwen. We zien hierop twee uitzonderingen. Daarnaast ook één organisatie waar de verhouding nagenoeg 50/50 is.

Binnen de verschillende raden van bestuur of advies en adviescolleges in deze verkenning is de geaggregeerde vrouw-manverhouding 33 (vrouwen) om 51 (mannen). Hoewel afgeleid van een relatief beperkte steekproef in grootte, wijkt deze verhouding (39% vrouw) niet ver af van bijvoorbeeld het aandeel vrouwelijke ABD of TMG (topmanagementgroep) topmanagers dat een managementfunctie bekleedt binnen de rijkdienst: 40% in 2019⁴⁶. Binnen de casussen wordt het voorzitterschap van een bestuur, raad van advies of adviescollege vier keer ingevuld door een vrouw en zeven keer door een man.

Respondenten geven aan dat, ondanks inspanningen om een vacature onder een evenredig verdeelde populatie te verspreiden, zij structureel minder sollicitaties van vrouwen ontvangen.

De aandacht voor culturele diversiteit is beperkt

We zien in de gesprekken voor deze verkenning dat er veel minder aandacht is voor culturele diversiteit. De vertegenwoordiging van mensen met een andere culturele achtergrond in raden van bestuur en adviescolleges in deze verkenning is doorgaans zeer beperkt, twee uitzonderingen daargelaten. Het werven van kandidaten met een andere culturele achtergrond wordt door veel respondenten gezien als een grote uitdaging. Meerdere respondenten hebben het idee dat deze kandidaten er niet of nauwelijks zijn, of nog niet zijn.

⁴⁵ Diversiteit en inclusie bij de Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidspersoneel/diversiteit-overheidspersoneel>

⁴⁶ Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) [Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2019 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

Bij de werving en selectie van nieuwe leden blijken de adviescolleges en zbo's vaak bereid om concessies te doen aan het belang van culturele diversiteit. Veel van de respondenten in deze verkenning geven aan dat er meer nadruk ligt op aangetoonde aansluiting bij andere functie-eisen. Dat wil niet zeggen dat de zbo's en adviescolleges waarmee gesproken is in het kader van deze verkenning niet aangeven het belang in te zien van een divers samengesteld bestuur of adviescollege. Echter, de prioriteit die ze hieraan geven is over het algemeen laag. Veel van de respondenten geven aan dat geschikte diverse kandidaten 'er simpelweg niet zijn'.

Er zijn wel uitzonderingen op dit beeld. Verschillende respondenten geven aan dat hun organisatie actief diversiteit nastreeft. Dit kost soms meer inspanning. Enkele organisaties in deze verkenning hebben een tamelijk representatief aantal leden met een andere culturele achtergrond benoemd. Enkele respondenten geven ook aan dat in vacatureteksten wordt geëxpliciteerd dat, bij gelijke geschiktheid, de voorkeur uitgaat naar kandidaten met een andere culturele achtergrond. Ook wordt aangegeven dat het eigen netwerk vaak ook nadrukkelijk benut wordt om diversiteit na te streven. Bij één van de adviescolleges in deze verkenning is ook bij wet belegd dat bij de benoemingen gestreefd wordt naar een divers samengesteld College⁴⁷. Hierbij kan worden aangemerkt dat bij een gedeelte van de organisaties waar een representatief aantal leden met een andere culturele achtergrond benoemd is, diversiteit ook een belangrijk aandachtspunt is in de uitvoering van het primair proces.

Er zijn diverse initiatieven om diversiteit te vergroten

Er lopen verschillende initiatieven om het diversiteitsvraagstuk bij adviescolleges, zbo's en rijksoverheid breed op te pakken. De meest minimale vorm van inzetten op verbeteren van diversiteit is de standaardzin in vacatureteksten over diversiteit en inclusiviteit die binnen de Rijksoverheid gebruikt wordt. Sommige zbo's en adviescolleges besteden echter meer aandacht aan hun vacaturetekst in het bereiken van een diverse doelgroep. Ze laten de tekst en de functievereisten doornemen door een gespecialiseerd bureau. Ze voeren een check uit om te bepalen of de teksten en termen in de vacature zowel mannen als vrouwen aanspreken en ook of deze een mensen met een andere culturele achtergrond aanspreken.

De meest actieve vorm, tijdens een benoemingsprocedure, van het bevorderen van diversiteit is het actief benaderen van potentiële kandidaten in netwerken, waarbij specifiek vrouwen en mensen met een andere culturele achtergrond geattendeerd worden op vacatures. Zo is bijvoorbeeld de ABD bezig met het uitbreiden van hun netwerk door ook buiten vacatures om kennis te maken met personen die later interessant zouden kunnen zijn voor een functie. Ook worden commerciële executive searchbureaus ingeschakeld om specifiek op zoek te gaan naar kandidaten buiten de overheid, om het zoekgebied te vergroten. Of om specifiek te zoeken naar vrouwelijke kandidaten en mensen met een andere culturele achtergrond.

⁴⁷ Wet College voor de Rechten van de Mens, artikel 16: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030733/2016-01-18>

7 Intermezzo: benoemingsprocedures in andere contexten

In dit onderzoek zijn ook verkennende gesprekken gevoerd over de benoemingsprocedure van burgemeesters, commissarissen van de koning, bij de Raad van State (RvS), Algemene Rekenkamer (AR) en een Rijksinspectie. We zien bij deze casussen dat verschillende invullingen van de benoemingsprocedures denkbaar en in gebruik zijn. De specifieke context geeft richting aan de benoemingsprocedure. Voor een functie met een zeer publiek profiel, zoals burgemeesters, wordt bijvoorbeeld nadrukkelijk gecontroleerd op elementen van integriteit en publieke reputatie. Ook komt het voor dat benoemingsprocedures specifiekere zijn gekaderd door wettelijke bepalingen. Bij de Raad van State schrijft de wet bijvoorbeeld voor hoe een vacature gepubliceerd moet worden.

