

's-Gravenhage, 16 april 2009

AAN
De Voorzitter van de Vaste Commissie
voor Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Plein 2
2511 CR DEN HAAG

IEB 09-00460/sc

Zuw jeacht naar herden,

Dank voor uw uitnodiging voor een gesprek op 23 april 2009 met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het 'vacaturebeleid' bij de Raad. Mijnerzijds zou ik de commissie graag informeren over de criteria die de Raad aanlegt bij zijn aanbevelingenbeleid, de prioriteiten voor de komende periode bij het vervullen van vacatures en de procedure die de Raad daarbij volgt.

In deze brief geef ik enige hoofdlijnen ter oriëntatie voor u en de leden van uw commissie.

Algemeen beleidskader

In 2002 is door de Raad de "Notitie kwaliteiten waarmee rekening moet worden gehouden bij werving en selectie van staatsraden en staatsraden in buitengewone dienst (i.b.d.)" vastgesteld. In deze notitie zijn de kwaliteiten geformuleerd die binnen de Raad voor de taak als adviseur en bestuursrechter aanwezig moeten zijn, alsmede de persoonlijke kwaliteiten waarover leden van de Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak moeten beschikken. Deze notitie is besproken met de verantwoordelijke ministers en is ook gepubliceerd in het Jaarverslag van de Raad over 2005 (pagina 158-161). Een kopie van deze notitie voeg ik hierbij. Op de veranderende specifieke eisen die aan de advisering respectievelijk de bestuursrechtspraak worden gesteld is in het Jaarverslag 2006 (pagina 40-43) ingegaan. De jaarverslagen zijn te raadplegen via de website van de Raad (www.raadvanstate.nl).

Algemene uitgangspunten voor de selectie van staatsraden (i.b.d.)

De advisering

De Raad moet als algemeen en laatste adviseur voor wetgeving en bestuur een breed draagvlak hebben. Eenzijdigheid in politiek, bestuurlijk en maatschappelijk opzicht moet worden voorkomen. De Raad is immers meer dan een juridisch adviseur.

De Raad is ook geen 'deskundigenraad', zoals de sectorale raden.

Bij de Raad staat daarom niet zozeer vakdeskundigheid, maar het behartigen van eenheid, samenhang en integratie van beleid en wetgeving voorop.

Ervaringsdeskundigheid en brede inzetbaarheid zijn daarvoor van tenminste evenveel belang als deskundigheid op een bepaald rechts- en beleidsgebied.

Niettemin is de aanwezigheid van specialistische deskundigheid op een aantal terreinen van belang. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt in deskundigheid die per definitie aanwezig moet zijn in het college, deskundigheid die regelmatig nodig is en deskundigheid die slechts af en toe nodig is.

De bestuursrechtspraak

De Afdeling bestuursrechtspraak moet kunnen beschikken over rechters op het niveau van de appèlrechtspraak en een aantal topdeskundigen op de rechtsgebieden die voor de Afdeling relevant zijn. Ook is het van belang dat kennis van het openbaar bestuur worden ingebracht: weten hoe het bestuur werkt en wat de sterke en zwakke kanten van het bestuur zijn.

Ook binnen de Afdeling is het voorkómen van eenzijdigheid in politieke, bestuurlijke en maatschappelijke oriëntatie van belang.

Naast de algemene kwalificaties die nodig zijn om als rechter te kunnen fungeren, dienen de leden van de Afdeling bestuursrechtspraak te beschikken over kennis van de constitutionele grondslag en inrichting van de staat, kennis van of ervaring in het openbaar bestuur en ervaring of tenminste affiniteit met de eigen rol van de bestuursrechter.

Naast de kennis van het algemene bestuursrecht (de Algemene wet bestuursrecht) en de materiële rechtsgebieden waarop de Afdeling zich beweegt (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, milieu, vreemdelingen) is het voor het gezag en de kwaliteit van de uitspraken van de Afdeling als hoogste algemene bestuursrechter ook van belang dat zich onder haar leden steeds personen bevinden met ervaring met en kennis op het allerhoogste niveau van een aantal voor de Afdeling bijzondere onderwerpen (het recht van de Europese Unie en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, civielrecht en strafrecht).

