



# Subsidie-evaluatie StAB

## Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Eindrapportage subsidie-evaluatie (2007-2013) StAB

### Auteurs

drs. Lenny van Klink MBA (Rebel)  
prof. mr. Bart Jan van Ettehoven (UvA)  
dr. Enno Gerdes (Rebel)  
Katja Croijmans MSc (Rebel)

Datum  
28.11.13

Status  
Definitief

Klant  
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

REBEL

 UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

[www.rebelgroup.com](http://www.rebelgroup.com)  
KvK 24 40 42 27  
IBAN: NL23 ABNA 0240 3889 41

T 010 275 59 90  
F 010 275 59 99  
[info@rebelgroup.com](mailto:info@rebelgroup.com)

RebelGroup Executives bv  
Wijnhaven 23  
3011 WH Rotterdam

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Achtergrond: andere gerechtsdeskundigen en de StAB</b>	<b>8</b>
2.1	Inleiding	8
2.2	Burgerlijk recht	8
2.3	Strafrecht	8
2.4	Bestuursrecht	9
2.5	Twee verschillen: bekostiging en dienstverband	10
<b>3</b>	<b>Doelstelling en activiteiten van de StAB</b>	<b>11</b>
3.1	Ontstaansgeschiedenis	11
3.2	Doelstelling StAB in akte van oprichting, missie en wettekst	11
3.3	Werkwijze advisering StAB	13
3.4	Ontwikkeling in instroom van zaken bij de StAB	14
3.5	Ontwikkeling overige dienstverlening	22
3.6	Conclusies en aanbevelingen	25
<b>4</b>	<b>Interne bedrijfsvoering</b>	<b>27</b>
4.1	Organisatie	27
4.2	Productie en doorlooptijden	27
4.3	Personeel	29
4.4	Conclusies en aanbevelingen	31
<b>5</b>	<b>De subsidierelatie</b>	<b>33</b>
5.1	Bekostiging	33
5.2	Governance	36
5.3	Conclusies en aanbevelingen	37
<b>6</b>	<b>Kwaliteit van de deskundigenadviesing</b>	<b>40</b>
6.1	ABRVs en rechtbanken als belangrijkste opdrachtgevers	40
6.2	Redenen voor inschakeling StAB	40
6.3	Procedure inschakeling StAB bij rechtbanken en de ABRVs	41
6.4	Oordeel bestuursrechters over kwaliteit dienstverlening StAB	43
6.5	Conclusies en aanbevelingen	45
<b>7</b>	<b>Samenvattende conclusies</b>	<b>46</b>
	<b>Bijlage 1 – Schriftelijke bronnen</b>	<b>50</b>
	<b>Bijlage 2 – Gesprekspartners</b>	<b>51</b>
	<b>Bijlage 3 – Samenstelling begeleidingsgroep</b>	<b>53</b>
	<b>Bijlage 4 – Lijst van afkortingen</b>	<b>54</b>
	<b>Bijlage 5 – Vragenlijst interviews</b>	<b>56</b>

## Tabellen en afbeeldingen

### *Tabellen*

Tabel 1-1: Onderzoeksvragen	6
Tabel 3-1: Wettelijke verankering StAB	12
Tabel 3-2: StAB in (concept) Omgevingswet	13
Tabel 3-3: Instroom van zaken StAB naar aantal en werklast	15
Tabel 3-4: Totale instroom van zaken bij ABRvS	15
Tabel 3-5: Deskundigenberichten per fte en gemiddelde zaakzwaarte	16
Tabel 3-6: Ontwikkeling instroom van zaken StAB onderverdeeld naar rechtbank	18
Tabel 3-7: Overige dienstverlening StAB naar aantal en werklast	24
Tabel 4-1: Productie van zaken naar werklast	28
Tabel 4-2: Doorlooptijden adviestrajecten	28
Tabel 4-3: Kengetallen personeel StAB	29
Tabel 4-4: Verdeling personeel StAB naar functie	31
Tabel 5-1: Inkomsten en uitgaven StAB	34

### *Afbeeldingen*

Figuur 3-1: Verdeling zaken StAB over rechtbanken	19
Figuur 3-2: Ontwikkeling aantal zaken totaal en omgevingsrecht	21
Figuur 3-3: 'Ringen' van activiteiten van de StAB	25

## 1 Inleiding

### *Aanleiding voor evaluatieonderzoek naar de StAB*

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: StAB) is eind 1995 opgericht door de toenmalige minister van VROM. De taak van de StAB is wettelijk omschreven: het onpartijdig en onafhankelijk adviseren van de bestuursrechter op diens verzoek, inzake beroepen op grond van de Wet milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening<sup>1</sup>. Deze wettelijke taak is later overgenomen in de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Sinds de samenvoeging in 2010 van het ministerie van VROM en het ministerie van V&W komt de bekostiging van de StAB ten laste van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Als gevolg van de bezuinigingen is door het ministerie van IenM besloten dat een opneinde subsidieëring niet langer wenselijk is. Daarom is deze per januari 2012 beëindigd en is een subsidieplafond voor 2012 en 2013 ingesteld. Op 30 augustus 2013 is het subsidieplafond voor 2014 vastgesteld op € 5.377.000,-.<sup>2</sup>

Het ministerie van IenM wenst de subsidieverstrekking aan de StAB te evalueren. Ook op grond van artikel 4:24 Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk gepubliceerd worden. Deze rapportage bevat de resultaten van het evaluatieonderzoek naar de subsidieverstrekking aan de StAB.

### *Scope van dit evaluatieonderzoek*

In 2001 en 2006 heeft onderzoek plaatsgevonden naar het functioneren van de stichting. In 2011 heeft geen onderzoek naar het functioneren plaatsgevonden, wel heeft in dat jaar een uitgebreid (evaluatie-)gesprek plaatsgevonden tussen de StAB en de toenmalige DG Milieu. De scope van onderhavige evaluatie betreft dan ook de periode 2007 tot medio 2013. Vanwege het beëindigen van de opneinde financiering in 2012 en het instellen van een subsidieplafond voor 2012 en 2013 en nadien ligt het zwaartepunt van deze evaluatie op de jaren 2012 en 2013.

In deze rapportage worden de volgende thema's behandeld:

1. Activiteiten van de StAB
2. Interne bedrijfsvoering
3. Subsidierelatie: begroting en toezicht
4. Kwaliteit van de dienstverlening, beoordeeld door de bestuursrechtspraak

Deze thema's hangen samen met de door het ministerie van IenM geformuleerde onderzoeksvragen, zoals in de volgende tabel opgenomen.

<sup>1</sup> Wet Milieubeheer artikel 20:14, 15; Wet ruimtelijke ordening artikel 8:5, 6; Wet algemene bepalingen omgevingsrecht artikel 6.6b.

<sup>2</sup> Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu, van 20 augustus 2013, nr. IENM/BSK-2013/140073, houdende wijziging van de Regeling subsidieplafond StAB 2012-2013. Staatscourant 2013, nr. 23998.

Tabel 1-1: Onderzoeksvragen

Thema	Onderzoeksvraag
1. Activiteiten en Doelstelling	a. De meer overkoepelende vraagstelling: Wordt aan de voorwaarden van het Besluit subsidiëring StAB voldaan?
2. Interne bedrijfsvoering	b. Hoe heeft de interne bedrijfsvoering van de StAB zich ontwikkeld?
3. Subsidierelatie: begroting en toezicht	c. Zijn er mogelijkheden om de subsidierelatie effectiever in te richten? d. Zijn er alternatieven voor de huidige bekostigingssystematiek?
4. Kwaliteit dienstverlening	e. Hoe heeft de kwaliteit van de dienstverlening zich ontwikkeld?

Bovenstaande onderzoeksvragen kunnen we samenvatten in één centrale vraagstelling:

*Voldoet de StAB aan de subsidievoorwaarden conform het Besluit Subsidiëring StAB en zijn optimalisaties mogelijk binnen het bestaande systeem?*

### Bronnen

Voor dit onderzoek is een uitvoerige documentanalyse uitgevoerd en hebben gesprekken plaatsgevonden met betrokkenen uit het veld. De geschreven bronnen die gebruikt zijn voor dit onderzoek zijn opgenomen in bijlage 1.

De onderzoekers hebben 11 interviews gehouden met het managementteam van de StAB, adviseurs van de StAB, IenM (HBJZ, FMC), Raad voor de Rechtspraak, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, SSR, Rechtbank Noord-Holland (Haarlem), Rechtbank Limburg (Roermond), Rechtbank Den Haag, plus een drietal telefonische interviews met de Rechtbanken Noord-Nederland (Assen), Zeeland- West-Brabant (Breda) en Amsterdam. In de selectie van rechtbanken is rekening gehouden met regionale spreiding en met het aantal keren (veel en juist heel weinig) dat rechtbanken een beroep doen op de StAB. Daarnaast is gesproken met personen bij het NFI en het ministerie van VenJ. Een overzicht van de gesprekspartners is opgenomen in bijlage 2.

Hoewel onze dataverzameling niet uitputtend is, zijn de door ons geraadpleegde bronnen voldoende rijk en gevarieerd gebleken en is in de interviewronde saturatie<sup>3</sup> bereikt. Daarmee hebben wij de overtuiging dat in deze rapportage een volledig en representatief beeld over het functioneren van de StAB gegeven wordt.

We hebben ons in dit onderzoek gebaseerd op cijfers die (met name) de StAB heeft aangeleverd en de controleverklaringen van de accountant. Er heeft door ons geen zelfstandig boekenonderzoek plaatsgevonden naar de juistheid van de getallen; deze evaluatie is daarmee geen accountantscontrole.

<sup>3</sup> Voor de validiteit van kwalitatief onderzoek is saturatie van de gegevensverzameling van belang. Saturatie houdt in dat bij analyse van de gegevens er door nieuwe gegevens geen nieuwe informatie over de relevante onderwerpen wordt verkregen. Daarmee wordt het verzadigingspunt bereikt (Boeije, 2006).

***Opbouw van de rapportage***

De rapportage start met een achtergrondschets van gerechtsdeskundigen in de rechtspraak, waar de StAB er één van is. Daarna behandelen we achtereenvolgens de doelstelling en activiteiten van de StAB, de interne bedrijfsvoering van de StAB en de subsidierelatie van de StAB met het ministerie van IenM. Vervolgens komt de relatie van de StAB met de bestuursrechtspraak aan de orde en hoe de kwaliteit van de StAB door de bestuursrechtspraak wordt ervaren. We sluiten af met een algemene conclusie waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord.

## 2 Achtergrond: andere gerechtsdeskundigen en de StAB

### 2.1 Inleiding

De rechter kan een beroep doen op deskundigen in het kader van de feitenvergaring en bewijsvoering en ter voorlichting. De rechter is jurist en – uitzonderingen daargelaten – geen deskundige op 'buitenjuridisch' terrein. De behoefte aan deskundigheid is divers. Op het gebied van het strafrecht valt te denken aan: reclasseringsmedewerkers, technici, ballistisch deskundigen, psychologen, psychiaters, scheikundigen, genetici, grafologen. In het bestuursrecht worden door de rechter onder meer geraadpleegd: psychologen, psychiaters, andere artsen, arbeidsdeskundigen, taxateurs, en technici met kennis van (aspecten van) de fysieke leefomgeving, zoals op het gebied van straling, geluid, trilling, geur, verkeer, luchtkwaliteit. De adviseurs van de StAB zijn met name werkzaam op laatstgenoemd terrein, de fysieke leefomgeving.

### 2.2 Burgerlijk recht

In het burgerlijk recht kan op verzoek van één der partijen of ambtshalve door de rechter een deskundigenbericht worden bevolen, indien voor de beoordeling van bepaalde feiten of omstandigheden speciale vakkennis nodig is waarover de rechter niet beschikt (art 194-200 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). De kosten van de deskundigenadvisering komen in beginsel voor rekening van partijen en dus niet voor de Staat. Dit is anders dan in het straf- en bestuursrecht. Ter dekking van de kosten van het deskundigenonderzoek, die fors kunnen zijn, zal naar keuze van de rechter eiser en/of gedaagde een voorschot moeten deponeren (art 195-196 Rv). In het (eind)vonnis beslist de rechter over de vraag wie uiteindelijk de kosten van de procedure, waaronder de kosten van het deskundigenonderzoek, moet dragen.

### 2.3 Strafrecht

De bevoegdheid om in het kader van een strafrechtelijke procedure deskundigen in te schakelen is bij wet geregeld. Het wetboek van Strafvordering regelt dat een deskundige kan worden ingeschakeld door de rechter-commissaris, de (hulp)officier van justitie, de zittingsrechter en de verdachte. Het ministerie van VenJ heeft op bepaalde terreinen voor eigen deskundigheid gezorgd. Denk hierbij aan het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), waar forensisch technisch onderzoek wordt verricht en aan het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) dat in 2006 is ontstaan uit een fusie van de Forensisch Psychiatrische Dienst (FPD) en het Pieter Baan Centrum (PBC). Het NIFP is het kennisinstituut voor de Forensische Psychiatrie en Psychologie voor het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ). Het NIFP is onder andere verantwoordelijk voor advisering aan de rechterlijke macht over de persoon van de verdachte (Pro Justitia rapportage) en advisering aan het ministerie van VenJ over uitvoering van individuele tbs. De kosten gemoeid met deskundigenadvisering door NFI en NIFP komen voor rekening van het ministerie van VenJ. Het NFI



wordt door het ministerie van VenJ bekostigd middels een lumpsum (vast basisbedrag), met daaraan gekoppeld productieafspraken. Als de productie de afspraken en het budget overschrijdt wordt een uurtarief in rekening gebracht voor extra productie.

#### 2.4 Bestuursrecht

In de bestuursrechtelijke procedure is de bevoegdheid om deskundigen in te schakelen in het kader van (hoger) beroep bij de bestuursrechter neergelegd in artikel 8:47 Awb. Het al dan niet inschakelen van een deskundige is een bevoegdheid van de bestuursrechter. Partijen kunnen er om vragen, de rechter kan ook ambtshalve een deskundige benoemen. Indien de bestuursrechter van zijn bevoegdheid gebruik maakt, gelden nadere regels neergelegd in artikel 13 van de Procesregeling bestuursrecht 2013 (voor de hoogste bestuursrechters) en artikel 15 Procesregeling bestuursrecht 2010 (voor de rechtbanken). De deskundige krijgt een vergoeding voor het instellen van het onderzoek en het uitbrengen van zijn advies / rapport op de voet van de Wet tarieven in strafzaken (art 8:36, lid 1 Awb). Uit het Besluit tarieven in strafzaken volgt dat de meeste onderzoekshandelingen worden gehonoreerd volgens vaste maximumtarieven. Zo krijgen psychiaters maximaal € 116,09 per uur, psychologen max € 89,10 per uur. Voor (overige) werkzaamheden waarvoor geen speciaal tarief is bepaald, geldt, naar gelang de werkzaamheden niet of in meer of mindere mate van wetenschappelijke of bijzondere aard zijn, een tarief van ten hoogste € 116,09 per uur. Hier valt ook onder een milieuraportage: rapportage over de leefomgeving van de onderzochte persoon. De kosten van de deskundige die op de voet van artikel 8:47 Awb door de bestuursrechter is ingeschakeld komen voor rekening van het ministerie van VenJ. Indien partijen deskundigen inschakelen dan dienen zij de kosten daarvan zelf te dragen.