Over transparantie zien we een vergelijkbaar beeld als bij de zbo's en adviescolleges. De ene organisatie geeft niks prijs over haar benoemingsprocedure, anders dan wat in de wet staat; een andere organisatie heeft een vrij uitgebreide beschrijving van de procedure; of een beschrijving van de gewenste kwaliteiten van de leden. De benoemingsbesluiten zijn over het algemeen goed vindbaar. Er is geen verband aangetroffen tussen de inrichting van de procedure en zaken als ophef over benoemingen, Kamervragen en/of aandacht in de media.

Ook in deze benoemingsprocedures zien we dat actief wordt gestreefd naar diversiteit. Zoals we ook zien bij zbo's en adviescolleges geven respondenten daarbij ook aan dat de primaire focus ligt op de competenties die men nodig acht voor de vacant gekomen positie. Respondenten geven aan dat bij de organisaties wordt gezocht naar een goede vrouw-manverhouding, maar dat het nog niet altijd lukt om dit ook te bewerkstelligen. Hetzelfde geldt voor het aantrekken van mensen met een andere etnische achtergrond. Hier wordt veelal aandacht aan besteed in de vacatureteksten.

Bij benoemingen voor publieke bestuurders zoals Commissarissen van de Koning of burgemeesters liggen extra democratische waarborgen in de betrokkenheid van respectievelijk de Provinciale Staten en gemeenteraad. Bij de benoeming van Hoge Colleges van Staat is de betrokkenheid van de Tweede Kamer groter. Bij de Raad van State en de Algemene Rekenkamer heeft de Tweede Kamer bijvoorbeeld een specifieke rol in de benoemingsprocedure. De vicepresident van de RvS heeft minimaal eens per jaar overleg met de Tweede Kamer over de vacatures. Bij de AR doet de Tweede Kamer een bindende voordracht van drie personen aan de regering, op basis van een aanbevelingslijst van de AR⁴⁸.

⁴⁸ https://www.parlement.com/id/vk5xdopmmhwc/voorzitter_algemene_rekenkamer

Als het aankomt op bijvoorbeeld de rol van de Tweede Kamer in benoemingen, laten deze interviews zien dat vraagstukken rondom transparantie en diversiteit ook breder spelen dan bij alleen zbo's en adviescolleges. Ook is uit deze interviews te ontleenen dat andere invullingen van benoemingsprocedures zeker niet ondenkbaar zijn.

8 Conclusies

In dit hoofdstuk formuleren we de belangrijkste conclusies op basis van de verkenning. De verkenning is inventariserend en beschrijvend van aard en doet daarmee ook geen aanbevelingen. We hebben de conclusies vormgegeven aan de hand van de onderzoeksvragen.

Inventarisatie van de benoemingsprocedures

In de kaderwetten is slechts beperkt geregeld waar benoemingsprocedures aan moeten voldoen. Dit laat met name bij zbo's en ook bij adviescolleges ruimte voor het per organisatie vormgeven van de benoemingsprocedure.

We hebben bij de casussen in deze verkenning gezien dat voor benoemingen bij zbo's en adviescolleges op hoofdlijnen gelijke procedures worden gevolgd; dezelfde stappen in het proces worden doorlopen door alle organisaties. Daarbij wordt er nog wel ruimte gevoeld en genomen om de invulling van de verschillende stappen anders vorm te geven. Relevante voorbeelden hiervan zijn dat organisaties vacatures in wisselende mate publiceren en dat de mate waarin het ministerie betrokken is ook sterk wisselt van geval tot geval. Ook is er een verschil in de wijze waarop benoemingen worden gepubliceerd. We zien sterke overeenkomsten in de geringe mate waarin wordt gepubliceerd gedurende de procedures; zie ook onze conclusies over transparantie.

We hebben, ter verbreding, ook gekeken naar andere benoemingsprocedures. Wat daarbij opvalt is dat er meer wegen naar Rome leiden. Sommige benoemingsprocedures vertonen veel overlap met die van zbo's en adviescolleges, waaronder een zeer beperkte rol van de Tweede Kamer. Daartegenover staat een procedure waarbij de Tweede Kamer een bindende voordracht voor de leden doet aan de regering. Een bepalende factor voor de mate van betrokkenheid van de Kamer lijkt te zijn gelegen in de mate waarin het betreffende orgaan van publiek, c.q. politiek belang wordt gezien.

Betrokkenheid van de Tweede Kamer

Bij de benoemingsprocedures van zbo's en adviescolleges is de Tweede Kamer niet betrokken. De Tweede Kamer wordt wel ingelicht over benoemingen. Dit gebeurt bijvoorbeeld via de jaarverslagen die zbo's verplicht aan de beide Kamers der Staten-Generaal sturen. Adviescolleges zijn hiertoe niet verplicht; zij sturen een jaarverslag aan de Minister. Ook komt het voor dat er gesprekken zijn met vertegenwoordigers vanuit de Tweede Kamer over het zbo of het adviescollege, waarin onder andere aanstaande vacatures aan bod kunnen komen. Benoemingen die via de ministerraad lopen worden in de Staatscourant gepubliceerd. En veel benoemingen worden gepubliceerd op de website van de ABD en/of op de site van het zbo of adviescollege. Via deze kanalen kunnen Tweede Kamerleden zich informeren over gedane benoemingen.

De respondenten in deze verkenning geven aan dat een actievere betrokkenheid van de Tweede Kamer over het algemeen niet wenselijk wordt geacht. Hiervoor worden verschillende redenen gegeven. Respondenten zijn van mening dat benoemingen bij zbo's en adviescolleges apolitiek

moeten zijn en dat onafhankelijkheid niet gediend is met een grotere rol van de Kamer. Ook wordt de vrees geuit dat bij grotere betrokkenheid van de Tweede Kamer de kans bestaat dat benoemingen meer over de persoon zouden gaan dan over diens kwalificaties. Geïnterviewden zien wel mogelijkheden om de Tweede Kamer meer actief te informeren over benoemingen, maar dan achteraf. Over het nut hiervan wordt wisselend gedacht.