Bij de vervulling van vacatures zal – naast de algemene kwalificaties – rekening moeten worden gehouden met de ontwikkelingen in het algemeen bestuursrecht en de voor de rechtsprekende functie relevante wetgeving. Op basis hiervan worden de prioriteiten bepaald in de noodzakelijke achtergrond (kennis en ervaring) van de aan te trekken leden.

Concretisering van de algemene uitgangspunten

Advisering

Op basis van de algemene uitgangspunten is het beleid vanaf 2002 geconcretiseerd in periodiek vastgestelde prioriteiten voor de selectie van staatsraden. Daarbij wordt rekening gehouden met het verloop door pensionering van zittende leden, nieuwe ontwikkelingen die zich voordoen en nieuwe eisen die aan de Raad als adviseur worden gesteld.

Voor de jaren 2009 tot en met 2010 zijn de volgende prioriteiten vastgesteld voor de vervulling van vacatures binnen de (toekomstige) Afdeling advisering:

- tweede helft 2009: een staatsraad met algemeen maatschappelijke en politieke ervaring en met kennis van de constitutionele verhoudingen en spelregels (intern reeds in procedure);
- begin 2010: een staatsraad met deskundigheid op het terrein van het belastingrecht;
- medio 2010: een staatsraad met deskundigheid op financieel-economisch gebied (macro-econoom/bedrijfsleven/bankwezen/internationaal);
- voor eind 2010: een staatsraad met brede bestuurlijke ervaring, liefst in een publieke uitvoerende dienst, bij voorkeur buiten Den Haag.

Gevolgen wetsvoorstel herstructurering

De Wet herstructurering Raad van State heeft voor de selectie van staatsraden voor de advisering gevolgen, vooral in verband met de beperking van het aantal dubbelbenoemingen tot ten hoogste 10.

Hoewel het wetsvoorstel de omvang van de Afdeling advisering niet expliciet voorschrijft, kan op basis van de ervaring worden vastgesteld dat gezien het werkaanbod die omvang, uitgedrukt in fte, op 11 fte moet worden gesteld. Voor een goede advisering zijn echter, gelet op de hiervoor aangegeven vereisten met betrekking tot spreiding in deskundigheden en maatschappelijke en politieke achtergrond, ongeveer 20 personen nodig. Het verschil wordt in de nu nog geldende wet door middel van dubbelbenoemingen opgevangen. De huidige staatsraden zijn dan ook steeds deeltijdadviseurs naast deeltijd-rechters.

Benoeming van leden in volle tijd voor de advisering gedurende een groot aantal jaren heeft overigens ook het nadeel van 'beperkt zicht'. Dit betekent dat staatsraden voor de advisering ook onder de nieuwe wet in de regel een deeltijdfunctie zullen blijven hebben. Anders dan nu, zal deze functie voor tenminste de helft van het aantal leden van de Afdeling gecombineerd moeten worden met een functie elders. Dat gegeven kan de Raad voor problemen plaatsen bij de selectie van geschikte kandidaten. Als regel zullen kandidaten – en hun (andere) werkgevers – immers een voorkeur hebben voor een volledige betrekking. Ook de vraag welke functies verenigbaar zijn met de functie van onafhankelijk adviseur komt om de hoek kijken. De wet geeft daarin weliswaar enige ruimte, maar voorzichtigheid is geboden.

Dit aspect zal de selectie van staatsraden voor de advisering in de nabije toekomst naar verwachting verzwaren. Daar tegenover staat dat door het vervallen van de automatische (dubbel)benoeming van de adviseurs in de Afdeling bestuursrechtspraak meer gericht kan worden voldaan aan de eigen eisen die de advisering stelt.

Bestuursrechtspraak

Ten aanzien van de prioriteiten bij de vervulling van vacatures binnen de Afdeling bestuursrechtspraak is het volgende van belang. Op basis van de te verwachten instroom van zaken zal de Afdeling bestuursrechtspraak eind 2010 moeten beschikken over ruim 37 (hele) formatieplaatsen.

Rekening moet daarbij ook worden gehouden met nieuwe ontwikkelingen in de wetgeving. Onder meer kan worden gedacht aan de op 1 juli 2008 in werking getreden Wet op de ruimtelijke ordening, met in het bijzonder het onderwerp grondexploitatie als

nieuw element in de rechtsprekende functie van de Raad van State. De wetgever heeft in de Memorie van Toelichting bij deze wet bijvoorbeeld aangegeven, dat de instroom in Kamer 1 van de Afdeling zal toenemen met 44%.