#### ***De StAB als vaste deskundige voor de bestuursrechtspraak***

De StAB is een gerechtsdeskundige die in beginsel exclusief werkt voor de bestuursrechtspraak.<sup>4</sup> De adviezen van de aan de StAB verbonden deskundigen hebben betrekking op de fysieke leefomgeving. Het gaat veelal om geschillen op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen, omgevingsvergunningen), inclusief planschadezaken en geschillen over de handhaving van voorschriften en algemene regels. Hoewel er geen formeel beletsel bestaat om een andere deskundige te raadplegen, maken bestuursrechters bij geschillen op het gebied van de fysieke leefomgeving in beginsel uitsluitend gebruik van de diensten van de StAB.<sup>5</sup> De huidige financieringsregeling voor de inwinning van adviezen vormt ook geen stimulans om andere deskundigen te raadplegen. Aan de inschakeling van de StAB zijn voor de ABRvS en de rechtbanken namelijk geen kosten verbonden, terwijl zij andere deskundigen wel 'zelf' moeten betalen. De kosten gemoeid met het uitbrengen van een advies aan de bestuursrechter komen ook niet ten laste van partijen, waaronder steeds (ten minste) één bestuursorgaan, en evenmin ten laste van het ministerie

<sup>4</sup> Incidenteel is in het verleden ook geadviseerd door de StAB ten behoeve van de strafrechter en de burgerlijke rechter. In dat geval moet de rechtspraak betalen voor de advisering.

<sup>5</sup> Een enkele keer lukt het niet omdat de StAB niet de gevraagde expertise kan leveren, bijvoorbeeld bij nautische problematiek. Vaak kan de StAB de rechter in zo'n geval wel doorverwijzen naar de juiste deskundige.

van VenJ, verantwoordelijk voor de rechtspraak. Het is historisch zo gegroeid dat de kosten van de advisering door de StAB voor rekening komen van het ministerie van IenM, voorheen VROM. Dit ministerie bekostigt de StAB via een lumpsum (subsidie met plafond) op jaarbasis, en dus niet per uitgebracht advies, zoals overigens te doen gebruikelijk in het straf- en bestuursrecht. Voor door de StAB in het kader van planschadezaken ingeschakelde (zelfstandig gevestigde) taxateurs, geldt dat de daarmee gemoeide kosten voor rekening komen van de bestuursrechter en dus van VenJ.

Het strafrecht kent een aantal vaste forensische deskundigen ten behoeve van o.a. de rechtspraak, zoals het hiervoor genoemde NFI en het NIFP. Een vaste deskundige zoals de StAB is binnen de bestuursrechtspraak bijzonder. In andersoortige geschillen dan de fysieke leefomgeving, zoals in geschillen over de arbeidsongeschiktheid van een werknemer, waarin door de bestuursrechter aan artsen, psychologen en arbeidsdeskundigen om advies wordt gevraagd en bij belastinggeschillen waarbij door de belastingrechter voor de waardebeoordeling van (onroerende) zaken advies wordt gevraagd aan taxateurs, wordt per zaak een deskundige ingeschakeld, die wordt gekozen uit een lijst c.q. een register van te raadplegen gerechtsdeskundigen.

## 2.5 Twee verschillen: bekostiging en dienstverband

Het hele veld overziend, vallen enkele verschillen op. Ten eerste het verschil in de wijze van bekostiging. De StAB wordt bekostigd door middel van een lumpsum op jaarbasis inclusief subsidieplafond; het NFI wordt in principe door VenJ ook bekostigd met behulp van een lumpsum, maar maakt daarnaast afspraken met het Openbaar Ministerie over het aantal zaken waarin het NFI voor dit bedrag ingeschakeld kan worden; de subsidiegever VenJ wordt hierbij betrokken, maar is geen partij in deze afspraak. Voor extra productie bovenop het afgesprokene wordt per onderzoek extra betaald. Daarnaast is er de 'p maal q' systematiek (betaling per advies op basis van een wettelijk geregeld uurloon) waarmee onder andere artsen die als gerechtsdeskundige optreden worden bekostigd.

Ten tweede is er een verschil tussen zelfstandig gevestigde deskundigen, zoals medisch deskundigen, die op ad-hoc-basis door de rechter worden ingehuurd versus StAB- en NFI-medewerkers die een vast dienstverband hebben.

## 3 Doelstelling en activiteiten van de StAB

### 3.1 Ontstaansgeschiedenis

Pas vanaf 1988 worden in Nederland bestuursrechtelijke milieu en ruimtelijke orderingsgeschillen door een onafhankelijke rechter beslecht. Tot dat moment kon administratief beroep worden ingesteld bij de Kroon (Minister en de Koning). De Afdeling voor geschillen van bestuur van de Raad van State stelde ten aanzien van dit beroep een ontwerp-Koninklijk Besluit op. Inhoudelijk liet de Afdeling geschillen zich adviseren door het ministerie van VROM (afdelingen BARST en BABM), door te vragen om een zogenoemd ambtsbericht. Het ambtsbericht beperkte zich niet tot de technisch inhoudelijke kant, maar besloeg ook de juridische kant van een zaak. De Afdeling geschillen nam het ambtsbericht veelal over in het ontwerp-Kroonbesluit, dat veelal weer werd overgenomen door de Kroon. In het Benthem-arrest werd echter door het EHRM bepaald dat het Kroonberoep in strijd is met artikel 6 EVRM; de Kroon kon niet worden beschouwd als onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie. Het kroonberoep bleef met de Tijdelijke wet Kroongeschillen nog enige tijd bestaan en verviel definitief met de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht in 1994. In datzelfde jaar gingen de Afdeling geschillen en de Afdeling rechtspraak op in de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Om de onafhankelijke positie van BARST en BABM, resortierend onder het ministerie van VROM, meer te benadrukken is besloten deze bureaus per 1 november 1996 samen te voegen en onder te brengen in een zelfstandige stichting, genaamd de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijk Ordening (StAB), wier onafhankelijke positie wettelijk is verankerd.<sup>6</sup>

### 3.2 Doelstelling StAB in akte van oprichting, missie en wettekst

Het doel van de StAB is in de akte van oprichting (25 september 1995) als volgt omschreven: *"De stichting heeft ten doel het in onpartijdigheid en onafhankelijkheid verrichten van de in de wet omschreven taken inhoudende het uitbrengen van deskundigenberichten aan de administratieve rechter op diens verzoek"*.

Op de website heeft de StAB haar missie als volgt geformuleerd: *"De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (voor Milieu en Ruimtelijke Ordening), kortweg StAB, is een onpartijdige deskundige, die de bestuursrechter desgevraagd adviseert over geschillen op het gebied van het fysieke leefmilieu. De onpartijdige en onafhankelijke positie van de StAB is wettelijk verankerd. StAB levert een bijdrage aan een efficiënte rechtspraak op het gebied van het fysieke leefmilieu en aan de inhoudelijke kwaliteit van de jurisprudentie. Vanwege de bevordering van de voorspelbaarheid en consistentie van de jurisprudentie wordt daarmee het draagvlak voor rechterlijke uitspraken vergroot"*.

De StAB spreekt naast advisering aan de bestuursrechter ook over het bijdragen aan een efficiënte rechtspraak en aan de inhoudelijke kwaliteit van de jurisprudentie. Daarmee heeft de StAB haar missie ruimer verwoord, dan de doelstelling zoals beschreven in de akte van oprichting, evenals de wettelijke taak van de StAB die hieronder nader zal worden toegelicht.

<sup>6</sup> Leemans, T. (2008). 'De toetsing door de bestuursrechter in milieugeschillen'. Dissertatie. Universiteit Leiden.

**Wettelijke verankering**

De positie en taak van de StAB zijn wettelijk verankerd in de Wet milieubeheer (Wm), de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De relevante wetsartikelen zijn opgenomen in onderstaande tabel.

**Tabel 3-1: Wettelijke verankering StAB**

Wet	Artikel	Inhoud
<b>Wet Milieubeheer</b>	Artikel 20.14: 1	Onze Minister is gemachtigd namens de Staat tot oprichting over te gaan van een stichting die tot doel heeft de taak te verrichten bedoeld in artikel 20.15.
	Artikel 20.15	De stichting heeft tot taak aan de bestuursrechter op diens verzoek deskundigenbericht uit te brengen inzake beroepen tegen besluiten als bedoeld in artikel 20.3, eerste lid, van deze wet alsmede beroepen tegen beschikkingen krachtens de hoofdstukken 6, 7 en 8 van de Waterwet met betrekking tot het lozen of storten van stoffen en het onttrekken van grondwater als bedoeld in artikel 6.1 van die wet. Op verzoek van de bestuursrechter brengt de stichting tevens deskundigenbericht uit inzake beroepen op grond van andere wetten, voor zover het onderwerpen betreft die samenhangen met aspecten van het milieubeheer waarvoor Onze Minister verantwoordelijk is.
	Artikel 20.17: 1	Indien met toepassing van artikel 20.14 een stichting is opgericht, verstrekt Onze Minister aan de stichting subsidie overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen voorschriften, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor een goede taakuitoefening.
<b>Wet ruimtelijke ordening</b>	Artikel 8.5:	Onze Minister kan namens de Staat tot oprichting overgaan van een stichting die tot doel heeft de taak te verrichten, bedoeld in artikel 8.6. 2. Wijziging van de statuten van de stichting of ontbinding van de stichting behoeft de instemming van Onze Minister. Alvorens te beslissen over de toestemming hoort Onze Minister de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. 3. De statuten waarborgen dat de stichting haar werkzaamheden onpartijdig en onafhankelijk verricht.
	Artikel 8.6	De stichting heeft tot taak aan de bestuursrechter op diens verzoek deskundigenbericht uit te brengen inzake beroepen op grond van deze wet. Op verzoek van de bestuursrechter brengt de stichting tevens deskundigenbericht uit inzake beroepen op grond van andere wetten voor zover het onderwerpen betreft die samenhangen met de ruimtelijke ordening.
<b>Wet algemene bepalingen omgevingsrecht</b>	Artikel 6.5b	1. De stichting, bedoeld in artikel 20.15 van de Wet milieubeheer, heeft tevens tot taak aan de bestuursrechter op diens verzoek deskundigenbericht uit te brengen inzake beroepen op grond van deze wet. 2. Artikel 20.17 van de Wet milieubeheer is van overeenkomstige toepassing.

Het kabinet wil het omgevingsrecht makkelijker en slagvaardiger maken en samenvoegen in één Omgevingswet. Regels op het gebied van omgevingsrecht worden in de Omgevingswet gebundeld

en vereenvoudigd, zo is het plan. Zo zullen de Wro, Wabo (en vele andere wetten) opgaan in de Omgevingswet. De Wet milieubeheer blijft bestaan. In de conceptversie van de Omgevingswet is opgenomen dat de Minister het werkveld van de StAB kan bepalen bij Algemene Maatregel van Bestuur.

Tabel 3-2: StAB in (concept) Omgevingswet

Wet	Artikel	Inhoud
(concept) Omgevingswet	Artikel 17.10	Bij algemene maatregel van bestuur kan de taak van de stichting, bedoeld in artikel 20.14 van de Wet milieubeheer, worden uitgebreid tot andere in die maatregel genoemde onderdelen van het omgevingsrecht.
	Toelichting	De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: StAB), is een bijzondere privaatrechtelijke rechtspersoon, die de bestuursrechter sinds 1996 op verzoek adviseert over geschillen op het gebied van het fysieke leefmilieu. De regeling van de StAB is momenteel opgenomen in afdeling 8.2 van de Wro en de artikelen 20.14 tot en met 20.17 van de Wet milieubeheer. Ook artikel 6.5b van de Wabo regelt een deel van de taak van de Stichting en de financiering ervan. In verband met het intrekken van de Wabo en de Wro is een beperkte regeling opgenomen in het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Dit houdt in dat er alleen een mogelijkheid is opgenomen om de taken van de StAB bij algemene maatregel van bestuur uit te breiden naar die op het terrein van de fysieke leefomgeving (zoals dat nu geregeld is in de Wabo en Wro), terwijl de grondslag voor de StAB in de Wet milieubeheer blijft staan.
	Toelichting op Artikel 17.10	Het voorgestelde artikel 17.10 van de Omgevingswet is noodzakelijk om de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak ook te kunnen inschakelen voor beroepen die niet op de Wet milieubeheer zijn gebaseerd. Omwille van de gewenste flexibiliteit is gekozen voor een grondslag om de taken van de StAB bij algemene maatregel van bestuur uit te breiden tot onderdelen van het omgevingsrecht.

De StAB stelt hierover het volgende: *"De grondslag voor de StAB blijft in de Wet milieubeheer staan. De wettelijke basis van de StAB is op deze manier verankerd in een wet uit hoofde waarvan de StAB nauwelijks werk krijgt. De Wet milieubeheer regelt namelijk alleen de vergunningplicht voor heel grote bedrijven, wat de StAB gemiddeld 1 zaak per jaar oplevert. Als de taak van de StAB niet in de Omgevingswet komt, kan de Minister bij AMvB het werkgebied van de StAB bepalen. Dit betekent voor de StAB een onzekerder toekomstperspectief, dan thans het geval is."*<sup>7</sup>

### 3.3 Werkwijze advisering StAB

Het adviestraject begint met een verzoek aan de StAB om een deskundigenbericht uit te brengen door de (bestuurs)rechter (art 8:47 Awb). De rechter stuurt het dossier op naar de StAB, waar het

<sup>7</sup> Mailwisseling met de StAB in het kader van dit evaluatieonderzoek.

dossier binnenkomt bij 'de planner'. Daarna volgt de intakeprocedure waarin 'de intaker' punten toekent aan de zaak op basis van kernmerken van de zaak zoals aantal appellanten en beroepsgronden. De zaakswaarde wordt ingeschat op basis van tijdschrijfgegevens uit het verleden; het tijdschrijven is inmiddels afgeschaft.<sup>8</sup> In het wekelijkse planningsoverleg worden de zaken toebedeeld aan een adviseur – in geval van een projectteam aan de projectleider – en er wordt een tweede lezer aangesteld. De advisering door de StAB geschiedt enkel- of meervoudig. Bij een enkelvoudig advies is één adviseur betrokken. Dit gebeurt vaak in zaken waarin één (milieu)aspect overheerst, zoals bijv. geluid. Bij een meervoudig advies is een team van adviseurs betrokken; een team van adviseurs wordt ingezet indien de adviesvraag meerdere kennisgebieden beslaat en om een multidisciplinaire benadering vraagt. Het adviestraject start met een dossierstudie. Vervolgens bezoeken de deskundigen van de StAB vrijwel altijd de belanghebbenden, het betrokken bestuursorgaan en de locatie. De StAB beperkt zich tot de weergave van de feiten en bespreekt de stellingen van partijen (de beroepsgronden) in het licht van wet- en regelgeving (beleid), alsmede de jurisprudentie. De StAB doet in principe geen uitspraken over de juridische kant van een zaak, dat is aan de rechter. Er vindt, zo stelt de StAB, altijd een kwaliteitscheck op het deskundigenbericht plaats door een tweede lezer, een senior adviseur. Daarna wordt de rapportage aangeleverd bij het service center waar de opmaak van het rapport wordt verzorgd en vervolgens wordt verstuurd naar de opdrachtgever. Het deskundigenbericht is één van de processtukken in de procedure bij de rechter. Partijen krijgen de gelegenheid hun zienswijze op het adviesrapport naar voren te brengen (art. 8:47, lid 5 Awb). Daarna speelt het rapport veelal een rol bij de behandeling van de zaak ter zitting en bij de uitspraak. De StAB wordt doorgaans ingeschakeld door de rechter in eerste aanleg (de rechtbanken) en de rechter in eerste en enige aanleg (ABRvS in omgevingsrechtzaken). Een enkele keer wordt de StAB ingeschakeld door de ABRvS als hogerberoepsrechter.<sup>9</sup> Ook in het kader van een verzoek om een voorlopige voorziening kan de StAB om een (spoed)advies worden gevraagd.<sup>10</sup>

### 3.4 Ontwikkeling in instroom van zaken bij de StAB

#### *Dalende instroom ABRvS, stijgende instroom rechtbanken*

De StAB wordt ingeschakeld door de ABRvS en door de rechtbanken. Onderstaande tabel geef de ontwikkeling in instroom van zaken weer in de periode 2007 tot medio 2013. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in klantgroep en in aantallen zaken per klantgroep en werklust<sup>11</sup> per klantgroep.

<sup>8</sup> Omdat de tijdschrijfgegevens door de jaren heen goed overeen kwamen met de daadwerkelijke instroom en productie is besloten het tijdschrijven af te schaffen. Bron: gesprek met StAB adviseurs.