Daarnaast wordt aangegeven dat het goed is dat er parlementaire controle mogelijk is – mits achteraf. Het komt niet vaak voor dat de Tweede Kamer een bewindspersoon ter verantwoording roept over een benoeming bij een zbo of adviescollege. Enkele jaren geleden is dat wel gebeurd, met als resultaat hiervan dat de minister juist een grotere afstand heeft gekregen tot benoemingen bij het zbo, zowel bij de Raad van Toezicht (waar de benoeming speelde) als bij de Raad van Bestuur.

Kortom, benoemingsbesluiten zijn in de regel openbaar, maar de Kamer wordt hierover niet actief geïnformeerd, en een grotere betrokkenheid van de Kamer wordt ambtelijk niet wenselijk geacht. Ex post informatievoorziening aan de Tweede Kamer zou kunnen bijdragen om de Kamer haar controlerende rol beter te laten vervullen.

In hoeverre is er sprake van transparantie bij benoemingen?

De mate waarin benoemingen transparant zijn, verschilt per organisatie. De meeste transparantie is er aan de start van de procedure, op het moment dat er een vacature openbaar wordt gemaakt. We zien echter ook dat bij een aantal procedures vooral gezocht wordt binnen bestaande netwerken en er geen openbare werving plaatsvindt. Het verloop van benoemingsprocedures is over het algemeen weinig transparant, wat te begrijpen is vanwege het belang van het beschermen van de reputatie van sollicitanten. Informatie over de uitkomst van benoemingen is over het algemeen goed vindbaar, maar de informatievoorziening aan de Kamer is weinig actief.

Om de transparantie te vergroten, zijn verschillende opties denkbaar. Sommige organisaties zouden al meer transparant werken als zij een openbare wervingsronde zouden houden en niet uitsluitend putten uit eigen netwerken. Voor de meeste organisaties geldt daarbij dat er meer helderheid gegeven kan worden over de stappen in de procedure, de kwaliteiten die van kandidaten vereist worden en ook de afwegingen die gemaakt zijn om te komen tot de uiteindelijke benoeming.

Op welke wijze wordt aandacht gegeven aan diversiteit in benoemingen?

Ook de wijze waarop aandacht besteed wordt aan diversiteit in benoemingen verschilt. Bij een deel van de casussen in deze verkenning constateren we dat de aandacht voor diversiteit relatief beperkt is. Daar staat tegenover dat we ook enkele voorbeelden van organisaties zien waar men meer inzet op diversiteit. De vrouw-manverhouding is bij de zbo's en adviescolleges in deze verkenning niet gelijk; er is een ondervertegenwoordiging van vrouwen. Wel is er meestal aandacht voor dit thema in de procedures.

Voor culturele diversiteit is het beeld negatiever. Personen met een andere culturele achtergrond zijn in een groot deel van de zbo's en adviescolleges zeer beperkt tot niet

vertegenwoordigd (wederom met enkele uitzonderingen), en het belang dat men toe lijkt te kennen aan diversiteit op dit punt is minder groot dan ten aanzien van gendergelijkheid.

In algemene zin is er ruimte om de aandacht voor diversiteit te vergroten, zowel bij zbo's en adviescolleges zelf als bij departementen. De voorbeelden laten zien dat er ruimte is om procedures zo vorm te geven dat een diversere groep betrokken wordt en dat er meer commitment gegeven kan worden om het belang van diversiteit te laten meewegen.

Reflectie op de bevindingen

In deze verkenning hebben we een inventariserend beeld gegeven van benoemingen bij zbo's en adviescolleges. Doordat we slechts een kleine greep hebben genomen uit het grote en diverse veld van zbo's en adviescolleges, zijn we terughoudend in de mate waarin de bevindingen generaliseerbaar zijn.

Dat gezegd hebbende, is het beeld dat we hebben gevormd van het verloop van benoemingsprocedures relatief eenduidig. Deze stappen worden grotendeels door de organisaties in deze verkenning gevolgd, tenzij er geen sprake is van een openbare vacature. Overige afwijkingen van de geschetste procedure hebben betrekking op de specifieke invulling van de procedure.

In de verkenning is ook een eenduidig beeld naar voren gekomen van hoe de (ambtelijke) respondenten staan tegenover een grotere betrokkenheid van de Tweede Kamer in het benoemingsproces zelf. Er is grote zorg dat een sterkere betrokkenheid van de Kamer het proces politieker en persoonlijker maakt. Los van de politieke weging die over de mate van betrokkenheid van de Kamer wordt gemaakt, dient over dit punt zorgvuldig te worden nagedacht.

De bevindingen rondom transparantie en diversiteit sluiten aan op wat eerder is geconcludeerd door de Algemene Rekenkamer in het rapport over adviescolleges uit 2019⁴⁹, en laten zien dat de praktijk op dit onderwerp gevarieerd is en ruimte voor verbetering laat zien.

⁴⁹ Algemene Rekenkamer (2019). Diversiteit in vaste adviescolleges van de regering.

9 Bijlagen

9.1 Specifieke wetgeving voor de casussen

Hieronder beschrijven we per casus welke wet- en regelgeving er per casus is. Voor de casusorganisaties in deze verkenning is in uiteenlopende mate informatie te vinden over benoemingen; variërend van openbare procedureomschrijvingen tot praktisch geen aanvullende informatie bovenop wat er in de kaderwet is geregeld.

Raad voor plantenrassen

De instelling van de Raad voor plantenrassen is opgenomen in de Zaaizaad- en plantgoedwet 2005⁵⁰. Hierin staat opgenomen dat de Kaderwet zbo's voor de Raad voor plantenrassen van toepassing is (art. 2a). Ook de samenstelling en grootte van de raad wordt bepaald: zeven tot elf leden inclusief voorzitter (art. 3a). In de wet staat over de benoeming vermeld dat deze plaatsvindt op grond van deskundigheid op het gebied van de taken waarmee de raad is belast. Ook de benoemingstermijn en het aantal herbenoemingen is in deze wet geregeld: een periode van vijf jaar en een maximum van tweemaal herbenoeming. De benoemingsprocedure is hierin niet omschreven. Op de website van de Raad voor plantenrassen staat verder niets over benoemingsprocedures; wel staan benoemings- en ontslagbesluiten op de website vermeld.

