

Notitie kwaliteiten waarmee rekening moet worden gehouden bij werving en selectie van staatsraden en staatsraden in buitengewone dienst

Inleidende opmerkingen

Een goede vervulling van de taken van de Raad van State en zijn beide Afdelingen, de Afdeling advisering en de Afdeling bestuursrechtspraak, vereist dat binnen de Raad en elk van de Afdelingen bepaalde kwaliteiten aanwezig moeten zijn en dat de leden van de Raad, de staatsraden en de staatsraden in buitengewone dienst (i.b.d.) persoonlijk bepaalde kwaliteiten moeten bezitten.

Met het oog daarop worden in deze notitie de kwaliteitseisen geformuleerd die voor de Raad van State uitgangspunt zijn bij de externe werving en selectie van staatsraden en staatsraden i.b.d. als lid van één Afdeling of van beide Afdelingen.

Aangezien de leden van de (overkoepelende) Raad benoemd worden uit de gelederen van de staatsraden, wordt met betrekking tot de samenstelling van de Raad volstaan met het formuleren van algemene kwaliteitseisen waarop gelet moet worden bij het doen van de aanbeveling tot benoeming van een staatsraad als lid van de Raad.

Hierna worden achtereenvolgens behandeld:

- onder punt 1: de kwaliteiten die binnen de Afdeling advisering aanwezig moeten zijn en de kwaliteiten waarover de leden van deze Afdeling persoonlijk moeten beschikken;
- onder punt 2: de kwaliteiten die binnen de Afdeling bestuursrechtspraak, als hoogste algemene bestuursrechter, aanwezig moeten zijn en de kwaliteiten waarover de leden van deze Afdeling persoonlijk moeten beschikken;
- onder punt 3: de kwaliteitseisen te stellen aan de staatsraden die zowel lid zijn van de Afdeling advisering als van de Afdeling bestuursrechtspraak;
- onder punt 4: de kwaliteiten die binnen de Raad zelf aanwezig moeten zijn en de kwaliteiten waarover de leden van de Raad persoonlijk, in aanvulling op de op hen van toepassing zijnde onder punt 1 tot en met punt 3 genoemde kwaliteiten, moeten beschikken;
- onder punt 5: de leeftijdscriteria die voor de externe werving en selectie van belang zijn.

1. Kwaliteitseisen voor de Afdeling advisering als geheel en voor de leden van deze Afdeling persoonlijk

Kwaliteiten die nodig zijn voor de Afdeling advisering als geheel

- **Vertegenwoordiging maatschappelijke en politieke hoofdstromen**

Om haar adviestaak met gezag te kunnen vervullen en daarbij verzekerd te zijn van voldoende draagvlak, dienen binnen de Afdeling advisering de belangrijkste politieke en maatschappelijke stromingen in ons land te zijn vertegenwoordigd. Aangezien de binding van politieke partijen aan een vaste brede achterban steeds losser wordt en het aantal partijleden terugloopt, is minder te rechtvaardigen dat pluriformiteit wordt gelijkgesteld met spreiding over verschillende politieke partijen alleen. De aard van de taak vereist ook niet dat een lid van de Afdeling advisering lid is van een politieke partij. Waar het

om gaat is dat binnen de Afdeling de verschillende politieke stromingen voldoende tot uitdrukking komen.

Ten minste even belangrijk is de diversiteit in maatschappelijke en bestuurlijke achtergrond en ervaring, in het bijzonder ook met het oog op het toenemend gewicht van de beleidsanalytische toetsing naast de juridische toetsing in de voorbereiding van adviezen. Het voorkómen van eenzijdigheid in politiek, bestuurlijk en maatschappelijk opzicht is de voornaamste randvoorwaarde bij benoemingen in de Afdeling advisering.

– **Deskundigheid**

Het karakter van de advisering vereist niet dat de Afdeling advisering een 'deskundigenraad' is, een orgaan waarin deskundigheid is opgenomen op alle relevante rechtsgebieden en beleidsterreinen. De functie van de Afdeling vereist het vermogen om ook buiten het kader van de eigen deskundigheid te treden en op gezaghebbende wijze verbanden, relaties of invalshoeken te onderkennen die niet zijn ontleend aan specifieke deskundigheid maar die berusten op brede ervaring. Daaraan ontleen de adviezen hun waarde. Voor de Afdeling advisering staan consistentie en samenhang van beleid en wetgeving voorop. Ruime ervaring en brede deskundigheid zijn daarvoor van tenminste evenveel belang als specialistische deskundigheid op een bepaald rechts- of beleidsterrein.

– **Kennis**

Specialistische kennis is wel wenselijk op een beperkt aantal rechtsgebieden. Daarin zijn drie differentiaties te maken.

