

Notitie inzake de werving en selectie van staatsraden en staatsraden i.b.d. op basis waarvan de Raad van State aan de regering zijn aanbeveling tot benoeming doet

Inleidende opmerkingen

Een goede vervulling van de taken van de Raad van State als adviseur en als bestuursrechter brengt met zich dat binnen de Raad respectievelijk binnen de Afdeling bestuursrechtspraak, bepaalde kwaliteiten aanwezig moeten zijn en dat ook de individuele staatsraden, die zowel zitting hebben in de Volle Raad en in de Afdeling, en de staatsraden i.b.d., die thans alleen deelnemen aan het werk in de Afdeling, persoonlijk bepaalde kwaliteiten moeten bezitten.

In deze notitie worden de kwaliteitseisen geformuleerd die voor de Raad van State uitgangspunt zijn bij de werving en selectie van staatsraden en staatsraden i.b.d.

De staatsraden worden thans steeds benoemd in de combinatiefunctie van wetgevingsadvisering en bestuursrechtspraak. Dit betekent dat zij ten volle moeten voldoen aan de eisen die gelden voor beide functies. Diegene die blijvend onvoldoende gekwalificeerd of geïnteresseerd is in het vervullen van een taak als in laatste instantie oordelende bestuursrechter, zal geen staatsraad kunnen worden, maar wel bijvoorbeeld als staatsraad (i.b.d.) voor wetgeving kunnen worden aangetrokken. Daarnaast gelden de algemene eisen betreffende het niveau van denken, de persoonlijke instelling die het mogelijk maakt naar argumenten te luisteren alvorens te oordelen, en een uitstekende schrijfvaardigheid.

Hierna worden achtereenvolgens behandeld onder punt 1 de kwaliteiten die binnen de Raad als adviseur aanwezig moeten zijn en de kwaliteiten waarover de staatsraden persoonlijk, als lid van de Volle Raad, moeten beschikken, en onder punt 2 de kwaliteiten die binnen de Afdeling, als hoogste algemene bestuursrechter, aanwezig moeten zijn en de kwaliteiten waarover de leden van de Afdeling (staatsraden en staatsraden i.b.d.) persoonlijk moeten beschikken. In punt 3 worden nog enige opmerkingen gemaakt over de leeftijd van kandidaten die voor de werving en selectie van belang zijn.

1. Kwaliteiten die binnen de Raad als adviseur aanwezig moeten zijn en persoonlijke kwaliteiten waarover de staatsraden als lid van de Raad moeten beschikken

Kwaliteiten die nodig zijn voor de Raad als adviseur

a. Vertegenwoordiging maatschappelijke en politieke hoofdstromen

Om zijn adviestaak met gezag te kunnen vervullen is nodig dat binnen de Raad de belangrijkste politieke en maatschappelijke stromingen in ons land zijn vertegenwoordigd. Dit is in het bijzonder ook van belang gelet op het toenemend gewicht van de beleidsanalytische toetsing naast de juridische toetsing in de voorbereiding van adviezen van de Raad. Waar de binding van politieke partijen aan een vaste brede achterban steeds losser wordt, 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 men lid is van een politieke partij. Waar het om gaat is binnen de Raad als zodanig de verschillende politieke stromingen voldoende tot uitdrukking komen. Ten minste even belangrijk is de diversiteit in maatschappelijke en bestuurlijke achtergrond en ervaring. Het voorkómen van eenzijdigheid in politiek, bestuurlijk en maatschappelijk opzicht dient de voornaamste randvoorwaarde bij benoemingen in de Raad te zijn.

b. Deskundigheid

Het karakter van de advisering vereist niet dat de Raad een “deskundigenraad” is, een orgaan waarin deskundigheid is opgenomen op alle relevante rechts- en beleidsterreinen. De functie en de waarde van de Raad als adviseur zijn in het bijzonder gelegen in 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. Voor een algemeen adviesorgaan als de Raad dient voorop te staan het behartigen van eenheid, samenhang en integratie van beleid en wetgeving. Ervaringsdeskundigheid en brede inzetbaarheid zijn daarvoor van tenminste evenveel belang als deskundigheid op een bepaald rechts- of beleidsterrein. Die ervaringsdeskundigheid en brede inzetbaarheid bezitten niet alleen mensen met een alfa- en gamma-achtergrond.

c. Kennis

Daarnaast is specialistische kennis wenselijk op een beperkt aantal juridische gebieden, waarin *drie* differentiaties zijn te maken.

Gelet op het specifieke toetsingsgebied van de Raad is de aanwezigheid van topdeskundigen met betrekking tot het constitutioneel recht/staatsrecht, het gemeenschapsrecht en het verdragenrecht te allen tijde noodzakelijk.

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.

In incidentele gevallen moet de Raad daarenboven 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. (met of zonder deeltijd) en/of ad hoc inschakeling van externe deskundigen (artikel 21, tweede en derde lid van de wet). Ook kan gebruik worden gemaakt van speciale deskundigheid bij zittende staatsraden i.b.d..