Zorginstituut Nederland

De grondslag van het Zorginstituut Nederland ligt in de Zorgverzekeringswet⁵¹. De Kaderwet zbo's is op het Zorginstituut van toepassing (art. 58). In de Zorgverzekeringswet is geregeld dat het Zorginstituut bestaat uit maximaal drie leden onder wie een voorzitter. Over de benoeming van die leden is geregeld dat benoeming plaatsvindt op grond van deskundigheid die nodig is voor de uitoefening van de taken van het Zorginstituut alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring. Leden worden benoemd voor ten hoogste vier jaar en kunnen twee keer voor die termijn worden herbenoemd (art. 59).

Over benoemingsprocedures is niets in de wet vermeld en ook niet op de website van het Zorginstituut. Wel staan hier nieuwsberichten op over benoemingsbesluiten. Hier wordt informatie gegeven over de achtergrond van de nieuwe leden. Er wordt niet specifiek ingegaan op de overwegingen die mee hebben gespeeld in hun benoeming. Daarnaast worden benoemingen van het Zorginstituut gepubliceerd in de Staatscourant.

Koninklijke Bibliotheek

De instelling, het bestuur en de inrichting van de Koninklijke Bibliotheek is geregeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. De Kaderwet zbo's is voor de Koninklijke Bibliotheek van toepassing⁵² (art. 1.16a). Het algemeen bestuur bestaat uit een voorzitter en ten

⁵⁰ wetten.nl - Regeling - Zaaizaad- en plantgoedwet 2005: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0018040/2020-01-01>

⁵¹ wetten.nl - Regeling - Zorgverzekeringswet: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0018450/2020-03-19#Hoofdstuk6>

⁵² wetten.nl - Regeling - Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005682/2020-08-01>

hoogste vier andere leden, dat aantal wordt door de minister bepaald. Ook de benoemingstermijn wordt door de minister bepaald (art. 13.3). Wat de benoemingstermijn is, is daarmee dus niet in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek vastgelegd. Ook wordt geen aandacht besteed aan de gronden waarop een persoon kan worden benoemd.

Op de website van de Koninklijke Bibliotheek worden nieuwe benoemingen gepubliceerd. In deze berichten wordt in sommige gevallen ingegaan op welke kennisgebieden vertegenwoordigd worden door het nieuw benoemde lid⁵³. Daarbij is niet geëxpliciteerd dat zij ook op die grond zijn benoemd. Een omschrijving van de benoemingsprocedure is niet gevonden.

Luchtverkeersleiding Nederland

De Wet luchtvaart bevat bepalingen over de inrichting en de taken van de Luchtverkeersleiding Nederland⁵⁴. De Kaderwet zbo's is op dit zbo van toepassing (art. 5.22). De minister benoemt de leden van het bestuur en de leden van de raad van toezicht. Het bestuur bestaat uit ten hoogste drie leden, waaronder een voorzitter. Zij worden benoemd voor een periode van ten hoogste vijf jaar en kunnen daarna worden herbenoemd. Hoe vaak zij kunnen worden herbenoemd staat niet vermeld. De raad van toezicht bestaat uit zes leden, waaronder de voorzitter en ook een waarnemer die de minister van Infrastructuur en Waterstaat vertegenwoordigt⁵⁵. Zij worden benoemd voor een periode van vier jaar en kunnen eenmaal voor een periode van vier jaar worden herbenoemd⁵⁶. De minister van IenW benoemt de waarnemer in de raad van toezicht. De overige vier leden en de voorzitter worden tevens door de minister benoemd, op voordracht van de raad van toezicht. Tot slot wordt een lid benoemd op voordracht van de minister van Defensie (art. 5.24 – 5.31).

Op de website van de LVNL staat voor de leden van het bestuur en de raad van toezicht vermeld op welke datum zij voor het eerst benoemd zijn. Bij de leden van de raad van toezicht staat ook vermeld tot wanneer hun termijn loopt, bij de bestuursleden niet. Op de website staat ook vermeld dat de bestuursleden worden benoemd op voordracht van de raad van toezicht. Hier wordt ook duidelijk dat er geen grens zit aan het aantal herbenoemingen van de bestuursleden. Nieuwe benoemingen worden als nieuwsbericht op de website vermeld.

Verder is op de website van de LVNL een 'Reglement raad van toezicht en profielschets' te vinden. Hier wordt een profiel gegeven waaraan een lid moet voldoen en worden criteria genoemd die meewegen in de voordracht van een nieuw lid van de raad. Belangrijke competenties en kennisdomeinen worden hier specifiek uiteen gezet⁵⁷.

⁵³ Kars Veling treedt toe tot Algemeen Bestuurscollege KB: <https://www.kb.nl/nieuws/2016/kars-veling-treedt-toe-tot-algemeen-bestuurscollege-kb>

⁵⁴ Wet luchtvaart: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005555/2020-07-01>

⁵⁵ De zinsnede over de waarnemersrol vanuit het ministerie is al enkele jaren een inactief onderdeel van de wettekst, waar geen gebruik meer van wordt gemaakt. Het ministerie geeft aan dit te zijner tijd aan te willen passen in de wet.

⁵⁶ In de toekomst worden de benoemingstermijnen aangepast in de instellingswet. Er wordt nu gerefereerd aan de bestaande termijnen (er is wel overgangsrecht voor zittende bestuurders). De benoemingstermijnen voor de meeste IenW zbo's zijn reeds geüniformeerd.

⁵⁷ Code goed bestuur | LVNL: <https://www.lvnl.nl/over-lvnl/governance/code-goed-bestuur>

Over het verloop van de procedure heeft IenW een intern beleidsdocument over benoemingen bij zbo's, waarin alle stappen van een procedure voor de benoeming van leden van een raad van toezicht en bestuursleden gedetailleerd worden beschreven. Dit document is gedeeld met de zbo's. Het besteedt onder meer aandacht aan welke elementen in een profielschets worden opgenomen, de betrokkenheid van het departement en de ondernemingsraad, de publicatie van de vacature, het doen van een voordracht en een diversiteitsstreven. Dit interne document is niet openbaar.

