

Kwaliteiten waarmee rekening moet worden gehouden bij werving en selectie van staatsraden

Inleidende opmerkingen

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

In deze notitie staan de kwaliteitseisen die voor de Raad van State uitgangspunt zijn bij de werving en selectie van staatsraden en staatsraden i.b.d. Voor de leden van de Raad gelden de eisen die aan de leden van de respectieve Afdelingen worden gesteld. De Raad bestaat (naast de Koning als voorzitter) uit de vice-president, de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, de drie langst zittende leden van de Afdeling advisering en de twee langstzittende leden van de Afdeling bestuursrechtspraak.

Hierna worden achtereenvolgens behandeld:

- onder punt 1: de kwaliteiten die binnen de Afdeling advisering aanwezig moeten zijn en de kwaliteiten waarover de leden van de Afdeling advisering 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 de Afdeling bestuursrechtspraak persoonlijk moeten beschikken;
- onder punt 3 de niet meer toegepaste ‘dubbelbenoemingen’;
- onder punt 4: de bezetting van de (grondwettelijke) Raad;
- onder punt 5: overige criteria die voor de werving en selectie van belang zijn.

1. Kwaliteitseisen voor de Afdeling advisering en voor de leden persoonlijk

Kwaliteiten die nodig zijn voor de Afdeling advisering als geheel

– Diversiteit in maatschappelijk en politiek scala

Om haar adviestaak met gezag te kunnen vervullen en daarbij verzekerd te zijn van voldoende draagvlak, moet er binnen de Afdeling advisering een verbinding zijn met de belangrijkste politieke en maatschappelijke stromingen in ons land. Aangezien de binding van politieke partijen aan een vaste brede achterban steeds losser wordt en het aantal partijleden terugloopt, is niet te rechtvaardigen dat pluriformiteit wordt gelijkgesteld aan representatie van verschillende politieke partijen. 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 advisering de verschillende politiek-maatschappelijke stromingen voldoende tot uitdrukking komen. Ten minste even belangrijk is de diversiteit in maatschappelijke en bestuurlijke achtergrond, expertise en ervaring, in het bijzonder ook met het oog op het toenemend gewicht van de beleidsanalytische en op uitvoering gerichte 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 advisering 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 expertise 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 breed inzicht in de uitwerking van wet- en regelgeving op overheid en samenleving zijn daarvoor minstens even belangrijk als specialistische deskundigheid op een bepaald rechts- of beleidsterrein.

– Kennis

Specialistische kennis is wel wenselijk op een beperkt aantal rechtsgebieden. Daarin is een aantal 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 advisering een beroep kunnen doen op deskundigen wier aanwezigheid niet permanent geboden is. In deze behoefte kan worden voorzien door ad-hoc-inschakeling van externe deskundigen (artikel 23, tweede en derde lid van de Wet op de Raad van State), al dan niet voor een wat langere tijd.
4. Voor de taken in verband met het onafhankelijk begrotingstoezicht geldt het vereiste van specialistische kennis en ervaring op het gebied van publieke financiën, macro-economie en begrotingsbeheer. Voor de taken in verband met de jaarlijkse toetsing van het klimaatbeleid geldt het vereiste van voldoende kennis op het vlak van milieu, energie en infrastructuur.

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

- hoogwaardige adviesvaardigheden en attitude;
- kennis en inzicht in het politieke systeem en de wijze waarop via beleid, wetgeving en uitvoering besturing plaatsvindt;
- maatschappelijke ervaring en brede belangstelling;
- brede inzetbaarheid: naast deskundigheid op ten minste één relevant rechtsgebied of beleidsterrein, ook het vermogen om zich in andere rechtsgebieden of beleidsterreinen te verdiepen en het vermogen tot integratie;
- samenwerkingsgerichtheid;
- communicatieve en besluitvormingsvaardigheden;
- opdrachtgeversvaardigheden in samenwerking met juristen van de directie Advisering.

2. Kwaliteiten die nodig zijn voor de Afdeling bestuursrechtspraak en voor de leden 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, worden steeds meer eisen gesteld aan hoog professionele (na)scholing van degenen die met rechtspraak zijn belast.