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 17 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7904, inzake de aan roltrappen in het station Utrecht centraal te stellen veiligheidseisen op grond van het Bouwbesluit 2003, waarin de StAB door de rechter in het kader van het hoger beroep (alsnog) is ingeschakeld.

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag 8 oktober 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX9470, waarin de StAB is ingeschakeld om zicht te krijgen op de effecten van een groot nieuwbouwproject in Noordwijk.

<sup>11</sup> De factor 'werklust' komt ongeveer overeen met het aantal uren dat is geïnvesteerd in een advies. Een werklustfactor van 36 betekent dus ongeveer de inzet van één persoon gedurende één week.

Tabel 3-3: Instroom van zaken StAB naar aantal en werklast

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (tot 17 sep.)
<b>Instroom van zaken naar aantal</b>							
<b>Instroom van zaken naar werklast (= aantal uren per zaak)</b>							
Afdeling	451	266	282	226	123	93	52
bestuursrechtspraak Raad van State	24.025	29.767	30.834	39.723	21.522	20.404	nmb
Rechtbanken	40	37	55	43	79	109	52
Bestuursrecht	1.556	2.689	2.215	2.990	5.187	9.245	
Rechtbanken Civiel, Strafrecht, overig	3	3	9	2	5	1	4
<b>Totaal</b>	<b>494</b>	<b>306</b>	<b>346</b>	<b>271</b>	<b>207</b>	<b>203</b>	<b>108</b>
	<b>25.624</b>	<b>34.121</b>	<b>32.210</b>	<b>43.085</b>	<b>28.004</b>	<b>29.739</b>	

Uit de tabel kan worden afgeleid dat de StAB steeds meer wordt ingeschakeld door rechtbanken, terwijl de instroom afkomstig van zaken van de ABRvS een dalende tendens laat zien: van meer dan 400 zaken in 2007 naar minder dan 100 zaken in 2012.

We zoomen nader in op de inschakeling van de StAB door de ABRvS door te onderzoeken in hoeveel van de zaken die binnenkomen bij de ABRvS de StAB wordt ingeschakeld.

Tabel 3-4: Totale instroom van zaken bij ABRvS

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Instroom RO-kamer, [waarvan % StAB advies]	[geen gegevens beschikbaar]	647 15%	1146 7%	1322 6%	1264 6%	1229 4%	1509 3%
Instroom A-kamer / M-kamer, <sup>12</sup> waarvan % StAB advies]	[geen gegevens beschikbaar]	1114 15%	1107 13%	966 11%	3328 2%	3265 1%	2577 0%

Ook hier zien we een dalende tendens: werd de StAB in 2008 nog in 15% van de zaken door de ABRvS ingeschakeld, in 2012 was dit gedaald naar slechts 2% van de zaken. Naast de overgang van Wabomilieuzaken van de ABRvS naar de rechtbanken in eerste aanleg worden hiervoor door de ABRvS de volgende redenen aangedragen:

- De zittingen worden nu professioneler voorbereid. In het voortraject wordt meer bewust afgewogen of de StAB ingeschakeld moet worden. Er wordt zwaarder ingezet op instructies.

<sup>12</sup> Per 1 oktober 2010 is de Wabo in werking getreden. Vanaf dat moment is de rechtbank de bevoegde rechter in milieuzaken. Om die reden is de Milieu-kamer (M-kamer) per 1 juli 2011 opgenomen in de algemene-kamer (A-kamer): de cijfers over 2011 laten dan ook bij milieu een enorme stijging van procedures zien. Dat zijn in overgrote meerderheid geen milieuzaken maar algemene hoger-beroepzaken. In 2011 is ook een significante daling zichtbaar van het aantal StAB-adviezen in milieuzaken.

- Bepaalde onderwerpen zijn inmiddels 'uitgekristalliseerd', waardoor het niet meer nodig is om de expertise van de StAB in te schakelen.
- De StAB had het in het verleden een tijdje zo druk dat de doorlooptijd een probleem werd. Dat is nu opgelost, maar heeft wel ertoe geleid dat meer afgewogen wordt of de inzet nodig is.
- Er zijn steeds minder vergunnings- en steeds meer handhavingssaken. Hierdoor zijn er zowel minder zaken als ook zaken met meer specifieke vragen, die minder vaak vragen om een StAB advies.

### **Ontwikkeling werklust: van aantallen zaken naar puntensysteem**

De met de dalende instroom vanuit de ABRvS samenhangende werklust bij de StAB daalt duidelijk minder sterk. Dat duidt erop dat de 'gemiddelde' zaak die bij de StAB binnenkomt, steeds omvangrijker en/of complexer wordt. Dit beeld wordt bevestigd door de onderstaande tabel: per deskundige worden per jaar minder rapporten opgesteld, terwijl er gemiddeld meer uren zitten in het opstellen van een deskundigenbericht.

**Tabel 3-5: Deskundigenberichten per fte en gemiddelde zaakswaarte**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aantal deskundigenberichten per fte	10,56	7,44	6,28	5,18	4,86	4,70
Classificatie deskundigenberichten per Fte	539,7	691,1	648,9	820,6	741,8	603,2
Soortelijk gewicht productie *	64	93	103	159	153	128
* totaal aantal classificatiepunten gedeeld door het aantal aanvragen, ook wel zaakswaarte						
Bron: Cijfermatige bijlagen jaarverslagen 2007 – 2012						

Als gevolg van een terugloop in het aantal adviesaanvragen, maar een stijging van de zaakswaarte is de StAB overgegaan op een puntensysteem. Voorheen werd de werklust in aantal adviezen uitgedrukt, nu wordt de werklust in punten uitgedrukt. Een punt komt ongeveer overeen met een uur werk, aldus de StAB. Het valt op dat de werklust van 451 adviezen voor de ABRvS in 2007 (24.025 punten) slechts in geringe mate verschilt van de werklust gemoeid met 93 adviezen voor de ABRvS in 2012 (20.404 punten). Het is echter lastig – zeker nu het tijdschrijfsysteem is afgeschaft – om op basis van het puntensysteem de werklust te controleren. Daarbij is van belang dat de werklust door de StAB zelf wordt bepaald op basis van een inschatting van de zaakswaarte. Een meer objectieve dan wel beter controleerbare wijze van werklustbepaling is het overwegen waard, bijvoorbeeld door het tijdschrijven weer in te voeren.



### **Schommelingen in het werkaanbod**

De StAB kent in haar geschiedenis verschillende perioden van hogere en lagere werkdruk. Voor de raming van de capaciteit wordt overleg gevoerd met de ABRvS en sinds 2011 ook met de rechtbanken. De ABRvS en de rechtbanken zijn afhankelijk van de instroom van zaken. De vraag of de StAB in beeld komt hangt allereerst af van het aanbod van zaken bij de ABRvS en de rechtbanken, maar daarnaast ook van de aard van de beroepen.<sup>13</sup>

Op basis van bovenstaande tabellen tekenen zich voor wat betreft de ontwikkeling in instroom en werklast over de periode 2007 tot medio 2013 de volgende trends af:

- Afname instroom adviesvragen van de ABRvS
- Toename instroom adviesvragen van de rechtbanken
- Algemene toename van de zaakswaarte over de jaren
- Zaakswaarte van ABRvS zaken is groter dan zaakswaarte van rechtbankzaken

De jaren 2007 en 2008 kenden een hogere instroom dan begroot, terwijl in 2009 het beroep op de StAB lager uitkwam dan begroot. In 2009 kwamen minder aanvragen van de ABRvS bij de StAB binnen. Het jaarverslag van 2009 van de StAB schrijft hierover: "*De reden hiervoor dient niet zozeer gezocht te worden in de economische crisis, maar is voornamelijk gelegen in de stijging van het aantal beroepen dat de ABRvS binnen een jaar af wil doen. Hierdoor is de ABRvS terughoudender geworden met het inschakelen van de StAB*".<sup>14</sup>

Na het piekjaar 2010 laat 2011 een sterke daling van werk zien. In oktober 2010 is de Wabo in werking getreden. Dat betekende voor de StAB dat de instroom van zaken uit de milieukamer van de ABRvS in 2011 opdroogde. Dit werd niet opgevangen door zaken van de rechtbanken, omdat er bij de rechtbanken in het eerste jaar niet of nauwelijks Wabo-milieuzaken binnenkwamen vanwege het overgangsrecht en de zogenaamde incubatietijd. Doordat de eerste zaken in 2011 inhoudelijk behandeld gingen worden bij de rechtbanken is het aantal adviesaanvragen vanuit de rechtbanken pas in de tweede helft van 2011 toegenomen.<sup>15</sup> Die toename heeft de terugval van ABRvS zaken echter niet volledig kunnen compenseren.

Ook 2012 laat een daling van het werkaanbod zien. Tegenover de daling van het aantal aanvragen van de ABRvS (van 400 naar minder dan 100 per jaar) staat wel een significante toename van het aantal adviesvragen van de rechtbanken (van 40 naar meer dan 100 per jaar). De toename bij de rechtbanken is echter onvoldoende om de afname bij de ABRvS te compenseren. Verder zijn er grote verschillen waar te nemen tussen de verschillende rechtbanken in de mate waarin zij een beroep doen op de StAB, zo laat onderstaande tabel zien. De tabel geeft de ontwikkeling van instroom van zaken weer in de periode 2007 tot medio 2013, onderverdeeld naar rechtbank.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Jaarverslag StAB 2011

<sup>14</sup> Jaarverslag StAB 2009

<sup>15</sup> Jaarverslag StAB 2011

<sup>16</sup> Vanaf 1 januari 2013 bestaan een aantal rechtbanken niet meer, zodat gegevens voor 2013 niet op dezelfde manier gepresenteerd kunnen worden. Het aantal adviesaanvragen vanuit de rechtbanken in 2013 ligt per 17 september bij 52.

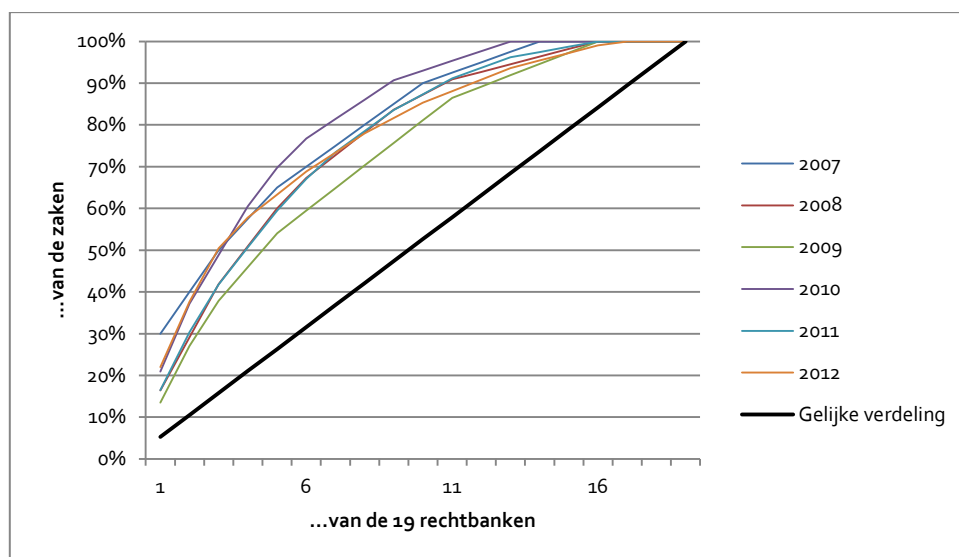
Tabel 3-6: Ontwikkeling instroom van zaken StAB onderverdeeld naar rechtbank

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Alkmaar	0	3	2	2	1	3
Almelo	0	0	0	0	4	2
Amsterdam	2	1	3	1	4	8
Arnhem	1	2	1	2	2	2
Assen	1	7	0	3	11	14
Breda	2	3	3	5	3	4
Den Bosch	12	5	1	7	13	5
Den Haag	4	5	2	5	9	24
Dordrecht	3	1	1	4	1	0
Groningen	0	0	0	0	0	1
Haarlem	2	1	2	0	5	2
Leeuwarden	1	0	2	0	0	0
Maastricht	2	3	2	9	6	17
Middelburg	4	1	4	0	7	3
Roermond	1	7	5	2	7	6
Rotterdam	2	1	5	1	2	5
Utrecht	0	9	1	1	3	6
Zutphen	0	2	1	0	0	4
Zwolle	3	4	2	1	1	3
<b>Totaal</b>	<b>40</b>	<b>55</b>	<b>37</b>	<b>43</b>	<b>79</b>	<b>109</b>

Het aantal zaken schommelt, zowel per rechtbank als in totaal. De StAB wordt door de rechtbanken in verschillende mate ingezet. Elk jaar zijn er een aantal (2-6) rechtbanken die geen gebruik maken van de StAB, en zijn er een aantal rechtbanken die bovengemiddeld gebruik maken van de StAB. Onderstaande grafiek laat zien dat er sprake is van een '70/30' verhouding: 30% van de rechtbanken zijn verantwoordelijk voor 70% van de instromende zaken bij de StAB.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> De 19 rechtbanken zijn uiteindelijk per april 2013 samengevoegd tot 11 nieuwe rechtbanken. 1. Amsterdam (Amsterdam); 2. Den Haag (Den Haag, Gouda, Leiden); 3. Limburg (Maastricht, Roermond); 4. Midden-Nederland (Almere, Amersfoort, Lelystad, Utrecht); 5. Noord-Holland (Alkmaar, Haarlem, Haarlemmermeer, Zaanstad); 6. Noord-Nederland (Assen, Groningen, Leeuwarden); 7. Oost-Brabant (Eindhoven, 's-Hertogenbosch); 8. Gelderland (Arnhem en Zutphen); 9. Overijssel (Zwolle en Almelo); 10. Rotterdam (Dordrecht, Rotterdam); 11. Zeeland-West-Brabant (Bergen op Zoom, Breda, Middelburg, Tilburg).

Figuur 3-1: Verdeling zaken StAB over rechtbanken



De zwarte lijn in de bovenstaande afbeelding geeft een fictieve gelijke verdeling van zaken onder de rechtbanken weer: als de helft van de rechtbanken verantwoordelijk zou zijn voor de helft van de zaken (en driekwart van de rechtbanken voor driekwart van de zaken, etc.), dan zou er sprake zijn van een gelijke verdeling. Hoe verder de daadwerkelijke lijn in een jaar afwijkt van de zwarte lijn, des te schever de verdeling, en des te meer de StAB afhankelijk is van slechts een klein aantal rechtbanken voor de instroom van zaken.

### ***Verschillen tussen rechtbanken worden verklaard door traditie, cultuur en regionale omstandigheden***

Het al dan niet inschakelen van de StAB door de (bestuurs)rechter wordt – naast factoren die raken aan de aard van het geschil – mede bepaald door het beleid en de cultuur van een gerecht. Traditie speelt daarbij in milieu en ruimtelijke ordeningszaken een belangrijke rol. De ABRvS heeft een lange traditie met advieswinning in dergelijke geschillen. Tot eind jaren '90 werd zelfs standaard advies ingewonnen bij de afdelingen BARST en BABM van het ministerie van VROM, vanaf 1996 bij de StAB. Deze traditie geldt in veel mindere mate voor de rechtbanken. Sinds 1994 werd sporadisch door de rechtbanken een beroep gedaan op de StAB. Maar pas met de komst van de Wabo in 2010, waarmee de rechtbanken de eerstelijns geschilbesleeters zijn geworden op het terrein van het milieurecht, is de relatie met de StAB geïntensiveerd. Bestuursrechters met een verleden bij de ABRvS weten de StAB gemakkelijker en daardoor vaker te vinden dan bestuursrechters die geen verleden bij de ABRvS hebben.