De beleidsregel sturing van en toezicht op de LVNL beschrijft op hoofdlijnen de stappen in de procedure tot (her)benoeming van leden⁵⁸. Voor zowel de leden van het bestuur als van de Raad van Toezicht worden zeven stappen beschreven. De minister verzoekt de RvT eerst om een deskundigheidsprofiel. Na goedkeuring zoekt de RvT naar potentiële kandidaten en doet een niet-bindende concept-voordracht voor minimaal één kandidaat. De SG voert gesprekken met de kandidaten, waarin verwachtingen van de minister ten aanzien van de organisatie worden geschetst. 'Het gaat om voorziene ontwikkelingen in beleid en de verwachte bijdrage van de betreffende organisatie hieraan alsmede de bijdrage van het specifiek te benoemen lid. Evenzo kan hierin worden stilgestaan bij de onderlinge werkwijze en relatie'. De SG informeert de RvT over de bevindingen en vraagt om, rekening houdend hiermee, een niet-bindende voordracht te doen. Vervolgens besluit de minister al dan niet tot benoeming en wordt de kandidaat geïnformeerd. In deze brief worden ook de verwachtingen van de minister ten aanzien van de organisatie geschetst. Als de minister de kandidaat afwijst, wordt de procedure herhaald. Deze stappen gelden voor zowel bestuur als RvT.

Waarderingskamer

De taak en inrichting van de Waarderingskamer is belegd in de Wet waardering onroerende zaken⁵⁹. De Kaderwet zbo's is op de Waarderingskamer van toepassing (art. 4). In de wet is geregeld dat de Waarderingskamer bestaat uit elf leden, waaronder een voorzitter. Met uitzondering van de voorzitter worden vier leden benoemd op voordracht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, twee uit de Rijksbelastingdienst en twee op voordracht van de Unie van Waterschappen. Op de website van de Waarderingskamer zijn de zittende leden ingedeeld op basis van welke partij hen heeft voorgedragen.

In het bestuursreglement van de Waarderingskamer⁶⁰ staat vermeld dat drie overige leden onafhankelijk zijn, waaronder de voorzitter. Zij worden benoemd voor ten hoogste vier jaar en kunnen daarna worden herbenoemd, een maximaal aantal herbenoemingen wordt niet aangegeven (art. 5).

In de wet wordt niet gesteld op grond van welke vereisten leden kunnen worden benoemd, dit is ook niet opgenomen in het bestuursreglement van de Waarderingskamer. Benoemingsbesluiten zijn op de website van de Waarderingskamer niet gevonden en ook is verder geen informatie gevonden over het verloop van de benoemingsprocedure.

⁵⁸ Beleidsregel sturing van en toezicht op de LVNL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032482/2013-01-01>

⁵⁹ Wet waardering onroerende zaken: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007119/2020-01-01#HoofdstukII>

⁶⁰ Te vinden via: <https://www.waarderingskamer.nl/tabblad-waarderingskamer/beleid-strategie-waarderingskamer/>

College voor de Rechten van de Mens

Het College voor de Rechten van de Mens vindt zijn grondslag in de gelijknamige wet⁶¹ (WCRM). In 1993 zijn de Paris Principles vastgesteld door de Algemene Vergadering van de VN. Deze vormen een internationale uitdrukking van het streven om de hele samenleving te doordringen van de relevantie van mensenrechten. Ook bij de parlementaire behandeling van de WCRM is het belang van deze maatschappelijke rol van het College voor de Rechten van de Mens erkend. Vanaf het begin van de oprichting van het College was het doel van de wetgever dat het Nederlandse nationale mensenrechteninstituut de A-status conform de Paris Principles zou verkrijgen⁶² ⁶³. In de WCRM is een aantal zaken rondom de benoeming van de leden opgenomen. Het College bestaat uit minimaal negen en maximaal twaalf leden, onder wie een voorzitter en twee ondervoorzitters. Voor voorzitter en een van de ondervoorzitters geldt in principe dat zij moeten voldoen aan de vereisten voor benoembaarheid tot rechterlijk ambtenaar (art. 14). Er is ook een raad van advies, met daarin de Nationale ombudsman, de voorzitter van de Autoriteit Persoonsgegevens, de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak en minimaal vier en maximaal acht leden afkomstig van maatschappelijke organisaties die zich de bescherming aantrekken van één of meer rechten van de mens, van werkgevers- en werknemersorganisaties en uit de kringen van de wetenschap. Op de vaste leden na, worden de leden van de raad benoemd door de minister van Justitie en Veiligheid, in overeenstemming met de Minister van BZK en gehoord het College en de vaste leden van de raad van advies.

De leden van het College worden benoemd bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid. De raad van advies en het College adviseren de minister over de voordracht. Daarbij wordt rekening gehouden met de noodzaak van een deskundig en onafhankelijk College en wordt er gestreefd naar een divers samengesteld college. De vacature voor een lid en de te volgen selectieprocedure worden door het College openbaar gemaakt en het College en de raad brengen de vacature tevens onder de aandacht van maatschappelijke organisaties die zich de bescherming aantrekken van een of meer rechten van de mens (art. 16).

De benoemingstermijn van de leden is ten hoogste zes jaar en herbenoeming is mogelijk, hier is geen maximaal aantal herbenoemingen aan gekoppeld (art. 17). In de praktijk wordt de regel gehanteerd dat eenmalig een herbenoeming mogelijk is voor de duur van drie jaar. Dit is conform een aanbeveling behorende bij de eerder genoemde Paris Principles. Op de website van het College voor de Rechten van de Mens worden nieuwe benoemingen gepubliceerd. Het College voor de Rechten van de Mens heeft een intern document met ons gedeeld met daarin een gedetailleerde beschrijving van de stappen in de procedures voor werving, selectie en (her)benoeming van leden.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

De Vreemdelingenwet 2000 regelt de instelling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken⁶⁴. De Kaderwet adviescolleges is op deze adviescommissie van toepassing. De commissie bestaat uit ten minste zeven leden en als voorzitter wordt bij voorkeur een

⁶¹ Wet College voor de rechten van de mens: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030733/2020-01-01>

⁶² College voor de Rechten van de Mens. Vijf jaar College voor de Rechten van de Mens. Eindrapport, december 2017.