1. Gelet op de betekenis van constitutionele toetsing in de advisering is aanwezigheid van topdeskundigen in het constitutioneel recht/staatsrecht, het Europees recht en het internationaal publiekrecht *te allen tijde* noodzakelijk.
2. Vanwege de grote stroom van wetgevingsvoorstellen op het gebied van het privaatrecht, het strafrecht, het fiscaal recht en het sociale zekerheidsrecht is de aanwezigheid van deskundigen op deze rechtsterreinen *in de regel* noodzakelijk.
3. In incidentele gevallen moet de Afdeling een beroep kunnen doen op deskundigen wier aanwezigheid niet permanent geboden is. In deze behoefte kan worden voorzien door benoeming van staatsraden i.b.d. en/of ad hoc inschakeling van externe deskundigen (artikel 23, tweede en derde lid van de wet).

Kwaliteiten die nodig zijn voor de leden van de Afdeling advisering persoonlijk

- Maatschappelijke ervaring en brede belangstelling.
- Brede inzetbaarheid, d.w.z. naast deskundigheid op tenminste één relevant rechtsgebied of beleidsterrein, ook het vermogen om zich in andere rechtsgebieden of beleidsterreinen te verdiepen en het vermogen tot integratie.
- Kennis van en inzicht in de constitutionele verhoudingen.
- Inzicht in de werking van politiek en bestuur.
- Flexibiliteit bij het streven naar consensus.

2. Kwaliteiten die nodig zijn voor de Afdeling bestuursrechtspraak als geheel en voor de leden van deze Afdeling persoonlijk

Kwaliteiten die nodig zijn voor de Afdeling bestuursrechtspraak als geheel

– Rechterlijke deskundigheid

Als hoogste algemene bestuursrechter moet de Afdeling bestuursrechtspraak beschikken over ervaren rechters van hoog niveau en topdeskundigen op de belangrijkste deelgebieden van het Nederlands en Europees bestuursrecht (waaronder het ruimtelijk bestuursrecht, het milieurecht en het vreemdelingenrecht) en op het gebied van het Nederlands, Europees en internationaal constitutioneel recht.

Om hun deskundigheid op peil te houden zullen steeds meer eisen worden gesteld aan hoogprofessionele (na-)scholing van degenen die met rechtspraak zijn belast.

– Bestuurservaring

Daarnaast is van belang dat in de Afdeling bestuursrechtspraak kennis van en ervaring met het openbaar bestuur – waaronder begrepen wordt zowel politieke en bestuurlijke als ambtelijke ervaring – aanwezig is. Het gaat om gereflecteerde kennis en ervaring, in relatie tot de rol die de bestuursrechter heeft. Aangezien personen met ambtelijke, bestuurlijke of politieke ervaring vaak geen of weinig rechterlijke ervaring hebben, moeten voorzieningen voor hoogprofessionele (na-)scholing worden getroffen die ertoe leiden dat zij na hun benoeming met vrucht aan het werk van de Afdeling kunnen deelnemen. Omgekeerd geldt voor leden zonder ervaring in het openbaar bestuur dat er voorzieningen worden getroffen die ertoe leiden dat zij de nodige kennis en inzicht in het functioneren van het openbaar bestuur verkrijgen.

– Noodzaak evenwichtige samenstelling van de Afdeling bestuursrechtspraak

De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de bestuursrechter, die meer dan andere rechters wordt geconfronteerd met besluiten van het politiek gecontroleerde bestuur die hem worden voorgelegd, worden gediend door een brede oriëntatie binnen de Afdeling. Binnen de Afdeling dient sprake te zijn van een ruime variatie aan achtergronden, zowel rechterlijk, bestuurlijk als anderszins.

– De hoedanigheid van meester in de rechten

Ingevolge artikel 2, vierde lid, junctis artikel 8, vierde lid, en artikel 10, derde lid, van de wet kunnen de leden van de Raad en de staatsraden (i.b.d.), behoudens uitzondering, slechts deelnemen aan de rechtsprekende taak, indien zij (kort gezegd) het recht hebben verkregen om de titel meester in de rechten te voeren. De leden van de Afdeling die niet aan deze eis voldoen, zijn ingevolge artikel 42, derde lid, slechts beperkt inzetbaar.

Kwaliteiten die nodig zijn voor de leden van de Afdeling bestuursrechtspraak persoonlijk

Wat betreft de kwaliteiten die een lid van de Afdeling bestuursrechtspraak moet bezitten, wordt voor de werving en selectie een onderscheid gemaakt naar leden met ruime rechterlijke ervaring en leden zonder die ervaring.

Leden met ruime rechterlijke ervaring

- Daadwerkelijk uitgeoefend hebben van de rechtersfunctie op hoog niveau.
- Indien de ervaring niet op het gebied van de bestuursrechtspraak is gelegen, zijn de capaciteit en de bereidheid nodig zich op korte termijn het bestuursrecht en de werkwijzen van de bestuursrechtspraak eigen te maken.
- Inzicht in constitutionele verhoudingen en beginselen.