De StAB heeft in voorbereiding op de komst van de Wabo geïnvesteerd in de relatie met de rechtbanken. De StAB draagt met de komst van de Wabo bij aan de cursussen omgevingsrecht van SSR. Rechters en gerechtssecretarissen die deze cursus hebben gevolgd, weten de StAB daarna eerder te vinden, zo komt uit de interviews naar voren.



Naast traditie, cultuur en bekendheid met de StAB hangt het inschakelen van de StAB ook samen met de regionale omstandigheden. Zo komen milieuzaken van oudsher uit bepaalde gebieden. Oost-Brabant kent bijvoorbeeld veel intensieve veehouderij. Die zaken komen dan ook bij de Rechtbank Oost-Brabant terecht, waardoor die rechtbank vaker de StAB inschakelt dan een rechtbank in een omgeving waar veel minder milieukwesties spelen.

### ***Stijgende instroom 2013 mogelijk tijdelijke hausse***

Waar de werklast van de StAB in het eerste deel van 2013 nog lager uitviel dan begroot, is de instroom van adviesvragen de tweede helft van het jaar sterk gestegen. Daarmee zit de StAB nu al boven de 100% van de begrote werklast. Deze stijging hangt volgens informatie van de ABRvS waarschijnlijk samen met een tijdelijke 'piek' in de instroom bij de RO-kamer. De hausse wordt vermoedelijk veroorzaakt door de wettelijke regel (art. 3.1, lid 4 Wro) dat gemeenten hun bestemmingsplannen moeten actualiseren voor een bepaalde datum (1 juli 2013) om te voorkomen dat ze geen leges meer mogen heffen voor omgevingsvergunningen. Dat heeft geleid tot een groot aantal bestemmingsplanherzieningen, vele beroepszaken en in het verlengde daarvan ook een groter beroep op de StAB. Als het een tijdelijke piek in de instroom betreft, betekent dit dat de StAB niet kan rekenen op eenzelfde hoge(re) instroom in de komende jaren.

### ***Inhoudelijke trends in adviesaanvragen***

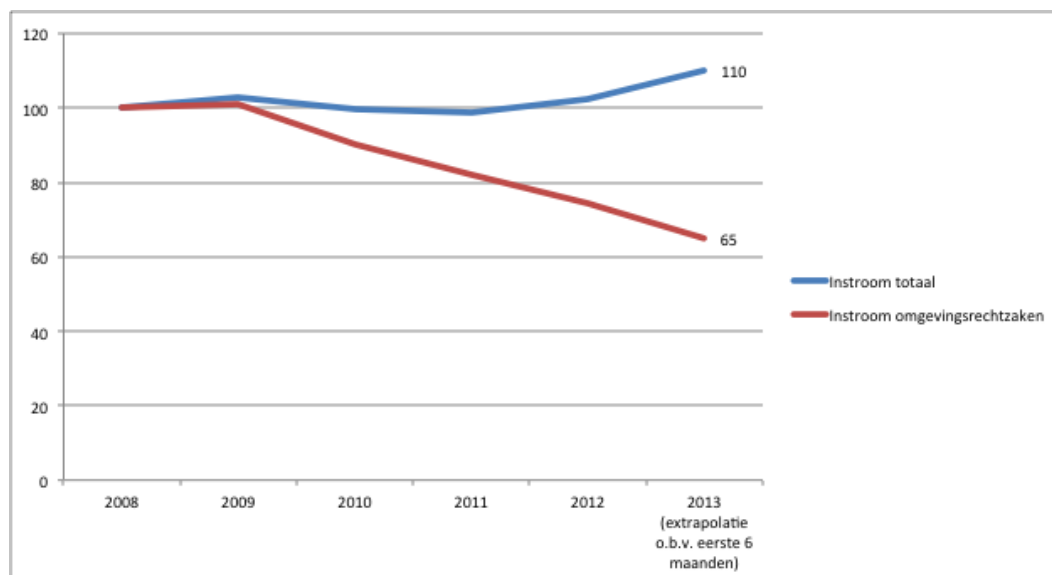
Tijdens de interviews is de vraag voorgelegd of bepaalde inhoudelijke trends zichtbaar zijn in de adviesaanvragen die rechters aan de StAB voorleggen. Een cijfermatige trendanalyse is niet mogelijk, omdat de bij de StAB instromende zaken niet op inhoud worden gecategoriseerd. Het is op basis van de gehouden interviews wel mogelijk om kwalitatief een aantal trends te identificeren.

Het aantal zaken dat bij rechtbanken instroomt op het gebied van het omgevingsrecht neemt af. Dat betekent ook een lagere instroom van adviesvragen aan de StAB. Dit kunnen we onderbouwen door gegevens die beschikbaar zijn gesteld door de Raad voor de Rechtspraak (zie afbeelding). Hieruit blijkt dat het aantal instromende zaken in totaal sinds 2008 (index=100) met 10% is toegenomen, terwijl het aantal zaken in het omgevingsrecht juist met 35% is afgenomen.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> De afbeelding bevat voor 2013 een schatting: we hebben de beschikbare cijfers voor de eerste helft 2013 geëxtrapoleerd naar het hele jaar.

Figuur 3-2: Ontwikkeling instroom aantal zaken totaal en omgevingsrecht (index 2008=100)



Daarnaast zien we de volgende ontwikkelingen:

- Toename van het aantal planschadezaken, met name van de rechtbanken.
- Als gevolg van de invoering van het Activiteitenbesluit in 2010 en de meer algemene trend om een vergunningenstelsel te vervangen door algemene regels is het aantal vergunningenzaken dalende en stijgt het aantal handhavingzaken. Daarbij wisselt het karakter van de rechtsvraag. In handhavingzaken gaat het eerst en vooral om de vraag of sprake is van een overtreding.
- Daling van het aantal milieuzaken. Dit hangt voor een deel samen met de introductie van een tweede feitelijke instantie, het overgangsrecht en de incubatietijd bij de invoering van de Wabo. Verder met de hiervoor genoemde trend naar meer algemene regels, en met een strengere selectie van zaken bij de ABRvS op de vraag of inschakeling van de StAB geboden is.
- Met een toenemend aandeel adviesvragen van de rechtbanken is ook het soort adviesvragen veranderd. De StAB wordt door de rechtbanken gevraagd te adviseren op een breed c.q. breder terrein. Daarbij valt te denken aan zaken op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet, welke wetten vallen onder het domein van het ministerie van Economische Zaken, maar welke inhoudelijk dicht tegen het werkterrein van lenM aanliggen. Echter, ook buiten het klassieke werkterrein van het ministerie van lenM wordt de StAB geraadpleegd, met name door de rechtbanken. Daarbij valt te denken aan adviesaanvragen op gebied van de Monumentenwet 1998<sup>19</sup>, het domein van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en APV-zaken (overlast, milieu).

<sup>19</sup> Zie rechtbank Breda 10 december 2010, ECLI:NL:RBBRE:2010:BO6944, waarbij de rechtbank naar aanleiding van een StAB-advies zelf in de zaak voorzienend een kerk heeft aangewezen als rijksmonument. De uitspraak van de rechtbank is in hoger beroep bevestigd; ABRvS 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4639.

Waar de ABRvS vooral advies vraagt in zaken op het klassieke terrein van lenM (Wm, Wro, Wabo, Chw etc.), hebben de rechtbanken behoefte aan een technisch deskundige in brede zin. Rechtbanken nemen in hun afweging al dan niet de StAB in te schakelen niet mee of de vraag betrekking heeft op het beleidsterrein van het ministerie van lenM. Overigens vraagt ook de ABRvS de StAB om advies in zaken buiten het lenM domein, zoals bij besluiten op grond van de Natuurbeschermingswet 1998<sup>20</sup> en de Mijnbouwwet<sup>21</sup>.

- Een vrij recent fenomeen in de rechtspraak is de aandacht voor conflictoplossing en in dat kader de opkomst van mediation. De StAB kan een rol spelen bij buitengerechtelijke of court-annexed geschilbeslechting via mediation. Het doel van mediation is dat partijen zelf met hulp van een onafhankelijke bemiddelaar het conflict oplossen. Veel geschillen kennen een subjectieve component. Als de feiten objectief in kaart zijn gebracht, heeft mediation meer kans van slagen. In 2011 adviseerde de StAB voor het eerst bij een mediationzaak. Uit de interviews komt geen unaniem antwoord naar voren op de vraag of er voor de StAB een rol is weggelegd in mediationzaken. De toekomst zal dit verder moeten uitwijzen.

Zaken ontwikkelen mee met de conjunctuur van de regelgeving, aldus de StAB. Er is sprake van een algemene politieke trend naar minder regelgeving en meer algemene regelgeving, maar daarmee kun je niet alle conflicten wegnemen. Daarbij worden er steeds meer maatwerkisen gesteld. Al met al moet geconcludeerd worden dat de werklust van de StAB, zowel qua ontwikkeling in aantal zaken als soort zaken, zich naar de toekomst toe moeilijk laat voorspellen.

### 3.5 Ontwikkeling overige dienstverlening

#### *Ontwikkeling naar een breder takenpakket op het terrein van kennisdelen*

In overeenstemming met de wettelijke taak betreft advisering ten behoeve van de bestuursrechtspraak de kerntaak van de StAB. De StAB heeft haar takenpakket de afgelopen jaren verbreed, met name op het gebied van kennisdeling. Daaraan gerelateerde dienstverlening bestaat uit de volgende activiteiten:

- De StAB brengt wekelijks een online jurisprudentieoverzicht uit. Het overzicht verschijnt op de website van de StAB en wordt – op verzoek – per mail verspreid aan de rechtspraak.
- Ieder kwartaal verschijnt het StAB jurisprudentietijdschrift voor omgevingsrecht bij Boom Juridische uitgevers). Een abonnement op de papieren versie van dit tijdschrift kost € 228 per jaar, maar alle edities zijn sinds 2000 ook gratis digitaal beschikbaar op de website van de StAB.
- Het maken en onderhouden van kennisdossiers t.b.v. de rechtspraak. In het verleden heeft de StAB 6 kennisdossiers gemaakt. De kennisdossiers zijn vervolgens overgedragen aan de

<sup>20</sup> Zie o.a. ABRvS 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1238, waarbij de StAB heeft geadviseerd over het LNV-besluit over de aanwijzing van het Habitatrichtlijngebied Westerschelde en Saeftinghe en de (wijziging van de) besluiten tot aanwijzing van de Vogelrichtlijngebieden Verdrongen Land van Saeftinghe, Westerschelde en Nederlandse Zwingebied op grond van de artikelen 10a, eerste lid, en 15 van de Natuurbeschermingswet 1998.

<sup>21</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 30 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1766, waarbij de StAB heeft geadviseerd over de gevolgen van het instemmingsbesluit van de minister van EZ met het door de NAM ingediende en gewijzigde winningsplan Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen als bedoeld in artikel 34, eerste lid, van de Mijnbouwwet.

rechtspraak. Er zijn geen goede afspraken gemaakt over het onderhouden en actualiseren van de kennisdossiers. Vorig jaar zijn daar nieuwe onderhandelingen over gestart. Op dat moment is besloten de kennisdossiers aan de Wiki's te hangen, welke Wiki's worden onderhouden door de rechtspraak. Met de StAB is de afspraak gemaakt dat de dossiers drie keer per jaar worden ge-update en breed beschikbaar worden gesteld aan de rechtspraak. Om de onafhankelijkheid van beide partijen (StAB en rechtspraak) te borgen staan de kennisdossiers opgeslagen op de server van de StAB en niet op de server van de rechtspraak. De dossiers zijn via een link op de (intranet) site van de rechtspraak te raadplegen op de server van de StAB.

- Met het oog op de komst van de Wabo heeft de StAB medewerking verleend aan cursussen van de SSR (Stichting Studiecentrum Rechtspleging) t.b.v. rechters en hun juridische ondersteuning. De StAB verzorgt de technische aspecten van de Wabo-leergang, de cursus Milieu inhoudelijk basis en van enkele gerichte milieucursussen, te weten Afval, Veehouderij, Waterrecht (vanaf 2014). Een aantal cursussen wordt slechts beperkt gegeven, 1 keer in de 3 jaar, vanwege de beperkte animo. Om te kunnen voorzien in de behoefte aan kennis over bijvoorbeeld veehouderij, ook als die cursus slechts sporadisch wordt aangeboden, zou een digitale cursus een alternatief kunnen zijn. Bij SSR is een ontwikkeling gaande naar digitale leermiddelen, zoals webcolleges.
- Er is een samenwerkingsovereenkomst gesloten met het Kenniscentrum Milieu & Gezondheid (KMG). Er zijn vijf kenniscentra binnen de rechtspraak, deze zijn allen ondergebracht bij de gerechtshoven, waaronder het KMG bij het hof Den Bosch. Deze kenniscentra benaderen specifieke vraagstukken vanuit juridisch oogpunt. Het KMG – dat zich bezighoudt met de straf-, civiel- en bestuursrechtelijke aspecten van milieu en gezondheid –, en de StAB hebben besproken dat de StAB het KMG kan ondersteunen in geval het Kenniscentrum voor het beantwoorden van aan haar gestelde vragen materiedeskundigheid op het gebied van omgevingsrecht nodig oordeelt. Het betrekken van de StAB kan betekenen dat het Kenniscentrum zelf de StAB om advies vraagt dan wel de vragensteller adviseert zich rechtstreeks tot de StAB te wenden met een verzoek om advies.<sup>22</sup>

De afname van diensten bij de vijf kenniscentra is beperkt. Het functioneren van de kenniscentra wordt op dit moment door de Raad voor de Rechtspraak geëvalueerd.

- Het op aanvraag verzorgen van in-company cursussen bij de gerechten, zoals over luchtkwaliteit, en bij bestuursorganen<sup>23</sup>.

Over een aantal van de genoemde activiteiten zijn cijfers beschikbaar. Deze worden in de volgende tabel weergegeven.

<sup>22</sup> Werkwijze bij inschakelen StAB door Kenniscentrum Bestuursrecht.

<sup>23</sup> De StAB geeft ook weleens een cursus aan gemeenteambtenaren, zo kwam naar voren in het gesprek met StAB adviseurs.

Tabel 3-7: Overige dienstverlening StAB naar aantal en werklast

2013	
<b><u>Overige dienstverlening naar aantal</u></b>	
<b><u>Overige dienstverlening naar werklast</u></b>	
Jurisprudentietijdschrift	4 1389
Jurisprudentieoverzichten	Wekelijks 330
Kennisdossiers Wiki	7 (3x p jr. onderhoud) 895
Cursussen SSR	3 48
<b>Totaal werklast</b>	<b>2662</b>

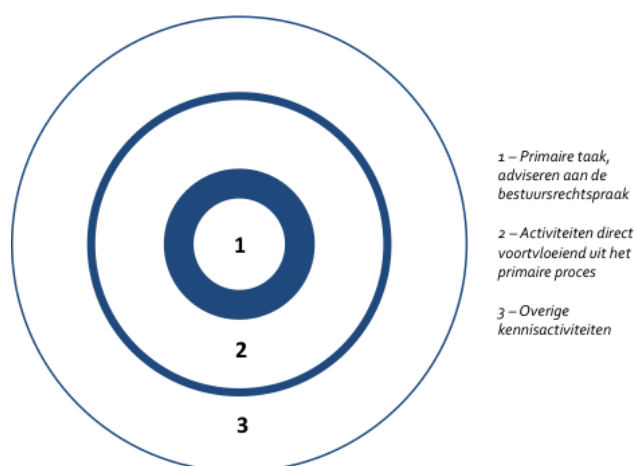
Het opstellen en bijhouden van de kennisdossiers en het jurisprudentieoverzicht- en tijdschrift worden door de StAB gerekend tot het primaire proces. Het betreft activiteiten die ten behoeve van deskundigenadviesing worden verricht en noodzakelijk zijn om de interne kwaliteit op peil te houden, aldus de StAB. Aangezien die producten toch worden gemaakt, kunnen ze net zo goed breed beschikbaar worden gesteld, dus ook aan de rechtspraak. Het tijdschrift kan gezien worden als 'bijvangst' van het wekelijkse jurisprudentieoverzicht. Immers, het tijdschrift bestaat grotendeels uit de meest relevant geachte jurisprudentie uit de afgelopen maanden.