⁶³ Zie ook de aanhef van de WCRM: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030733/2013-01-01/>

⁶⁴ Vreemdelingenwet 2000: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030733/2020-01-01>

rechterlijk ambtenaar belast met rechtspraak benoemd. In een algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de inrichting en de werkwijze van de commissie (art. 2). Verdere specificering van de procedure en de vereisten (aanvullend op de Kaderwet) op grond waarvan leden kunnen worden benoemd zijn niet gevonden.

Raad voor het Openbaar Bestuur

De Wet op de Raad voor het openbaar bestuur regelt de instelling van de ROB⁶⁵. De Raad bestaat uit een voorzitter en ten hoogste elf andere leden (art. 1). Sinds ruim een decennium heeft de ROB niet meer dan 9 leden: een voorzitter en 8 leden. De Wet op de Raad voor het openbaar bestuur bevat geen bepaling over de benoeming van leden.

Op de website is te vinden dat de leden van de Raad voor het Openbaar Bestuur uit de wetenschap komen of actief zijn als politicus of bestuurder in het openbaar bestuur. Zij worden geselecteerd op basis van hun deskundigheid en hun maatschappelijke ervaring⁶⁶. Er is geen aanvullende informatie gevonden over de benoemingsprocedure.

Adviescollege Veiligheid Groningen

In het Instellingsbesluit Adviescollege Veiligheid Groningen is geregeld dat dit adviescollege bestaat uit drie en ten hoogste vijf leden, onder wie een voorzitter⁶⁷. Het instellingsbesluit bevat verder geen bepaling over benoemingen. De tijdelijke aard van dit adviescollege betekent voor benoemingen dat de leden door de minister kunnen worden benoemd en ontslagen, waar dat voor de vaste adviescolleges geschiedt bij koninklijk besluit.

Het huidige adviescollege bestaat uit vier leden, hun benoeming en achtergrond is bekend gemaakt in een nieuwbericht op de website van de rijksoverheid⁶⁸. Een verdere specificering van de vereisten waaraan de leden moeten voldoen of de benoemingsprocedure is niet gevonden.

9.2 Nadere aspecten over benoemingen in andere contexten

Op hoofdlijnen volgen de benoemingen in andere contexten, zoals in deze verkenning zijn bekeken, de benoemingsprocedure zoals in hoofdstuk 4.1.2 beschreven. De rijksinspectie waarmee we hebben gesproken maakt gebruik van de diensten van Bureau ABD en volgt die procedure. Hieronder bespreken we nog enkele nadere aspecten van andere benoemingen, zoals dat in interviews of bureauonderzoek naar voren is gekomen.

Burgemeesters en cvdK

In het interview over deze benoemingen werd het proces als volgt beschreven. Bij burgemeestersbenoemingen stelt het ministerie van BZK een vacature open. De commissaris van de Koning (cvdK) van de betreffende provincie waarin de gemeente zich bevindt ziet toe op

⁶⁵ Wet op de Raad voor het openbaar bestuur: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008419/2017-07-01>

⁶⁶ Raadsleden | Over de ROB: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/over-de-rob/raadsleden>

⁶⁷ Instellingsbesluit Adviescollege Veiligheid Groningen: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042932/2019-12-24>

⁶⁸ Adviescollege Veiligheid Groningen van start: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/12/23/adviescollege-veiligheid-groningen-van-start>

een ordelijk verloop van het gehele benoemingsproces, rapporteert over de uitvoering van de procedure rechtstreeks aan de minister en maakt uit alle sollicitanten een selectie van kandidaten die de cvdK geschikt acht. De cvdK wordt hierbij ondersteund door zijn of haar kabinet. De kabinetschef is de contactpersoon voor gemeenten bij burgemeestersaangelegenheden en de eerste adviseur van de cvdK. Over het profiel van de nieuwe burgemeester spreekt de cvdK met de gemeenteraad.

De cvdK en BZK overleggen soms moeilijke kwesties. Daarnaast doet BZK altijd een screening van de kandidaat. Op basis hiervan kan de minister van BZK afwijken van de aanbeveling. Dit is een enkele keer voorgekomen.

Voor burgemeesters is er een uitgebreide beschrijving publiek beschikbaar waarin de gehele benoemingsprocedure van burgemeesters wordt beschreven. In deze 'Handreiking burgemeesters'⁶⁹ staat ook beschreven hoe een herbenoeming in zijn werk gaat, hoe klankbordgesprekken plaatsvinden en wordt beschreven wat er gebeurt als een zittend burgemeester afscheid wil of moet nemen. De Handreiking is geen blauwdruk, maar biedt handvatten voor de procedures. Deze Handreiking maakt het inzichtelijk welke processtappen er gebruikelijk genomen worden – en daarmee ook transparant.

Voor de procedure voor een Commissaris van de Koning is een dergelijke handreiking niet beschikbaar. Het ministerie publiceert de vacature in de Staatscourant en kandidaten solliciteren direct bij het ministerie van BZK. Het ministerie van BZK maakt een selectie van kandidaten en legt die voor aan de minister. Daarna worden gesprekken gevoerd met de kandidaten. De minister legt de kandidaten voor aan de vertrouwenscommissie van de Provinciale Staten. De vertrouwenscommissie gaat dan het gesprek aan met de kandidaten en neemt een besluit over de te benoemen kandidaat. Uiteindelijk draagt de vertrouwenscommissie twee kandidaten voor, waarbij de tweede kandidaat geheim is.