Kwaliteiten die nodig zijn voor de staatsraad persoonlijk

- a** maatschappelijke ervaring en brede belangstelling;
- b** brede inzetbaarheid, d.w.z. weliswaar deskundigheid op tenminste één relevant terrein, maar ook het vermogen om zich buiten dat terrein te bewegen en het vermogen tot integratie;
- c** flexibiliteit bij het streven naar consensus;
- d** kennis van en inzicht in de constitutionele verhoudingen; inzicht in de werking van politiek en bestuur.

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

Kwaliteiten die binnen de Afdeling als geheel aanwezig moeten zijn

a. Rechterlijke deskundigheid

Als hoogste algemene bestuursrechter moet de Afdeling bestuursrechtspraak beschikken over rechters op het niveau van de appelrechtspraak¹, topdeskundigen op het gebied van het (Nederlands, Europees en internationaal) publiekrecht en op de belangrijkste deelgebieden van het bestuursrecht (waaronder het ruimtelijk bestuursrecht en het milieurecht). Om hun deskundigheid op peil te houden zullen steeds meer eisen worden gesteld aan degenen die met rechtspraak zijn belast. Hierbij dient ook te worden bedacht dat de directie bestuursrechtspraak die de Afdeling ondersteunt steeds meer een leerschool voor bestuursrechters aan het worden is, doordat medewerkers met een voldoende aantal jaren ervaring doorstromen naar de rechterlijke macht.

b. Bestuurservaring

Naast de eis dat de leden van de Afdeling bestuursrechtspraak voldoen aan de bovenbedoelde eisen, is ook van belang dat kennis van en ervaring met het openbaar bestuur – waaronder begrepen wordt zowel politiek en bestuurlijke als ambtelijke ervaring – wordt ingebracht. Het gaat dan wel om gereflecteerde kennis en ervaring, in het bijzonder in relatie tot de rol die de bestuursrechter nu eenmaal te spelen heeft. Aangezien personen met ambtelijke, bestuurlijke of politieke ervaring vaak geen of weinig rechterlijke ervaring hebben, moeten indien zij tot lid van de Afdeling worden benoemd voorzieningen voor hoogprofessionele (na-)scholing worden getroffen die ertoe leiden dat zij met vrucht aan het werk van de Afdeling kunnen deelnemen. Omgekeerd geldt voor leden met louter rechterlijke ervaring dat er voorzieningen worden getroffen die ertoe leiden dat zij de nodige kennis- van en inzicht in het functioneren van het openbaar bestuur verkrijgen.

c Noodzaak evenwichtige samenstelling van de Afdeling

Politieke neutraliteit van de rechter die meer dan andere rechters wordt geconfronteerd met te toetsen politieke beslissingen, wordt niet zozeer gediend door het bij voorbaat uitsluiten van vroegere bestuurders, als wel door een evenwichtige verdeling van zulke benoemingen over de verschillende politieke en maatschappelijke oriëntaties te verzekeren. De benoemingen van rechters binnen de Afdeling dienen dan ook onderdeel te zijn van een ruime variatie aan achtergronden, zowel rechterlijk als bestuurlijk, waaruit benoemingen plaats vinden.

d. Artikel 29 van de wet

Tenslotte is voor de bezetting van de Afdeling als zodanig artikel 29 van de wet van belang dat - kort samengevat - voorschrijft dat de Voorzitter van de Afdeling, degene die hem als voorzieningenrechter vervangt, degene die zitting heeft in een enkelvoudige Kamer en de meerderheid van de leden van een meervoudige Kamer, meester in de rechten dienen te zijn. De bestaande uitzonderingen op dit benoemingsvereiste (meester in de rechten) zullen naar verwachting in de naaste toekomst verdwijnen.

Kwaliteiten die nodig zijn voor het lid van de Afdeling bestuursrechtspraak persoonlijk

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

Leden met rechterlijke ervaring

¹ Begrepen in de brede zin. Ook presidenten en vice-presidenten van rechtbanken behoren tot dit niveau.

- Daadwerkelijk uitgeoefend hebben van de rechtersfunctie op het niveau van de appelrechtspraak;
- bij de selectie tot lid van de Afdeling wordt niet alleen de technische kwaliteit van de uitspraken van de kandidaat in aanmerking genomen, maar ook de vraag of in die uitspraken de balans is gevonden tussen dogmatiek enerzijds en praktische (bestuurlijke) hanteerbaarheid anderzijds;
- 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 ervaring²

- 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);
- inzicht in constitutionele verhoudingen en beginselen.

3. De leeftijd van kandidaten

Voor wat betreft de leeftijd van kandidaten zal er op gelet moeten worden dat betrokkene in ieder geval geruime tijd (hierbij is te denken aan 8 à 10 jaar) aan de Raad verbonden zal kunnen en willen zijn. Dit moet zowel voor de staatsraden als de staatsraden i.b.d. gelden. Het ambt moet geen tussenstap in de carrière worden. Differentiatie binnen het college naar leeftijd, geslacht en levensovertuiging is gewenst.

² Ook advocaten vallen onder deze categorie