Het gestructureerd bijhouden, updaten en delen van kennis schaaft de StAB onder de wettelijke taak en opdracht. Als rechters collectief vragen om technische basiskennis, kan dat gezien worden als passend bij de adviestaak van de StAB, aldus de StAB.

Het activiteitenpakket van de StAB overziend, kunnen we meer conceptueel drie 'ringen' van activiteiten definiëren. In de eerste ring staan de primaire taken van de StAB, het adviseren van de bestuursrechter door middel van deskundigenberichten. De tweede ring bestaat uit activiteiten die direct voortvloeien uit de deskundigenadviesing, bijvoorbeeld de interne kennisontwikkeling en kennisdeling. Die activiteiten zijn in eerste instantie naar binnen gericht, maar worden door de StAB ook beschikbaar gesteld aan de rechtspraak. De derde ring bevat activiteiten die niet direct gelieerd zijn aan de primaire taak, bijvoorbeeld het geven van cursussen aan anderen dan medewerkers van de rechtspraak.



Figuur 3-3: 'Ringen' van activiteiten van de StAB



### 3.6 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van bovenstaande analyse kunnen we de volgende conclusies trekken:

- Vastgesteld moet worden dat de taakomschrijving van de StAB zoals deze is geformuleerd in de wet en in de Statuten enerzijds en in de missie van de StAB zoals blijkend uit de website anderzijds, van elkaar verschillen. De wettelijke taak van de StAB beperkt zich tot deskundigenadvisering aan de bestuursrechter in beroepszaken op diens verzoek, en is daarmee smaller, dan de taakopvatting van de StAB zoals verwoord in de missie van de StAB.
- De omvang van de productie van de StAB, in termen van aantallen en werklast, kent een dynamische ontwikkeling. De StAB wordt steeds minder vaak ingeschakeld door de ABRvS, terwijl de gemiddelde zaakzwaarte stijgt. Tegelijkertijd wordt de StAB steeds meer ingeschakeld door de rechtbanken. Afname en toename compenseren elkaar niet. Er is sprake van een dalende tendens in werklast. Thans is de werklast lastig objectiveerbaar.
- De inzet van de StAB door de rechtbanken kent grote verschillen. Om een voorbeeld te noemen: door de rechtbank Groningen is de StAB tussen 2007 en 2012 maar één keer ingeschakeld, door de rechtbank Assen daarentegen 36 keer. Deze verschillen hangen samen met verschillen in traditie en cultuur tussen rechtbanken, evenals met regionale verschillen tussen gebieden.
- De inhoud van adviesvragen aan de StAB lijkt mee te bewegen met ontwikkelingen in de wet- en regelgeving. Met de toename van het aantal vragen van rechtbanken, wordt de StAB ook gevraagd te adviseren buiten het klassieke lenM domein. Dat is relevant voor de (wettelijke) verankering en taakopdracht van de StAB in de Omgevingswet.
- De StAB maakt kennisproducten die zijn te relateren aan het primaire proces, zoals de kennisdossiers en jurisprudentie-overzichten. Volgens de StAB hoort ook het maken van het jurisprudentie tijdschrift tot het primaire proces. Zo'n 10% van de werklast van de StAB

wordt geïnvesteerd in deze diensten. De StAB heeft haar kennistaken de laatste jaren uitgebreid. De discussie of de StAB hiermee een marktsegment invult dat alternatief ook door private partijen of door de rechtspraak zelf ingevuld zou worden, kan in het kader van dit onderzoek niet beslecht worden.

Op basis van bovenstaande conclusies komen we tot een viertal aanbevelingen:

- Het gebrek aan eenduidigheid in de taakomschrijving van de StAB roept de vraag op of de taak van de StAB zich dient te beperken tot het desgevraagd adviseren in zaken voor de bestuursrechter. Zo ja, dan is de vraag hoe dit zich verhoudt tot advisering ten behoeve van de straf- en burgerlijke rechter, het Kenniscentrum voor Milieu- en Gezondheid en allerlei activiteiten in de sfeer van de StAB als kennisinstituut. Het is aan te bevelen hier een duidelijke keuze in te maken en vervolgens de taakomschrijving(en) daarop beter te laten aansluiten. Deze keuze dient ook gevolgen te hebben voor de vraag of, en zo ja hoe, de StAB wordt opgenomen in de nieuwe Omgevingswet.
- Het verdient aanbeveling de werklust te objectiveren en controleerbaar te maken, bijvoorbeeld door het opnieuw invoeren van het tijdschrijven. Ook andere mogelijkheden zijn denkbaar, zoals het achteraf (kwalitatief) evalueren van de van tevoren gemaakte inschatting. Centraal bij deze aanbeveling staat het doel – een objectieverbaardere en controleerbaardere inschatting van de werklust – en niet het middel waarmee dit doel bereikt wordt. De StAB geeft aan dat er een externe check is ingevoerd waarbij de accountant steekproefsgewijs de zaakswaarte in relatie van een aantal zaken in relatie tot het intakesysteem controleert. De aanbeveling is dan ook dat de StAB en het ministerie van lenM gezamenlijk bespreken of de externe check afdoende is.
- Het antwoord op de vraag welke dienstverlening behoort tot het primaire proces hangt samen met de vraag naar de wettelijke taak van de StAB. Het is de vraag of zaken zoals een (commercieel) jurisprudentietijdschrift voldoende samenhangen met de taak bestuursrechters desgevraagd te adviseren in lopende (hoger) beroepszaken. Indien en voor zover de kennisproducten ook noodzakelijk zijn voor het op peil houden van de interne kwaliteit, dan ligt het niet voor de hand deze diensten af te schaffen. Gezien de vrij beperkte werklust die met deze activiteiten gepaard gaat, is het niet waarschijnlijk dat het afschaffen van deze diensten leidt tot relevante besparingen in fte. De aanbeveling is daarom om deze activiteiten – waaronder de Wiki kennisdossiers en de SSR-cursussen – te handhaven. Bij de discussie over het wenselijke en subsidiabele takenpakket van de StAB kan het 'drie ringen' model richting geven.
- Er is sprake van dynamiek in de werklust van de StAB in de onderzochte periode 2007 medio 2013. We verwachten niet dat dit de komende jaren zal stabiliseren. Rekening moet worden gehouden met een afname in de instroom. We adviseren de StAB en haar subsidieverstrekker zich hier op te prepareren in ieder geval door relevante ontwikkelingen nauwlettend te volgen en door afspraken te maken over de ontwikkeling van de StAB voor het geval dat bepaalde situaties (groei of krimp van de werkvoorraad) zich voordoen.

## 4 Interne bedrijfsvoering

### 4.1 Organisatie

In 2007 is de StAB omgevormd van een klassieke lijnorganisatie naar een organisatie met zelfstandig functionerende en samenwerkende teams. De managementlaag van afdelingshoofden is op dat moment weggesneden. Er is een managementteam (MT) van drie leden overgebleven, 2 MT leden + 1 directielid. Het MT scheidt de voorwaarden voor het primaire proces zodat de organisatie goed kan functioneren. De adviseurs zijn verdeeld over vijf teams, zeven adviseurs per team, die inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor het opstellen van deskundigenberichten en het op peil houden van de daarvoor benodigde kennis.<sup>24</sup> Enkele managementtaken zijn ook bij de vijf teams belegd. Ieder team kan zo'n 80% van de werkzaamheden met eigen knowhow verrichten. Daarnaast zijn er enkele dieptespecialisten in dienst, o.a. op het gebied van geluid, lucht en verkeer, die door alle teams kunnen worden ingeschakeld. Naast de technisch specialisten zijn er een milieujurist en een RO-jurist in dienst. Zaken kennen steeds meer verschillende aspecten en vragen vaker een beoordeling vanuit meerdere disciplines. Van medewerkers wordt gevraagd dat ze multi-inzetbaar zijn. Per project wordt een passend team samengesteld. De StAB heeft over het algemeen alle expertise in eigen huis, maar betreft weleens derden in haar advisering, zoals taxateurs bij planschadezaken. Kennis van de lokale onroerend goedsituatie is in dergelijke zaken belangrijk.<sup>25</sup> Van de adviseurs wordt verwacht dat zij hun eigen kennisdossiers bijhouden. Kennis en leren worden gemonitord. Als de kennis op een bepaald thema tekort schiet is er de mogelijkheid een opleiding te volgen. Van de 36 adviseurs van de StAB zijn er 35 LRGD geregistreerd.<sup>26</sup> Grofweg is de werkverdeling 70% primaire activiteiten, 15% kennis en opleiding en 15% overig, zoals overleguren, aldus de StAB.

In 2009 is de dip in het werkaanbod aangegrepen om de kennisdossiers te actualiseren, werkprocessen te stroomlijnen en het nieuwe functioneringsbeoordelingssysteem toe te passen.<sup>27</sup> Daarnaast is in 2011 besloten tot een verhuizing naar een kleinere kantoorruimte, die verhuizing is per 1 oktober 2012 geëffectueerd. Hierdoor is een besparing op de huisvestingskosten bereikt.<sup>28</sup>

### 4.2 Productie en doorlooptijden

#### *Projecten versus deskundigenberichten*

In de teamplanning aan het begin van het jaar wordt voor iedere adviseur een jaardoelstelling geformuleerd, met daar aan gekoppeld een budget op basis van het beoogd aantal te behandelen adviesvragen. Een adviseur behandelt gemiddeld zo'n 15 a 20 projecten per jaar. Dat komt niet overeen met het aantal deskundigenberichten van 4,7 per adviseur per jaar. Projecten betreffen

<sup>24</sup> Jaarverslag StAB 2007.

<sup>25</sup> Interview StAB MT en StAB adviseurs.

<sup>26</sup> 'De Stichting Landelijk Register van Gerechtelijke Deskundigen (LRGD) is een onafhankelijke stichting die zich ten doel stelt een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het deskundigenbewijs in de rechtspleging door het beheren van een openbaar register met gerechtelijke deskundigen die voldoende toegerust zijn om adequaat op te kunnen treden in de rechtspleging. Het LRGD registreert deskundigen op alle vakgebieden die werkzaam zijn in strafrecht, civiel recht en bestuursrecht. Aan opname in het register van deskundigen zijn voorwaarden verbonden die zowel zien op de vakdeskundigheid van de deskundige als op haar of zijn kennis van de juridische aspecten van het optreden als deskundige in rechte.' [www.lrgd.nl](http://www.lrgd.nl)

<sup>27</sup> Jaarverslag StAB 2009.

<sup>28</sup> Van €468.816,- in 2011 naar €401.468,- in 2012.

activiteiten die onder het primaire proces van de StAB worden geschaard. Naast deskundigenberichten vallen ook de kennisdossiers en het jurisprudentietijdschrift onder het primaire proces. Deze worden derhalve ook als project aangemerkt. Daarnaast kan een deskundigenbericht uit verschillende projecten bestaan; één project per beroepsgrond bijvoorbeeld. Ook het geven van een toelichting op het deskundigenrapport op zitting wordt als project aangemerkt. Op basis van de cijfers kunnen we niet vaststellen waar het verschil in deskundigenberichten en projecten precies in zit. Het begrip 'project' is niet eenduidig.

Onderstaande tabel geeft de productie van zaken naar werklust<sup>29</sup> aan, verdeeld naar productie voor de ABRvS, de rechtbanken afdeling bestuursrecht en de rechtbanken afdelingen civiel, straf en overig.

**Tabel 4-1: Productie van zaken naar werklust**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ABRvS	23.610	28.296	30.668	38.369	31.272	16.729
Rechtbanken Bestuursrecht	1.442	2.916	2.167	2.645	4.216	10.444
Rechtbanken Civiel, Strafrecht, overig	43	794	646	372	696	573
<b>Totaal</b>	<b>25.095</b>	<b>31.862</b>	<b>33.481</b>	<b>42.489</b>	<b>36.184</b>	<b>27.746</b>

*Bron: Cijfermatige bijlagen jaarverslagen 2007 – 2012*

De productie van zaken loopt in de jaren 2007 tot 2010 sterk op, waarna de jaren 2011 en 2012 een daling laten zien. Deze ontwikkeling loopt parallel met de instroom van zaken, zoals weergegeven in hoofdstuk 3. De doorlooptijden van een adviestraject staan in onderstaande tabel weergegeven.

**Tabel 4-2: Doorlooptijden adviestrajecten**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (26/9)
Gemiddelde doorlooptijd in maanden totaal	2,85	3,06	3,12	3,41	3,1	2,5	-
RO-Kamer Raad van State Percentage tijdig ontvangen (<90 dagen)	-	34%	44%	25%	51%	89%	79%
A-Kamer / M-Kamer Raad van State Percentage tijdig ontvangen (<90 dagen)	-	39%	68%	48%	31%	96%	36%

*Bron: cijfermatige bijlagen jaarverslagen 2007 – 2012 StAB en cijfers ABRvS*

Bovenstaande tabel laat zien dat de doorlooptijden in het verleden niet altijd gehaald werden. De StAB heeft de doorlooptijden in het jaar 2012 aanzienlijk verbeterd.

<sup>29</sup> De werklust wordt uitgedrukt aan de hand van een puntensysteem, waarbij 1 punt ongeveer gelijk staat aan 1 uur werk door 1 adviseur.

### Maximumtermijnen en maatwerkafspraken

De basistermijn voor een adviesrapport in zaken die niet zijn gebonden aan een wettelijke maximale doorlooptijd is destijds gesteld op 3 maanden. Vanaf 2011 is in samenspraak met de opdrachtgever besloten de harde drie maandeneis los te laten en te komen tot een maatwerktermijn. Dat is anders bij de Crisis- en herstelwet (Chw). Voor advisering in het kader van de Chw geldt een maximumtermijn van 2 maanden (art 1.6, lid 3 Chw). Niet alleen de StAB moet in Chw-zaken snel werken. Ook van de rechter wordt verwacht dat hij spoed betracht; de uitspraak moet in beginsel worden gedaan binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn (art 1.6, lid 4 Chw). Die termijn is inclusief een eventueel StAB-advies. De meeste rechters geven aan dat de maximumtermijn van de Chw niet of slechts beperkt van invloed is op het al dan niet inschakelen van de StAB. De keuze is altijd inhoudelijk en volgt niet uit de doorlooptijd. In het verleden is de doorlooptijd wel eens een probleem geweest, zo blijkt uit het gesprek met de ABRvS. Dat is nu opgelost, maar heeft er wel toe geleid dat extra zorgvuldig wordt afgewogen of de inzet van de StAB nodig is.

In geval van voorlopige voorzieningen, versnelde procedures e.d. kan de StAB ook voorzien in (zeer) korte termijnadvies, zoals bijvoorbeeld een telefonisch advies. Uit de interviews blijkt dat de rechters slechts zeer beperkt gebruik van maken van deze mogelijkheid.

### 4.3 Personeel

Onderstaande tabel geeft een aantal kengetallen over personeel van de StAB weer in de periode 2007 t/m 2012.

Tabel 4-3: Kengetallen personeel StAB

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aantal medewerkers in fte	46,5	46,1	51,6	51,78	48,78	46
Aantal medewerkers in personen	48	48	54	54	50	47
...waarvan vast dienstverband	44	39	45	52	50	47
...waarvan tijdelijk dienstverband incl. detachering	4	9	9	2	1	0
Percentage verloop	10	15	0	4	10	6

Bron: Cijfermatige bijlagen jaarverslagen 2007 – 2012

De jaren 2009 en 2010 laten een piek zien. Dit hangt samen met de piek in instroom van zaken. Om aan de vraag van de ABRvS en rechtbanken te kunnen voldoen, binnen een redelijke termijn, is de capaciteit in deze periode opgeschroefd. Sinds 2012 is de StAB met een totaal van 46 fte weer terug op de capaciteit van 2007.