Leden zonder rechterlijke ervaring¹

- Topdeskundigheid op het gebied van het publiekrecht dan wel anderszins gebleken inzicht in constitutionele verhoudingen en beginselen.
- Capaciteit en bereidheid zich op korte termijn het bestuursrecht en de werkwijzen van de bestuursrechtspraak eigen te maken.
- Het vermogen om de rechterlijke functie naar behoren te vervullen (analytisch vermogen, luister- en besluitvaardigheid, collegialiteit, flexibiliteit, rechterlijke attitude).

3. De benoeming van leden en staatsraden in de dubbelfunctie

Artikel 2, derde lid, junctis artikel 8, vierde lid, en artikel 10, derde lid, schrijft voor dat ten hoogste 10 leden of staatsraden (i.b.d.) kunnen worden benoemd in beide Afdelingen.

Kandidaten zullen om voor deze benoeming aan aanmerking te komen, moeten voldoen aan de eisen die gelden voor de beide functies.

4. Kwaliteiten die nodig zijn voor de (overkoepelende) Raad en voor de leden van de Raad persoonlijk

De functies van de overkoepelende Raad

Hoewel externe bezetting van vacatures in de Raad volgens de wet niet is uitgesloten, ligt bezetting door benoeming van zittende staatsraden, gelet op de functies van de Raad, in de rede. Deze functies veronderstellen immers zowel ervaring binnen één of beide Afdelingen als representativiteit ten opzichte van de leden van de beide Afdelingen.

De functies van de Raad kunnen – afgezien van de functies van de artikelen 35 en 38 Grondwet, die in feite slechts academische betekenis hebben – in het kort als volgt worden aangeduid:

- de Raad bevordert de inhoudelijke samenhang van het college als geheel, in het bijzonder door de ontwikkeling van de kennis van de constitutionele omgeving die beide Afdelingen gemeenschappelijk hebben: het constitutioneel fundament;
- de Raad verricht studies en stelt rapporten op over actuele vraagstukken van wetgeving en bestuursrechtspraak;

¹ Ook advocaten vallen onder deze categorie.

- de Raad voert het beleid met betrekking tot de werving en selectie van leden, staatsraden en staatsraden i.b.d., het rechtspositiebeleid en de algemene aspecten van de organisatie;
- de Raad is belast met de verslagfunctie en de terugkoppelingsfunctie.

Kwaliteiten die nodig zijn voor de (overkoepelende) Raad

Zoals het geval is in de beide Afdelingen moet ook in de Raad gewaakt worden tegen politieke en maatschappelijke eenzijdigheid. Deze eis hangt ook samen met een goede vervulling van de verschillende functies en in het bijzonder met de bevoegdheid tot het doen van aanbevelingen voor benoeming.

Daarnaast moet de samenstelling van de Raad representatief zijn voor de beide Afdelingen.

Kwaliteiten die nodig zijn voor de leden van de Raad persoonlijk

Met het oog op de functies van de Raad moeten de leden beschikken over een generalistische instelling, ervaring met of inzicht in het bestuur en de constitutionele verhoudingen, kennis van de organisatie, goede relaties met collega's in de Afdelingen en gezag bij die collega's. Zij moeten voor de leden van de beide Afdelingen herkenbaar zijn.

Met betrekking tot het bevorderen van de inhoudelijke samenhang van het college – het "constitutionele fundament" – is het hebben van ruime kennis van en ervaring met het werkkterrein van de Raad en de werkomgeving een eerste vereiste en niet zozeer specialistische kennis.

De behoefte aan flexibiliteit

Gelet op de functies van de Raad ligt een langdurig lidmaatschap van de overkoepelende Raad niet voor de hand. Zowel de aard van het werk als het vereiste van interne representativiteit van de samenstelling van de Raad zullen baat hebben bij regelmatige roulatie.

De wet geeft mogelijkheden om de samenstelling van het college flexibel af te stemmen op de functies die het vervult. De leden worden weliswaar voor het leven benoemd, maar zij kunnen worden ontslagen op eigen verzoek. In dat geval behouden zij hun functie als staatsraad.

5. De leeftijd van kandidaten

Voor wat betreft de leeftijd van aan te trekken staatsraden zal er op gelet moeten worden dat betrokkene in ieder geval geruime tijd aan de Raad verbonden zal kunnen en willen zijn. Het ambt moet geen tussenstap in de carrière worden.

Een gedifferentieerde opbouw binnen het college naar leeftijd is gewenst.

Dit geldt overigens ook voor de opbouw naar geslacht en levensovertuiging.

Den Haag, maart 2011