– Noodzaak evenwichtige samenstelling van de Afdeling bestuursrechtspraak

De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de bestuursrechter worden gediend door een brede oriëntatie binnen de Afdeling bestuursrechtspraak. De bestuursrechter wordt meer dan andere rechters geconfronteerd met besluiten van het politiek gecontroleerde bestuur. Binnen de Afdeling bestuursrechtspraak moet een ruime variatie zijn aan achtergronden en ervaring binnen de bestuursrechtelijke rechtspraak. Die ervaring kan zijn opgedaan als rechter, als advocaat, in het openbaar bestuur en/of in de wetenschap. De keuze om niet alleen personen met ruime rechterlijke ervaring aan te stellen als staatsraad in de Afdeling bestuursrechtspraak, betekent dat speciale aandacht wordt geschonken aan de vraag of de personen die niet uit de rechterlijke macht afkomstig zijn de voor de rechterlijke functie noodzakelijke eigenschappen hebben.

– De hoedanigheid van meester in de rechten

Ingevolge artikel 2, vierde lid, in samenhang met artikel 8, vierde lid, en artikel 10, derde lid, van de Wet op de Raad van State kunnen de leden van de Raad en de staatsraden (i.b.d.), behoudens uitzondering, slechts deelnemen aan de rechtsprekende taak, indien zij (kort gezegd) de titel meester in de rechten hebben.

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 ligt, 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. Leden en staatsraden in dubbelfunctie

Artikel 2, derde lid, junctis artikel 8, vierde lid en artikel 10, derde lid, geeft de mogelijkheid dat ten hoogste tien leden of staatsraden worden benoemd in beide Afdelingen. Sinds de wijziging in de wet op de Raad van State van 2010 is van deze mogelijkheid niet meer gebruik gemaakt. Aan de zogenaamde dubbelbenoemingen is door natuurlijk verloop en individuele keuzes van leden in 2024 een einde gekomen. Er zullen geen aanbevelingen worden gedaan voor nieuwe dubbelbenoemingen. Het is wel mogelijk dat een lid van de ene Afdeling overgaat naar de andere. Dit vereist een apart koninklijk besluit waarin betrokkene ontslag wordt verleend uit de ene Afdeling en benoemd wordt in de andere. Van deze mogelijkheid wordt incidenteel gebruik gemaakt om kennis van en ervaring met de praktijk van het bestuursrecht en de bestuursrechtspraak, verworven in de Afdeling bestuursrechtspraak ten dienste te brengen van de Afdeling advisering. Overgang betekent dus dat niet langer werkzaamheden worden verricht in de oorspronkelijke Afdeling.

4. De bezetting van de (grondwettelijke) Raad

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:

¹ Ook advocaten vallen onder deze categorie.

- 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;
- de Raad besluit over de aanbeveling voor leden, staatsraden en staatsraden in buitengewone dienst, op voordracht van de betreffende Afdelingen, en wijkt van deze voordracht niet af dan slechts op grond van objectieve redenen die samenhangen met de persoonlijke geschiktheid van de kandidaat. Zie hiervoor de Procesregeling aanbeveling voor de benoeming van leden en staatsraden (www.raadvanstate.nl).
- de Raad is belast met de verslagfunctie en de terugkoppelingsfunctie;
- de Raad doet een voordracht voor de benoeming van de secretaris en ambtenaren van staat.

De Raad is – buiten de Koning – als volgt samengesteld:

- de vice-president;
- drie leden van de Afdeling bestuursrechtspraak, waaronder de voorzitter van deze Afdeling;
- drie leden van de Afdeling advisering.

De leden van de beide Afdelingen die zitting nemen in de Raad, worden – met uitzondering van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak – door de Afdelingen voorgedragen, op basis van anciënniteit van benoeming.

5. Overige criteria

Wat betreft de leeftijd van aan te trekken staatsraden zal erop gelet moeten worden dat betrokkene in ieder geval geruime tijd aan de Raad verbonden zal kunnen en willen zijn.

Het ambt behoeft geen eindfunctie te zijn, maar mag ook niet worden beschouwd als een korte tussenstop in de carrière. Bij werving en selectie wordt gestreefd naar evenwicht en diversiteit met betrekking tot gender, kleur en culturele achtergrond.

Den Haag, oktober 2025