Bovenstaande tabel laat zien dat het personeelsbestand van de StAB weinig flexibel is. Hiervoor zijn twee interne redenen aan te wijzen: (1) het percentage verloop is laag en (2) vrijwel alle medewerkers hebben een vast dienstverband. Daarnaast zijn er twee externe factoren die maken dat de StAB

weinig flexibiliteit kent om de capaciteit op- of af te schalen: (1) de onvoorspelbaarheid van de toekomstige werklust en (2) de afhankelijkheid van rijks personeelsbeleid met daarbij de garantstellingen bij eventuele uitstroom van personeel die VROM heeft afgegeven ten tijde van oprichting van de StAB. Deze garantstellingen zijn met de departementale herindeling overgedragen aan lenM.<sup>30</sup> Het is wel zeer de vraag of de garantstellingen 17 jaar na dato nog nodig zijn.

De StAB zelf gebruikt een ander argument voor de beperkte flexibiliteit: een minimumbezetting is nodig om alle kennisgebieden af te dekken. De huidige bezetting van 46 fte zou weleens de ondergrens kunnen zijn, aldus de StAB. Echter, de schommelingen in de werklust van de StAB vragen om flexibiliteit in de personele bezetting.

De StAB hanteert een tweetal strategieën om haar flexibiliteit te vergroten:

- Het werken met een reserve op de begroting<sup>31</sup> om in tijden van hoge(re) werklust tijdelijk extra capaciteit in te kunnen huren.
- De StAB heeft vanwege een daling in de werklust in 2012 contact gelegd met de Commissie voor de MER, de DCMR Milieudienst Rijnmond en de Onderzoeksraad voor Veiligheid om StAB detachees te detacheren, zo schrijft de StAB in haar jaarverslag. In de tweede helft van 2012 hebben 2 adviseurs daadwerkelijk tijdelijk elders gewerkt. In 2013 zijn tot op heden 7 mensen voor een bepaalde periode gedetacheerd, overeenkomend met in totaal 3.07 fte. Voor 2014 loopt vooralsnog 1 contract door.

De eerste strategie, het werken met een reserve, kan de efficiency van de StAB negatief beïnvloeden; de reserve is in feite 'dood' geld op de begroting, zolang het niet wordt aangesproken. Desondanks kan het een juiste keuze zijn: de alternatieven (het niet meer aannemen van adviesaanvragen indien er geen capaciteit is, of het opbouwen van een hogere vaste interne capaciteit) zijn ook verbonden met nadelen. De tweede strategie, het detacheren van personeel, heeft met 2 fte in 2012 en 3 fte in 2013 vooralsnog slechts beperkt invloed op het vergroten van de flexibiliteit.

Daarnaast kan gedacht worden aan het maken van afspraken met de rechtspraak over de mogelijkheid om in geval van tijdelijk hoge werklust (tijdelijk) te werken met langere doorlooptijden per advies. Ook kan gedacht worden aan het maken van afspraken over de vraagstelling; in tijden van hoge werklust zou in samenspraak met de opdrachtgever gewerkt kunnen worden met een meer specifieke vraagstelling in plaats van de algemene vraagstelling. De aanname is dat een algemene vraagstelling waarbij door de StAB moet worden ingegaan op alle beroepsgronden, meer tijd vergt dan een specifieke vraagstelling (met eventueel een open restvraag). Hierdoor zou het adviestraject kunnen worden verkort. Ook deze 'maatregel' zal slechts beperkt invloed uitoefenen op de flexibiliteit van de StAB in tijden van – in dit geval – hoge werklust.

De interne organisatie van de StAB, die is opgebouwd uit vijf zelfstandig functionerende multidisciplinaire teams die allen zo'n 80% van de adviesvragen met eigen kennis kunnen beantwoorden, biedt echter mogelijkheden voor een meer structurele oplossing om flexibiliteit in de personele bezetting te realiseren. Zo kan gedacht worden aan het afbouwen van één van de teams.

<sup>30</sup> Bij de oprichting van de StAB zijn diverse afspraken gemaakt met het ministerie van VROM. Deze zijn vastgelegd in het Overdrachtsprotocol. In deze overeenkomst en in de brief inzake de openingsbalans is onder andere het volgende geregeld: 1. garantiestelling door het ministerie van I&M voor de betaling van de huur; 2. huuropzeggingstermijn van een jaar van het huurcontract met de SER; 3. garantiestelling door het ministerie van I&M t.b.v. het ABP (Bron: cijfermatige bijlage bij jaarverslag StAB2011).

<sup>31</sup> De reservering op de begroting is iets anders dan een reservering op de balans, bijvoorbeeld een risicovoorziening.

Dit team kan worden vervangen door een team van 'flex-adviseurs'. Adviseurs die als zelfstandige kunnen worden ingeschakeld in tijden van hoge werklust.

Onderstaande tabel geeft de verdeling van personeel naar functie weer.

**Tabel 4-4: Verdeling personeel StAB naar functie**

	Adviseurs	MT	Directie	Staf
2012	37,7	2	1,11	7
2013	36,9	2	1,11	6

Bovenstaande cijfers laten zien dat de StAB een aandeel van 20-25% 'overhead' (MT, directie en staf) heeft. Dat is geen opvallend getal. Zoals in het begin van dit hoofdstuk reeds vermeld is de verdeling van werkzaamheden van adviseurs ongeveer 70% primair proces, 15% kennis en opleiding en 15% overig (o.a. overleguren). Op basis van de cijfers kan berekend worden dat adviseurs in het jaar 2012 66% van de tijd die staat voor het primaire proces aan deskundigenadvisering aan de rechtspraak hebben besteed.<sup>32</sup> Ook dit is niet opvallend.<sup>33</sup>

Bij de interpretatie van deze cijfers van de StAB is het belangrijk in ogenschouw te nemen dat de StAB (1) een publieke taak vervult en (2) maar beperkt invloed kan uitoefenen op de instroom van adviesaanvragen.

#### 4.4 Conclusies en aanbevelingen

In 2007 is de StAB omgevormd van een klassieke lijnorganisatie naar een organisatie met zelfstandig functionerende en samenwerkende teams, die allen zo'n 80% van de binnenkomende zaken eigenstandig kunnen behandelen.

Zoals in hoofdstuk 3 reeds aan de orde kwam, is de instroom van zaken bij de StAB moeilijk voorspelbaar en fluctueert deze door de tijd heen. Dat weerspiegelt zich in de productiecijfers. Als gevolg van een dalende instroom van zaken en een stijging van de zaakswaarte is de StAB overgestapt van het uitdrukken van de werklust in termen van aantallen zaken naar een systeem waarbij de werklust in punten (=uren) wordt uitgedrukt. Daarbij worden taken die behoren tot het primaire proces uitgedrukt in projecten, waarbij niet altijd duidelijk is wat het onderscheid is tussen een project en een deskundigenbericht. Dat maakt het lastig zicht te krijgen op de werklust en met name op de efficiency van de deskundigenadvisering. Wel moet gezegd worden dat de StAB de doorlooptijden van haar advisering in 2012 aanzienlijk heeft verbeterd.

De fluctuaties in het werkaanbod vragen om een flexibele organisatie. De flexibiliteit van de StAB is beperkt, omdat alle medewerkers van de StAB in vaste dienst zijn waardoor het niet mogelijk is om in daltijden het aantal fte's op korte termijn te verlagen. En om korttijdige pieken in de werklust op te vangen is het niet handig om nieuwe werknemers aan te nemen. Maar ook de alternatieven kennen nadelen: het werken met een reserve op de begroting, het maken van afspraken met opdrachtgevers

<sup>32</sup> Totale productie deskundigenberichten (27.746) / aantal adviseurs in fte (37,7) = productie per adviseur (736). Productie per adviseur (736) / totaal aantal uren beschikbaar voor primair proces (1120) = 65,7%

<sup>33</sup> We hebben geen benchmark uitgevoerd om tot een normatief oordeel te kunnen komen over dit getal. Een algemene waarneming uit de 'advieswereld' is echter dat een 'declarabiliteit' van tussen de 60% en de 70% als normaal kan worden beschouwd.

over het flexibel omgaan met doorlooptijden en/of vraagstellingen bieden onvoldoende oplossing voor de gewenste flexibiliteit. Daarbij kan het werken met een reserve de efficiency van de StAB negatief beïnvloeden, terwijl het flexibiliseren van bijvoorbeeld doorlooptijden mogelijk leidt tot kwaliteitsverlies.

Op basis van bovenstaande conclusie verdient het aanbeveling om de reeds bestaande detachingsafspraken met derde organisaties verder uit te bouwen. Overleg tussen daarvoor in aanmerking komende organisaties is nodig om ook in samenwerking flexibiliteit te bereiken. Daarnaast adviseren we IenM om samen met de StAB de mogelijkheid te verkennen of één van de vaste teams van de StAB (op termijn) vervangen kan worden door een 'flex-team'; een groep van zelfstandige adviseurs die in tijden van hoge werklast kan worden ingehuurd. Laatstgenoemde optie biedt een meer fundamentele oplossing voor de gewenste flexibiliteit, dan de maatregelen die de StAB tot dusverre heeft genomen.





## 5 De subsidierelatie

### 5.1 Bekostiging

De StAB wordt bekostigd door het ministerie van IenM. De subsidie van IenM wordt verstrekt op basis van het Besluit subsidiëring stichting advisering bestuursrechtspraak milieu en ruimtelijke ordening.<sup>34</sup> Het subsidiebesluit bepaalt (artikel 2, lid 2) dat de subsidie is bestemd ter dekking van de redelijkerwijs noodzakelijk te achten lasten van de exploitatie van de stichting. De exploitatielasten van de stichting bestaan in elk geval uit de personeelskosten volgens de vastgestelde arbeidsvoorwaarden, de materiële kosten met inbegrip van de reiskosten, de onderzoekskosten, de huisvestingskosten en de kosten van de raad van toezicht van de stichting.

#### *Formele subsidie- en begrotingscyclus*

De subsidieaanvraag voor het volgende jaar wordt ingediend in oktober, inclusief een begroting en een prognose van de prestaties voor het volgende jaar. De Minister besluit uiterlijk op 1 december (artikel 5, lid 1) over verlening en over de hoogte van de subsidie. Er wordt ieder kwartaal een voorschot uitgekeerd ter hoogte van een kwart van de hoogte van de verleende subsidie (artikel 7, lid 1). Halverwege het jaar volgt een update, waarin de StAB rapporteert over de stand van zaken rondom de begroting en de ontwikkeling van de werkvoorraad, inclusief een prognose voor de tweede helft van het jaar.

Het verzoek om de vaststellingsbeschikking van de subsidie (artikel 11) dient ingediend te worden voor 1 mei van het jaar na het 'subsidiejaar'. Te veel betaalde voorschotten gelden als vooruitbetaling op de subsidie voor het eerstvolgend boekjaar of worden ingezet voor het oplussen van de reserve.

De definitieve vaststelling van de begroting vindt plaats aan de hand van het jaarverslag en de jaarrekening. Deze bevat conform artikel 8 Subsidiebesluit onder andere de volgende elementen, op basis waarvan de daadwerkelijke exploitatielasten en het exploitatietekort worden vastgesteld:

- een overzicht van de afwijkingen van de realisatie ten opzichte van de begroting;
- een overzicht van de ontwikkeling van de door de stichting gemaakte kosten in het afgelopen boekjaar;
- een overzicht van de verworven activa in het afgelopen boekjaar;
- een overzicht van de ontwikkelingen in de personeelsbezetting in het afgelopen boekjaar; en
- een overzicht van het aantal uitgebrachte deskundigenberichten in relatie tot de planning daarvan.

<sup>34</sup> Besluit van 25 september 1995, houdende voorschriften omtrent het verstrekken van subsidie aan de stichting bedoeld in artikel 57 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en artikel 20.14 van de Wet milieubeheer, Stb. 1995, 454 laatstelijk gewijzigd op 25 januari 2012, Stb. 2012, 37.

### Van openeinderegeling naar subsidieplafond

Tot aan 2012 was er sprake van een openeindesubsidiereregeling. Dat betekent dat als de StAB aangaf meer capaciteit nodig te hebben – als gevolg van stijgende werklast – het subsidiebedrag werd verhoogd. De fusie tussen VROM en V&W bracht een nieuwe zakelijkheid met zich mee, zo stelt lenM.<sup>35</sup> lenM ging anders denken over subsidieverstrekking, ook over de open einde subsidiereregeling van de StAB. Daarnaast was er sprake van een rijksbrede taakstelling. Deze ontwikkelingen maakten dat met ingang van 2012 is besloten een einde te maken aan de open einde subsidiering.<sup>36</sup> Daarbij heeft geen rol gespeeld dat de StAB het vooraf gestelde budget heeft overschreden. Voor zover in het kader van deze evaluatie vastgesteld kon worden, heeft een overschrijding nimmer plaatsgevonden.

Het subsidieplafond voor de jaren 2012 en 2013 is vastgesteld op € 5.400.000.<sup>37</sup> De StAB heeft eenmalig € 500.000 extra subsidie ontvangen om maatregelen te treffen om de kosten structureel te kunnen verlagen, zoals voor digitalisering van de werkprocessen en de verhuizing naar een ander, goedkoper pand.<sup>38</sup> Voor 2014 is het subsidiebedrag inmiddels vastgesteld op € 5.377.000. Het budget valt € 23.000 lager uit dan het budget voor 2012 en 2013. Deze korting vloeit voort uit de taakstelling op de algemene lenM begroting. In onderstaande tabel staan de inkomsten en uitgaven van de StAB voor de jaren 2007 t/m 2013 weergegeven. De tabel laat zien dat de StAB in de onderzochte periode naast het subsidiebedrag jaarlijks ook overige inkomsten heeft ontvangen.

Tabel 5-1: Inkomsten en uitgaven StAB

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Subsidiebedrag	5.125.00	5.305.000	5.358.000	5.443.000	6.353.000	5.400.000	5.400.000	5.377.000
Overige inkomsten	62.820	157.793	75.613	17.850	17.669	143.550		
Uitgaven	4.909.000	4.991.000	5.472.000	5.701.000	5.869.000	5.361.000		

Bronnen: cijfermatige bijlagen jaarverslagen 2007 t/m 2013, subsidiebeschikking 2013 en 2014

We constateren dat het onduidelijk is of en in hoeverre het voor de StAB mogelijk is om, naast de subsidie van lenM, inkomsten te genereren. In de nota van toelichting bij het Besluit Subsidiering Stichting Advisering Bestuursrechtspraak is hierover het volgende opgenomen:

*"In de statuten van de stichting is bepaald dat de stichting geen andere inkomsten mag genereren dan de te ontvangen subsidies van de Minister"<sup>39</sup> en "Op moment van inwerkingtreding van dit besluit kende de stichting statutair geen andere inkomsten dan de subsidie. Niet uitgesloten is echter dat dit verandert en dat de stichting in de toekomst ook andere inkomsten zal kennen".*

<sup>35</sup> Het besluit van de fusie tussen VenW en VROM dateert van oktober 2010, de uitvoering is in januari 2011 van start gegaan.

<sup>36</sup> Interview lenM; HBJZ en FMC

<sup>37</sup> Regeling subsidieplafond StAB 2012-2013, Stcrt. 17081 dd. 17-08-2012

<sup>38</sup> Brief plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie van lenM (1 december 2012) met het kenmerk IENM/BSK-2011/149240.

<sup>39</sup> Artikel 3 van de Statuten zegt daarover: "het vermogen van de stichting zal worden gevormd door subsidies van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Orde en Milieubeheer.

Dit duidt er op dat het genereren van neveninkomsten verboden is, totdat in andere zin wordt besloten en de statuten daarop worden aangepast. Tot op heden is echter noch in de Statuten noch in de Subsidieregeling expliciet opgenomen dat het genereren van neveninkomsten is toegestaan. Dit punt behoeft opheldering.