Een ander nieuw element zijn de boetes ingevolge de Wet arbeid vreemdelingen. Van belang is dat er personen onder de leden van de Afdeling zijn, die met betrekking tot deze voor de Afdeling bijzondere onderwerpen de rol van vraagbaak kunnen vervullen.

Gelet op het te verwachten verloop van staatsraden en staatsraden i.b.d. en de hiervoor aangegeven ontwikkelingen, zijn de volgende prioriteiten gesteld bij de vervulling van vacatures:

- per 1 september 2009 een staatsraad, die geverseerd is in het civiele recht (het onderwerp grondexploitatie heeft immers nauwe raakvlakken met het civiele recht);
- per 1 januari 2010 een staatsraad, die geverseerd is in het onderwerp grondexploitatie;
- per 1 januari 2010 een staatsraad, die gespecialiseerd is in het ruimtelijk bestuursrecht;
- begin 2010 een staatsraad, die breed inzetbaar is in Kamer 4 (vreemdelingenkamer).

Gelet op de onderbezetting van Kamer 3 (hoger beroep) zal mede gekeken worden naar de geschiktheid van beoogde kandidaten om voor een deel van de tijd te worden ingezet voor Kamer 3.

Bij het aantrekken van nieuwe staatsraden moet tevens worden gezocht naar personen die na verloop van tijd benoemd kunnen worden tot (plaatsvervangend) voorzitter van een Kamer. Inmiddels zijn alle kandidaten intern in procedure.

De man-vrouw verhouding binnen de Raad

Op dit moment is binnen de Raad zelf slechts bijna 20% vrouw. Bij de staatsraden i.b.d. die belast zijn met de bestuursrechtspraak, is dat bijna 50%. Ook bij de medewerkers is de verhouding ongeveer 50:50.

De Raad heeft zich voorgenomen in zijn aanbevelingenbeleid in het bijzonder met betrekking tot de advisering gericht te streven naar een evenwichtige man-vrouw verdeling, uiteraard met behoud van het hierboven gestelde ten aanzien van kwaliteiten en prioriteiten.

Advertentie

In het aanhangige wetsvoorstel is de bepaling opgenomen dat voor komende vacatures in de Raad een oproep in de Staatscourant wordt geplaatst met het profiel van de gezochte kandidaat of kandidaten.

De Raad is voornemens, vooruitlopend op de aanvaarding en inwerkingtreding van de wet, eind april 2009 een eerste oproep te plaatsen met het verzoek de Raad van State attent te maken op personen die eventueel op termijn in aanmerking komen om voorgedragen te worden voor de functie van staatsraad (v/m).

Daarbij zal meer specifiek worden gevraagd namen te noemen van personen met deskundigheid op het terrein van het belastingrecht. Dit in verband met een vacature die in 2010 zal ontstaan door het vertrek van staatsraad dr. J.C.K.W. Bartel.

Procedure naar de Kamer

In het Wetsvoorstel herstructurering Raad van State, dat op dit moment nog aanhangig is bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal, is de bepaling opgenomen dat de Vice-President ten minste eenmaal per jaar overleg heeft met de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de vacatures bij de Raad¹.

In de toelichting op de vierde Nota van Wijziging - welke nota heeft geleid tot opneming van genoemde bepaling in het wetsvoorstel - is aangegeven dat het overleg met de Kamer gevoerd kan worden aan de hand van een brief van de Vice-President aan de verantwoordelijke ministers, waaraan het kabinet desgewenst zijn kanttekeningen kan toevoegen.

Met het oog op het overleg van 23 april, leek het me goed deze procedure nu reeds zoveel mogelijk te volgen. Ik heb de beide ministers dan ook schriftelijk geïnformeerd omtrent de prioriteiten die ik hiervoor heb aangegeven. Daarbij heb ik tevens gewezen op de problemen die zich in de praktijk voordoen in verband met de bestaande materiële rechtspositie van de leden.

met gevoelens van de meest hoogachtig

C. J. J. van der Wal

¹ Artikel 2, eerste lid, en artikel 8, derde lid, juncto artikel 10, derde lid, van het gewijzigd wetsvoorstel, Kamerstukken I, 2008 -2009, 30 585, A