Algemene Rekenkamer

Bij de Algemene Rekenkamer (AR) heeft de Tweede Kamer een duidelijke rol in de benoemingsprocedure. We geven hier weer wat in de Comptabiliteitswet is geregeld. De Tweede Kamer en de minister worden zo spoedig mogelijk geïnformeerd wanneer er een vacature is onder de leden⁷⁰. Er is bij wet niet geregeld op welke wijze de Algemene Rekenkamer verder de vacature kenbaar maakt. De AR stelt een aanbevelingslijst op met ten minste vier kandidaten. Deze zendt zij zo spoedig mogelijk na de kennisgeving van de vacature naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De Tweede Kamer doet na een geheime stemming een bindende voordracht van drie personen aan de regering, waarbij zij geen rekening hoeft te houden met de aanbevelingslijst van de Rekenkamer⁷¹. In de Comptabiliteitswet wordt niet geregeld hoe de Algemene Rekenkamer tot de aanbevelingslijst dient te komen. De Algemene Rekenkamer wenste niet in deze verkenning openbaar te maken hoe dit gebeurt.

⁶⁹ Handreiking burgemeesters. Benoeming, herbenoeming, klankbordgesprekken en afscheid. BZK - 2016

⁷⁰ Comptabiliteitswet 2016; artikel 7.1, derde lid.

⁷¹ https://www.parlement.com/id/vk5xdopmmhwc/voorzitter_algemene_rekenkamer

Raad van State

De Raad van State (RvS) publiceert zijn vacatures voor leden in de Staatscourant. Dit is bij wet geregeld (Art. 2.1 Wet op de Raad van State). Daarin is ook geregeld dat er minimaal eens per jaar overleg is tussen de vicepresident van de RvS en de Tweede Kamer over de vacatures. Over het algemeen nemen er relatief weinig Tweede Kamerleden deel aan dit overleg. De RvS zet zijn vacatures breed uit: hij plaatst zijn vacaturetekst op de website van de RvS en plaatst banners in landelijke dagbladen. Ook wordt actief in de eigen netwerken gezocht naar geschikte kandidaten. Dit zorgt voor een brede respons, waar ook verrassende nieuwe kandidaten uit kunnen komen.

De Raad doet een aanbeveling over de benoemingen, nadat de afdeling of afdelingen van de Raad waarvan het te benoemen lid deel zal uitmaken gehoord is/zijn⁷². De vicepresident en de leden van de Raad van State worden bij koninklijk besluit benoemd voor het leven. De voorzitter van de Raad van State is de koning.

Op de website van de RvS staat beschreven hoe de procedure in zijn werk gaat. Hier staat ook een openbaar document waarin wordt ingegaan op de vereiste kwaliteiten waarmee rekening moet worden gehouden bij de werving en selectie van staatsraden⁷³.

9.3 Analyse kader en casusselectie

Het onderstaande analysekader is gestructureerd naar de onderzoeksvragen vanuit de offerteaanvraag. In aanvulling op deze vragen, hebben we ook gekeken naar ontslag- en beëindigingsprocedures en naar diversiteit. Beide onderwerpen vindt u terug in onderstaand analysekader.

⁷² Wet op de Raad van State: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002367/2020-07-01>

⁷³ Leden en staatsraden - Raad van State: <https://www.raadvanstate.nl/overrvs/organisatie/leden-staatsraden/>

1. Inventarisatie van de benoemingsprocedures

Deelvragen	Onderwerpen
<ul style="list-style-type: none"> — Hoe zien de werving-, selectie- en benoemingsprocedures van democratische instituties eruit? 	<ul style="list-style-type: none"> — Aandacht voor de werving-, selectie- en benoemingsprocedures in instellingswetten (geselecteerde zbo's) — Beschrijving van de stappen in de selectieprocedures — Eenduidigheid van procedures — Wijze van opstellen van vacatureteksten (bv aandacht voor diversiteit, unconscious bias, wie wordt geraadpleegd in het opstellen), en betrokken bij opstellen van teksten — Locatie, wijze en moment van publicatie van vacaturetekst — Wijze waarop kandidaten kennisnemen van de vacature — Samenstelling van de selectiecommissie; rollen van leden van selectiecommissie — Formele en informele rollen in de procedures en de invulling die daaraan gegeven wordt — Afwegingen om wel of niet een (commercieel)bureau in te huren/zetten om procedure te begeleiden — Mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen — Rol van de minister/ministerie in deze procedures
<ul style="list-style-type: none"> — Zijn (her)benoemingsbesluiten en ontslagbesluiten vindbaar? 	<ul style="list-style-type: none"> — Waar zijn de (her)benoemingsbesluiten en ontslagbesluiten vindbaar? Worden ze openbaar gepubliceerd bijvoorbeeld? — Moment van publicatie van besluiten — Aspecten van de besluiten die worden toegelicht
<ul style="list-style-type: none"> — Welke inspiratie kan worden opgedaan bij benoemingen van de benoemingsprocedures voor Commissarissen van de Koning, burgemeesters, de Hoge Raad, Hoge Colleges van Staat en Agentschappen? 	<ul style="list-style-type: none"> — Wijze waarop deze processen verlopen bij andere instituties — Bespreking van thema's als transparantie, diversiteit, betrokkenheid van de Tweede Kamer, publieke verantwoording in hun benoemingsprocedures — Positief en negatief ervaren aspecten van de benoemingsprocedures
<ul style="list-style-type: none"> — Hoe zien ontslag of beëindigingsprocedures eruit? 	<ul style="list-style-type: none"> — Beleid in Kaderwetten en beleid van zbo's (in instellingswetten en ander beleid) en van adviescolleges t.a.v. ontslag of beëindigingsprocedures (bv welke gronden gereede gronden van ontslag zijn; wijze waarop functioneren van bestuurders wordt geëvalueerd) — Stappen in de procedure om tot ontslag of beëindiging van een contract over te gaan — Betrokken bij de procedure – formele rollen en informele betrokkenen — Mogelijkheid van bezwaar