Uit bovenstaande tabel volgt dat, en tot welke hoogte, de StAB in de onderzochte periode neveninkomsten heeft gegenereerd. Deze komen voort uit onder andere de volgende activiteiten:

- Adviesdiensten van de StAB aan de strafrechter en de burgerlijk rechter. Deze worden verricht tegen betaling. Hier gaat een offertetraject aan vooraf. Rechtbanken betalen hiervoor rechtstreeks aan de StAB. Bij civiele zaken wordt dit betaald uit het voorschot dat door partijen is gestort; bij strafzaken worden de kosten van de StAB betaald uit het onderzoeksbudget van het Openbaar Ministerie of de Rechter-Commissaris.
- StAB adviseurs verzorgen de technische aspecten van SSR cursussen op het gebied van de fysieke leefomgeving. De vergoeding voor deze werkzaamheden bedraagt € 150,- per cursusuur, wat neerkomt op € 900,- per cursusdag. Deze vergoeding is ongeacht het aantal StAB-adviseurs dat als docent optreedt.
- De StAB heeft in het verleden zes kennisdossiers voor de rechtspraak gemaakt. Daar is indertijd € 900,- per dossier voor betaald, dus in totaal € 5.400,-. Vorig jaar zijn hier nieuwe afspraken over gemaakt. Toen is besloten de kennisdossiers aan de Wiki's te hangen. Met de StAB is de afspraak gemaakt dat de dossiers drie maal per jaar worden geactualiseerd. De StAB heeft voor deze werkzaamheden een totaalbedrag van (nogmaals) € 5.400,- ontvangen. Afsproken is dat de StAB de kennisdossiers voor dit bedrag tot in de lengte der dagen zal onderhouden.
- Daarnaast geeft de StAB ook weleens cursussen aan bestuursorganen, zoals een cursus aan gemeenteambtenaren of een lezing voor overheidsfunctionarissen. Deze diensten worden tegen kostprijs aangeboden.
- Inkomsten uit detachering.

### **Garantiestellingen**

Bij de oprichting van de StAB zijn diverse afspraken gemaakt met het ministerie van VROM. Deze zijn vastgelegd in het Overdrachtsprotocol. In deze overeenkomst en in de brief inzake de openingsbalans is onder andere het volgende geregeld:

- garantiestelling door het ministerie van I&M voor de betaling van de huur;
- huuropzeggingstermijn van een jaar van het huurcontract met de SER;
- garantiestelling door het ministerie van IenM t.b.v. het ABP.<sup>40</sup>

Bij de vorming van het ministerie van IenM en de overdracht van de StAB van VROM naar IenM zijn ook de garantiestellingen van VROM t.a.v. uitstroom van het destijds bij VROM werkzaam zijnde

---

<sup>40</sup> Zie cijfermatige bijlage bij jaarverslag StAB 2012.

personeel van de StAB overgedragen aan lenM. lenM heeft de StAB haar eigen risicoreserve laten opplussen, zodat de StAB in de toekomst zelf kan voorzien in de garantiestelling(en).

Ook heeft lenM de StAB gevraagd in het kader van de garantiestelling inzicht te verschaffen in de toekomstige uitstroom van personeel. Daarnaast heeft lenM aangeboden HRM mensen in te zetten t.b.v. uitstroom van StAB personeel. De StAB heeft van dat aanbod gebruik gemaakt; naar verluidt tot tevredenheid. Met het oog op het inbouwen van meer flexibiliteit in de personele bezetting, en de aanbeveling de mogelijkheden van een 'flex-team' verder te verkennen, is HRM-ondersteuning door lenM een relevant punt.

In het Overdrachtsprotocol van 1 november 1996 zelf wordt overigens als enige garantie het volgende onder punt 4.g genoemd: 'VROM garandeert dat toekomstige wachtgelden onder de post post-actieven in de begroting van StAB kunnen worden opgenomen. Dit bedrag zal door VROM overgemaakt worden aan de StAB middels de subsidie'. We constateren dat er enige sprake is van onduidelijkheid rondom de garantiestellingen. Daarbij gaat het niet alleen om de vraag of de garantiestellingen 17 jaar na dato nog nodig zijn, maar ook om de vraag of en in welke mate garantiestellingen afgekocht zijn c.q. kunnen worden door de verhoogde reserve.

## 5.2 Governance

De rechtsvorm van de StAB is een stichting, dus een privaatrechtelijke rechtspersoon zonder winstoogmerk. De StAB valt in de categorie RWT's, een rechtspersoon met een wettelijke taak. De StAB is primair afhankelijk van één subsidieverstrekker, te weten het ministerie van lenM, en onderhoudt zodoende een subsidierelatie en een toezichtrelatie met het ministerie van lenM.

Met de departementale herindeling onder het kabinet-Rutte I zijn de toezichtsvisies van de voormalige departementen VROM en VenW komen te vervallen. Per 1 januari 2013 heeft lenM de 'Toezichtsvisie op uitvoeringsorganisaties op afstand' geïmplementeerd. Deze visie is onder andere van toepassing op de StAB en beslaat de komende vijf jaar, van 2013 tot en met 2017.<sup>41</sup> In de sturings- en toezichtsrelatie is een functiescheiding tussen beleid en eigenaar aangebracht. De beleidsrol ligt bij de betreffende beleidsmakende DG en de rol van eigenaar is belegd bij de SG. In geval van de StAB is er, gezien de onafhankelijke positie van de StAB, geen beleidsrelatie met lenM, enkel een subsidie en toezichtsrelatie. Vanwege de hoge juridische inhoud van de StAB wordt het toezicht op de continuïteit en het algeheel functioneren (de eigenaarrol) van de StAB uitgeoefend door de Hoofddirecteur Bestuurlijke en Juridische Zaken (HBJZ) van het ministerie van lenM als onderdeel van de SG-functie met ondersteuning van de Unit Toezicht van FMC.

De StAB is een onafhankelijk adviseur van de rechterlijke macht. Op inhoud is de StAB volledig onafhankelijk van lenM en de Raad van Toezicht. De onafhankelijke positie van de StAB is, zoals beschreven in hoofdstuk 1, wettelijk verankerd. lenM heeft geen zeggenschap of bemoeienis met de inhoud van de advisering door de StAB aan de rechter. Dat is niet anders in het geval lenM, althans de bestuursorganen van lenM partij zijn in een procedure voor de bestuursrechter. Dit gebeurt met regelmaat. Als voorbeeld kan worden genoemd de beroepszaak van 24 appellanten tegen het in december 2010 (mede) door de minister van Infrastructuur en Milieu vastgestelde rijksinpassingsplan

<sup>41</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Verantwoorde uitvoering 2013-2017. Toezichtsvisie lenM op uitvoeringsorganisaties op afstand.

'Windenergie langs de dijken van de Noordoostpolder', in het kader van welke procedure door de StAB aan de ABRvS advies is uitgebracht.

IenM vertrouwt voor een groot deel op het interne toezicht, uitgevoerd door de Raad van Toezicht. IenM oefent daarmee systeemtoezicht uit. Leden van de Raad van Toezicht worden benoemd door de Minister en oefenen onafhankelijk van het bestuur en de minister toezicht uit. De Raad van Toezicht ziet toe op het beleid van de directie en op de algemene gang van zaken bij de StAB en heeft daarnaast een belangrijke klankbordfunctie. De Raad van Toezicht vergadert jaarlijks vijf keer en legt over zijn toezichtactiviteiten verantwoording af in het jaarverslag en (in het bestuurlijke overleg) aan het ministerie. De Raad van Toezicht is bevoegd besluiten van de directie te schorsen en benoemt, beoordeelt, schorst en ontslaat de directie.<sup>42</sup>

De eigenaar, in de persoon van de Hoofddirecteur HBJZ, voert twee maal per jaar formeel overleg met de StAB en eenmaal met de Raad van Toezicht. Het toezicht beperkt zich tot de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van de verstrekte subsidiegelden. Dit vertaalt zich in het afleggen van verantwoording op de bedrijfsvoering. In praktijk betekent dit een jaarlijkse toets op de begroting en de jaarrekening. De jaarrekening gaat vergezeld van een accountantsverklaring omtrent getrouwheid en rechtmatigheid. In alle jaarverslagen van de StAB over de periode 2007 - 2012 is een samengevatte jaarrekening opgenomen evenals de controleverklaring van de accountant op de jaarrekening.

Naast de financiële kant, wordt ook gesproken over de kwaliteit van de dienstverlening en over bedrijfsvoeringszaken als personeelsbezetting. Vanwege de onafhankelijke positie van de StAB is het niet wenselijk dat IenM een directe kwaliteitscheck uitvoert op het werk van de StAB. Dat gebeurt indirect via de opdrachtgevers van de StAB. Als gevolg van de zeer beperkte respons van bestuursrechters op de feedbackformulieren van de StAB is het moeilijk voor IenM om zicht te krijgen op de kwaliteit van de dienstverlening. Om toch een beeld te krijgen van de kwaliteit van de dienstverlening heeft IenM de StAB onlangs verzocht om in haar jaarverslag ook informatie over de kwaliteit van de dienstverlening op te nemen, zodat IenM zonder direct te interveniëren toch enig zicht krijgt op de kwaliteit.

### 5.3 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de analyse kunnen we de volgende conclusies trekken:

- Het instellen van een subsidieplafond heeft in de praktijk niet of nauwelijks betekenis voor de StAB, omdat de StAB het budget nooit heeft overschreden. Het plafond beperkt wel de groeimogelijkheden, zoals het opschalen van capaciteit in tijden van hoge werklast.
- De StAB voldoet aan de voorwaarden uit het subsidiebesluit, maar we constateren dat op zijn minst onduidelijk is of de StAB neveninkomsten mag genereren. Vastgesteld kan worden dat het feitelijk wordt toegestaan. De StAB genereert immers al jarenlang neveninkomsten, die ook worden verantwoord, en de subsidiegever heeft hier tot op heden

<sup>42</sup> Akte van oprichting "Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening" (29 september 1995). Artikel 17, 19.

geen bezwaar tegen gemaakt. Het genereren van neveninkomsten lijkt echter op gespannen voet te staan met de tekst van de Statuten en het Besluit subsidiëring.

- In de relatie tussen lenM en de StAB dient de balans te worden gezocht tussen het borgen van de onafhankelijkheid enerzijds en de verantwoordelijkheid die ook de subsidiegever draagt (c.q. voelt) voor een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige dienstverlening anderzijds. lenM heeft beperkte mogelijkheden om (actief) te sturen op de kwaliteit van de dienstverlening van de StAB.
- Er is enige onduidelijkheid over de garantiestellingen die het (toenmalige) ministerie van VROM heeft afgegeven richting de StAB. Daarbij gaat het niet alleen om de vraag of de garantiestellingen 17 jaar na dato nog nodig zijn, maar ook om de vraag of en in welke mate garantiestellingen afgekocht zijn c.q. kunnen worden door de verhoogde reserve.

Bovenstaande conclusies brengen ons op drie aanbevelingen.

*i. Ten aanzien van de bekostigingssystematiek*

De lumpsumbekostiging van de StAB via een subsidieplafond biedt weinig mogelijkheden om te sturen op de productie van de StAB. De bekostigingssystematiek zou mogelijk efficiënter kunnen worden ingericht door een jaarlijks vast basisbedrag, aangevuld met een 'p maal q' systematiek (uurtarief) voor extra adviesdiensten, analoog aan het bekostigingsmodel van het NFI. We adviseren het ministerie dit spoor verder met de StAB te verkennen, rekening houdend met de beperkte mogelijkheden voor de StAB om de instroom van zaken te beïnvloeden.

Ook adviseren we het ministerie en de StAB om gezamenlijk te komen tot een actualisatie van de garantiestellingen, waarbij het laten vervallen van deze garantiestellingen een optie is.

*ii. Ten aanzien van de omvang van de wettelijke taak, het verwerven van neveninkomsten en de kennisactiviteiten*

Indien lenM neveninkomsten expliciet wenst toe te staan<sup>43</sup>, welke beslissing eerst uitdrukkelijk moet worden genomen, dan verdient het aanbeveling de Statuten en het Besluit aan te passen. Hiervoor dient onder andere de vraag te worden beantwoord of de kennisactiviteiten vallen onder de (wettelijke) taak van de StAB. In de 'precieze' uitleg beperkt die taak zich tot het adviseren aan de *bestuursrechter* op diens verzoek. In de meer 'rekkelijke' uitleg hoort daar ook bij het delen van kennis met die bestuursrechter. Daarnaast dient duidelijkheid verschaft te worden op het punt of het de (wettelijke) taak van de StAB is desgevraagd ook andere rechters dan de bestuursrechter te adviseren. Zo ja, dan zou dat ook tot uitdrukking dienen te komen in de wet. Dan dient tevens geregeld te worden of dit kosteloos geschiedt, zoals voor de bestuursrechter(s), of tegen een vergoeding per zaak.

---

<sup>43</sup> Op dit moment voert de StAB activiteiten uit die verder gaan dan de primaire taak, het desgevraagd uitbrengen van deskundigenadviezen aan de bestuursrechter. Die diensten worden deels verricht tegen betaling. Dit raakt aan de 'markt en overheid' discussie: is het wenselijk dat een gesubsidieerde instelling ook (quasi-)commerciële activiteiten ontplooit? Die discussie valt buiten de scope van de evaluatie van de subsidiërelatie tussen lenM en de StAB en wordt in dit rapport daarom slechts geagendeerd.



Ook dient expliciet gemaakt te worden welke kennisactiviteiten van de StAB zozeer zijn verweven met de advisering, dat zij behoren tot het primaire proces en welke kennisactiviteiten daarvan meer zijn verwijderd. Indien de StAB wordt toegestaan zich te ontwikkelen tot kennisinstituut, dan dient besloten te worden of en zo ja voor welke activiteiten de afnemers van die kennis moeten betalen.

Indien de StAB in staat wordt gesteld méér neveninkomsten te genereren, al dan niet op commerciële basis, dan kan daarmee de subsidieafhankelijkheid worden teruggebracht. Een voorbeeld voor de mogelijkheid om de neveninkomsten te verhogen is het in rekening brengen van (tenminste) de kosten voor het maken en actualiseren van de kennisdossiers. De StAB ontvangt hiervoor 'slechts' een eenmalige vergoeding, die onder de kostprijs ligt. Ook voor andere vormen van dienstverlening onder de noemer kennisinstituut zou de StAB een meer commerciële prijs kunnen rekenen.

### *iii. Ten aanzien van kwaliteitsborging*

Een mogelijkheid voor IenM om meer grip te krijgen op de kwaliteit, zou het instellen van een 'quality board' kunnen zijn. Dit kan op verschillende manieren worden vormgegeven:

- Het benoemen van een klein aantal vooraanstaande (technische) experts, die jaarlijks een steekproefsgewijze, onafhankelijke toets uitvoeren op een aantal adviesrapporten, en die hierover rapporteren aan de raad van toezicht van de StAB. Hierbij gaat het om een technische kwaliteitstoets.
- Het invoeren van een structureel 'klantenboard' bestaande uit rechters die voornamelijk toetsen op de bruikbaarheid van StAB-rapporten voor de rechtspraak. Deze toets heeft meer de vorm van een klanttevredenheidsonderzoek.

Een variatie op een van de opties of een combinatie van de opties zijn ook mogelijk. Ook kan worden gedacht aan kwaliteitsmanagement, zoals dat bij het NFI geschiedt, inclusief accreditatie en externe audits.

## 6 Kwaliteit van de deskundigenadviesing

### 6.1 ABRvS en rechtbanken als belangrijkste opdrachtgevers

De ABRvS en de rechtbanken, afdelingen bestuursrecht, doen het grootste beroep op de StAB. Daarnaast levert de StAB ook advies aan de straf- en civiele rechter, zij het op kleine schaal.<sup>44</sup> De StAB heeft een inhoudelijke opdrachtnemer-/opdrachtgeverrelatie met de rechtspraak, anders dan bij een 'echte' opdrachtnemer-/opdrachtgeverrelatie betaalt de rechtspraak niet voor de dienstverlening.