A. Betrokkenheid van de Tweede Kamer?

Deelvraag	Onderwerpen
<ul style="list-style-type: none"> – Hoe krijgt de eventuele betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de werving en selectie rond benoemingen vorm? 	<ul style="list-style-type: none"> – De rol die de Tweede Kamer formeel gezien heeft – De rol die de Tweede Kamer pakt in recente benoemingen (2016-2020) – Informatievoorziening aan de Tweede Kamer (zie volgende vraag)
<ul style="list-style-type: none"> – Hoe ziet de informatievoorziening aan de Tweede Kamer eruit bij die benoemingen? 	<ul style="list-style-type: none"> – Moment waarop de Tweede Kamer wordt geïnformeerd – Wijze waarop de Tweede Kamer wordt geïnformeerd – De inhoudelijke informatievoorziening: hoeveel en welke informatie krijgt de Kamer? – Aspecten van de procedures waarover de Kamer wordt geïnformeerd
<ul style="list-style-type: none"> – Hoe heeft de Tweede Kamer bewindspersonen ter verantwoording geroepen over de benoeming van een lid van een democratisch instituut? 	<ul style="list-style-type: none"> – Wijze waarop de Tweede Kamer bewindspersonen ter verantwoording heeft geroepen – Onderwerpen waarop de bewindspersoon is aangesproken t.a.v. benoeming – Resultaat van het ter verantwoording roepen <p>We kijken hierbij naar de afgelopen vijf jaar, vanaf begin 2016</p>

B. Hoe wegen diversiteit en transparantie in de benoemingen?

Hieronder beschrijven we enkele aanvullende vragen die specifiek betrekking hebben op diversiteit en transparantie in de benoemingen.

Deelvraag	Onderwerpen
<ul style="list-style-type: none"> – In hoeverre zijn benoemingsprocedures transparant? 	<ul style="list-style-type: none"> – Openbare, vindbare en inzichtelijke communicatie over procedures – Wijze, moment en inhoud van publicatie van benoemingen
<ul style="list-style-type: none"> – Op welke wijze wordt aandacht gegeven aan diversiteit in benoemingen? 	<ul style="list-style-type: none"> – Aandacht voor diversiteit in benoemingenbeleid – Aandacht voor diversiteit in de procedures – Resultaten op gebied van diversiteit (is er bijvoorbeeld sprake van diversiteit in shortlists voor benoemingen en in besturen (sinds ~ 2016); wat is de samenstelling van besturen op gebied van diversiteit)

Casusselectie

We hebben de selectie van organisaties voor het casusonderzoek vastgesteld met de opdrachtgever – ministerie van BZK. Hierin betrekken we meerdere zbo's en meerdere adviescolleges. We hebben het casusonderzoek uitgevoerd bij 6 zbo's en 3 adviescolleges. Deze organisaties zijn geselecteerd in overleg met het ministerie van BZK. Hierbij willen we een divers

palet bestrijken, vanuit de veronderstelling dat er verschillende dynamieken zijn waar te nemen bij verschillende organisaties.

We hebben tijdens het onderzoek de flexibiliteit behouden om meer interviews richting casuskant ten opzichte van de verbredende/inspiratie kant te doen. Op voorhand was niet goed in te schatten hoe we de variatie in de feitelijke uitvoering van benoemingsbeleid bij de instituties in de selectie konden opnemen.

De volgende criteria zijn gebruikt, in samenspraak met het ministerie van BZK en de begeleidingscommissie voor het selecteren van de zbo's en adviescolleges:

Zbo's:

- Een groot zbo en een klein zbo (in fte)
- Ressortterend onder verschillende ministeries
- Bij voorkeur één zbo waar recent een benoemingsprocedure en/of ontslag is geweest – evt. gecompliceerd

Adviescolleges:

- Ressortterend onder verschillende ministeries
- Bij voorkeur één zbo waar recent een benoemingsprocedure en/of ontslag is geweest – evt. gecompliceerd
- Verschillen in diversiteitsbeleid
- Verschillen in diversiteit van colleges

Op basis van bovenstaande criteria zijn we gekomen tot de volgende selectie.

Casus	Type organisatie	Ministerie
Raad voor de Plantenrassen	Zbo	LNV
Zorginstituut Nederland	Zbo	VWS
Koninklijke Bibliotheek	Zbo	OCW
Luchtverkeersleiding Nederland	Zbo	I&W
Waarderingskamer	Zbo	FIN
College voor de Rechten van de Mens	Zbo	J&V
Raad voor het openbaar bestuur	Adviescollege	BZK
Adviescommissie Veiligheid Groningen	Adviescollege	EZK
Adviescommissie Vreemdelingenzaken	Adviescollege	J&V
Iemand die het niet geworden is	Adviescollege	LNV

Verbredende interviews

Naast de interviews met organisaties in het casusonderzoek hebben we ook interviews gevoerd met betrokkenen van benoemingsprocedures in bredere zin. Dit betreft ten eerste departementen (in de rol van eigenaar), Bureau ABD, en een commerciële recruiter. Ten tweede hebben we enkele organisaties gesproken over benoemingsprocedures in andere contexten, te weten: een Commissaris van de Koning, twee Hoge Colleges van Staat, en een inspectie. In deze interviews zijn we breder ingegaan op hoe benoemingsprocedures vanuit verschillende kanten worden ervaren en hoe betrokkenen aankijken tegen thema's als transparantie, diversiteit, betrokkenheid Tweede Kamer, publieke verantwoording, etc.

Met respondenten van de volgende organisaties is gesproken:

Organisatietype	Casus	Ministerie
Hoog college van de Staat	Raad van State	Algemene Zaken
Hoog college van de Staat	Algemene Rekenkamer	Financiën
Burgemeesters	Commissaris van de Koning	BZK
Inspectie	Inspectie van het Onderwijs	OCW

9.4 Begeleidingscommissie

Samenstelling begeleidingscommissie

- Prof. dr. Sandra Groeneveld, hoogleraar Publiek Management, Universiteit Leiden
- Dr. Alex Straathof, lector Management van Cultuurverandering, Hogeschool van Amsterdam
- Prof. dr. Jerfi Uzman, hoogleraar staatsrecht, Universiteit Utrecht