Het inwinnen van een deskundigenbericht is een van de onderzoeksbevoegdheden waarover de rechter beschikt, maar in de wet is niet opgenomen dat c.q. wanneer de rechter een deskundigenadvies *moet* inwinnen. De rechter is eindverantwoordelijk voor de uitspraak, maar niet steeds in staat het advies inhoudelijk te controleren. Dat speelt meer naarmate voor de beoordeling van de feitelijke situatie specialistische kennis is vereist, bijvoorbeeld over straling, trillinghinder, geurhinder of luchtkwaliteit. De rechter verricht een 'marginale' deugdelijkheidstoets, waarbij hij toetst of het onderzoek zorgvuldig is geweest, het deskundigenbericht geen evidente feitelijke onjuistheden bevat en of de gevolgde redeneringen logisch en concludent zijn.<sup>45</sup>

### 6.2 Redenen voor inschakeling StAB

Tijdens de interviews is de bestuursrechters gevraagd naar de redenen voor inschakeling van de StAB. De meest voorkomende redenen die door de geïnterviewde rechters worden genoemd zijn:

- Deskundigenvoorlichting over technische kwesties.
- Onderzoek naar relevante feiten.
- Ogen en oren van de rechter; descente.
- Deugdelijkheidstoets op door partijen ingebrachte deskundigenrapporten.
- De StAB als kenniscoördinator: de StAB heeft verschillende kennisvelden in huis en kan wanneer een vraag meerdere kennisvelden beslaat een multidisciplinair team samenstellen en een geïntegreerd adviesrapport leveren. Daarnaast kan de StAB ook als kennismakelaar fungeren wanneer een rechter een vraag heeft buiten de kennisscope van de StAB, en niet weet welke deskundige hij daar voor kan inschakelen. De StAB kan de rechter koppelen aan de juiste deskundige.
- Voorlichting over het juridisch (wettelijk of beleids)kader. Dit is een precair punt, want het juridisch kader schetsen is eigenlijk een taak van de rechter. Gezien de complexe milieuregels helpt het, zeker de minder ervaren rechters, enorm als de StAB het juridisch kader schetst.

<sup>44</sup> Zie tabel op p. 35 jaarverslag 2012. In 2009 en 2010 1%, in 2011 5% en in 2012 0%.

<sup>45</sup> Leemans, T. (2008). 'De toetsing door de bestuursrechter in milieugeschillen'. Dissertatie. Universiteit Leiden.



Het feit dat StAB gratis is, is voor geen van de geïnterviewde bestuursrechter een expliciete reden om de StAB in te schakelen; de inhoud is leidend. Dat neemt niet weg dat een aantal rechters verwacht dat het bestuur van de desbetreffende rechtbank op meer terughoudendheid met inzet van de StAB zou aansturen indien de rechtbanken zelf budgethouder waren.

### 6.3 Procedure inschakeling StAB bij rechtbanken en de ABRvS

De procedure rondom het inschakelen van de StAB is bij de rechtbanken een andere dan bij de ABRvS. Bij de rechtbanken wordt over het algemeen eerst een zitting gepland, waarop of waarna de vraag aan de orde komt of de StAB moet worden ingeschakeld. Het inschakelen van de StAB gebeurt weinig in het vooronderzoek. Daarentegen worden er wel adviesvragen aan de StAB gedaan in zaken die al op zitting zijn geweest, maar die zijn aangehouden voor nader onderzoek. De adviesvraag aan de StAB geschiedt daarmee veelal later in het proces dan bij de ABRvS het geval is, waar de StAB nagenoeg steeds in het vooronderzoek wordt ingeschakeld. Hieronder wordt apart aandacht gevraagd voor de werkwijze van de rechtbank Oost-Brabant, waarbij de inzet van en vraagstelling aan de StAB wordt besproken op een comparitie. Bij de ABRvS wordt het dossier al in het vooronderzoek inhoudelijk bestudeerd. In die fase wordt besloten om al dan niet de StAB in te schakelen.<sup>46</sup>

#### **Model Oost-Brabant**

*Noemenswaardig is de werkwijze van de rechtbank 'Oost Brabant'. Binnen een week na binnenkomst van het beroepsschrift wordt de zaak voorgelegd aan een stafjurist. In zaken omtrent de verlening van omgevingsvergunningen voor de activiteit milieu, wordt de zaak in beginsel binnen 8 tot 13 weken behandeld op een inlichtingencomparitie (op basis van artikel 8:44 Awb). In zaken omtrent maatwerkvoorschriften aan inrichtingen op basis van het activiteitenbesluit en in handhavingzaken op basis van de Wabo en het Activiteitenbesluit wordt door de stafjurist in overleg met de clustervoorzitter respectievelijk de voorzitter van de betreffende MK zitting beoordeeld of het noodzakelijk is advies in te winnen bij de StAB. Indien advies van de StAB noodzakelijk lijkt, wordt een inlichtingencomparitie gehouden. Het al dan niet inschakelen van de StAB wordt op de comparitie met partijen besproken, evenals de vraagstelling aan de StAB. Zij krijgen de gelegenheid de vraagstelling aan te vullen dan wel er op te reageren. Na afloop van de comparitie kan er niet meer gereageerd worden op de vraagstelling. De StAB krijgt vervolgens het proces-verbaal van de comparitie met de vraagstelling met het verzoek binnen drie maanden te rapporteren. Deze manier van werken leidt over het algemeen tot het vaker inschakelen van de StAB dan met de oude werkwijze van zittingsgericht werken, waarin het vooronderzoek was uitgehold.*

#### **Definitieve geschilbeslechting en inschakeling van de StAB**

Sinds januari 2013 in de Awb opgenomen dat de rechter – anders dan voorheen toen de rechter alleen een oordeel mocht uitspreken over de rechtmatigheid van het aangevochten besluit – de opdracht heeft te komen tot definitieve geschilbeslechting.<sup>47</sup> De rechter moet oplossingsgericht denken en verwacht dat ook van de deskundige. Ook de Nieuwe Zaaksbehandeling bij de rechtbanken brengt mee dat de zoektocht verder gaat dan de vraag of het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk voor vernietiging in aanmerking komt. Daardoor wordt de StAB vaker gevraagd mee te denken bij een

<sup>46</sup> Gesprek met de StAB (dhr. Wuisman, dhr. Booden en mw. Huizer ) op 15 augustus 2013.

<sup>47</sup> Artikel 8:41a Awb: De bestuursrechter beslecht het hem voorgelegde geschil zoveel mogelijk definitief. Dit artikel is met ingang van 1 januari 2013 ingevoegd bij wet van 20 december 2012, Stb. 2012, 682 (Wet aanpassing bestuursprocesrecht; kamerstukken 32 450)

oplossing die recht doet aan feiten en aan de diverse – veelal tegengestelde – belangen.<sup>48</sup> Dat vraagt een andere opstelling en wijze van adviseren door de StAB. Daarnaast worden StAB adviseurs door de rechtbanken steeds vaker gevraagd een toelichting op het advies te geven tijdens de behandeling van de zaak. Dat gebeurde in het verleden maar sporadisch. Ook op dit punt hebben rechtbanken een andere traditie dan de ABRvS.<sup>49</sup>

### ***Zienswijze partijen bij inschakelen en advies StAB***

De bestuursrechters bespreken het inschakelen van de StAB niet met partijen indien die inschakeling geschiedt in het vooronderzoek, wel als dit gebeurt op of na een comparitie of een reguliere zitting. Wisselend is de praktijk ten aanzien van de mogelijkheid voor partijen te reageren op de vraagstelling aan de StAB. Sommige rechtbanken leggen de concept-vraagstelling aan partijen voor, andere rechtbanken doen dat niet. De ABRvS hanteert een algemene vraagstelling en legt die niet aan partijen voor. Ook de mogelijkheid om zienswijzen naar voren te brengen over het adviesrapport van de StAB verschilt. Conform artikel 8:47 Awb moeten partijen in ieder geval in de gelegenheid worden gesteld te reageren op het advies. Sommige rechtbanken vragen de StAB het concept-rapport aan partijen voor te leggen en het eventuele commentaar te verwerken in het eindrapport. Vervolgens wordt het eindrapport door de rechtbank aan partijen gezonden voor commentaar, dat dan doorgaans achterwege blijft. Andere rechtbanken beperken zich tot het toezenden van het (eind)rapport aan partijen voor commentaar. In eventueel commentaar wordt soms aanleiding gezien de StAB om een nader rapport te vragen.

### ***Open vraagstelling vs. specifieke vraagstelling***

Zowel in het rapport 'Vijf jaar StAB', 'Tien jaar StAB' als in het proefschrift 'De toetsing door de bestuursrechter in milieugeschillen' is geconstateerd dat de ABRvS voornamelijk open vragen stelt aan de StAB: "Beschrijf de gevolgen van het bestreden besluit in het licht van de aangevoerde beroepsgronden". Dat is anno 2013 niet anders. Een enkele keer wordt wel een specifieke vraag gesteld.

De rechtbanken stellen doorgaans specifieke vragen. Dat is mede gelegen in het feit dat rechtbanken de StAB vaak pas inschakelen na afloop van de zitting. De zitting wordt dan gebruikt om de te beantwoorden rechtsvraag helder te krijgen en soms ook de aan de StAB te stellen vragen. Het komt ook weleens voor dat een rechter op basis van nieuwe informatie na afloop van een zitting een hele gerichte vraag stelt aan de StAB. Een dergelijke specifieke vraag kan de StAB vaak in 1 of 2 dagen beantwoorden.

Bij een open vraagstelling komt het weleens voor dat je als adviseur beroepsgronden behandelt, die in de jurisprudentie al zijn uitgekristalliseerd, aldus de StAB. Overleg met de rechter over de vraagstelling ligt gevoelig. Zeker als de vraag voorafgaand aan inschakeling van de StAB al aan partijen is voorgelegd. De StAB kan zich niet mengen in het geschil. Wat wel kan is – als de StAB dat relevant acht – de vraag breder interpreteren dan zoals deze gesteld is. Een andere mogelijkheid is

<sup>48</sup> Dit volgt onder meer uit de uitspraak van de – toenmalige - Rechtbank Breda van 17 december 2012 (zaaknr. AWB 11/2257 WW44).

<sup>49</sup> Jaarverslag StAB 2012.

het stellen van een specifieke vraag met een open restvraag. Dat geeft de StAB enerzijds richting en anderzijds de vrijheid om de rechter extra te informeren indien dat noodzakelijk wordt geacht. De mogelijkheid een specifiek vraag te stellen aangevuld met een open restvraag is in de interviews aan verschillende rechters voorgelegd. Hier wordt over het algemeen positief op gereageerd.

#### 6.4 Oordeel bestuursrechters over kwaliteit dienstverlening StAB

##### ***Nut en noodzaak van de StAB***

Uit de gesprekken blijkt dat de bestuursrechters in het algemeen tevreden tot zeer tevreden zijn met het werk van de StAB: alle gesprekspartners geven aan dat de StAB bijdraagt aan de kwaliteit van de rechtspraak. Een technisch deskundige als de StAB wordt door alle gesprekspartners noodzakelijk bevonden. Hoe een dergelijke organisatie ingericht is, is voor de gesprekspartners minder van belang.

Vanuit de rechtbanken zijn enkele kritische kanttekeningen geplaatst. De eerste is dat de kwaliteit van de adviesrapporten in planschadezaken in het verleden soms minder goed is (geweest). Dat heeft er volgens de geïnterviewde rechters toe geleid dat partijdeskundigen stevige kritiek uitten op de StAB-rapporten, waardoor de bestuursrechter niet althans niet zonder meer de conclusies van de StAB kon volgen. De tweede kanttekening is dat de StAB in sommige milieuzaken geen eigen onderzoek verricht (in de zin van meten en rekenen), doch volstaat met een weergave van de partijstandpunten en partijonderzoeken, gevolgd door een uiteenzetting welke benadering het meest aannemelijk voorkomt. Dit helpt de rechter onvoldoende indien partijen zich bedienen van gerenommeerde onderzoeksinstituten, zoals TNO, die wel zelf hebben gemeten of gerekend.

Wat betreft het laatste punt lijkt sprake van een mismatch in verwachtingen. Het verdient aanbeveling dat de StAB duidelijk maakt welke (technische) onderzoeken zij zelf kan verrichten. Het verdient ook aanbeveling dat de bestuursrechter duidelijk aangeeft of hij eigen onderzoek verwacht door de StAB en, zo ja, op welke geschilpunten, dan wel dat de StAB kan volstaan met een second opinion en een deugdelijkheidsbeoordeling van de uitgebrachte rapporten van partijdeskundigen. Indien de StAB nee moet verkopen, in die zin dat bepaald onderzoek door de StAB niet kan worden uitgevoerd, dan kan de StAB de rechter mogelijk van dienst zijn door op te treden als kennismakelaar en de rechter wijzen op deskundigen die dat onderzoek wel kunnen verrichten.

##### ***Unique selling points van de StAB***

Uit de gesprekken kunnen we de 'unique selling points' van de StAB destilleren. Dit zijn de argumenten die de StAB onderscheiden van mogelijke vervangende organisaties. Immers, op de 'markt' van het omgevingsrecht is een veelheid aan technische adviesbureaus actief, waarvan er zeker een aantal de technische kennis in huis heeft om de vragen die door de rechters aan de StAB worden gesteld inhoudelijk te kunnen beantwoorden.

Geconfronteerd met de vraag waar het onderscheidende element van de StAB uit bestaat, is het antwoord van bijna alle gesprekspartners: *de onafhankelijke en onpartijdige positie van de StAB*. De StAB staat volledig los van procespartijen en ondervindt inhoudelijk geen enkele sturing van het

ministerie van IenM. Hoewel IenM niet alleen subsidieverstrekker, maar in een aantal zaken ook partij is, is de onafhankelijke positie, of een verondersteld gebrek daaraan, tot op heden in de praktijk nooit een punt van discussie geweest. Zeker nu partijen steeds kritischer worden en steeds meer gebruik maken van allerlei 'googleachtige' methoden is borging van de onafhankelijkheid essentieel, zo zeggen de bestuursrechters in de interviews.

Naast de onafhankelijkheid worden vier bijkomende argumenten genoemd die pleiten voor de StAB t.o.v. andere technische deskundigen:

- *Technisch juridische kennis:* De StAB weet technische aspecten van een zaak in het juiste juridische kader te plaatsen. Hoewel andere technisch deskundigen zich dit ook eigen kunnen maken, is het voor de rechters belangrijk dat ze erop kunnen vertrouwen dat de StAB in haar rapporten goed aansluit bij de vraag en haar advies in 'de taal van de rechter' verwoordt.
- *Integratie van kennis:* De StAB heeft een groot aantal technische kennisvelden in huis en biedt aan de rechter een geïntegreerd rapport aan over de technische onderwerpen die zijn opgeworpen. Met andere woorden, de integratie van technische kennis gebeurt door de StAB en niet door de rechters. Dit verlaagt ten eerste 'zoekkosten' bij de rechters (men hoeft niet per vraag één deskundige te zoeken), het verlaagt ten tweede hun 'coördinatiekosten' die zouden ontstaan indien de adviezen van meerdere externe partijen bij elkaar zouden moeten worden gebracht en ten derde komt dit de doorlooptijd ten goede afgezet tegen het na elkaar benoemen van verschillende deskundigen..
- *Inhoudelijke eenduidigheid:* De rechters vertrouwen erop dat de StAB in haar adviezen een consistente inhoudelijke lijn volgt, en dat dus niet in het ene advies in een vergelijkbare zaak tot een andere conclusie komt dan in het andere advies. Dit zou onwenselijk zijn omdat het kan leiden tot rechtsongelijkheid. Zeker op het gebied van de fysieke leefomgeving, waarbij er veelal sprake is van open normen, is consistentie wenselijk.
- *Technische kennisfunctie:* De StAB fungeert als technisch kennisinstituut voor de (bestuurs)rechtspraak door bijvoorbeeld de kennisdossiers en jurisprudentieoverzichten aan te bieden en door de technische modules van SSR cursussen te verzorgen. Onafhankelijk van de vraag hoe vaak hier daadwerkelijk gebruik van wordt gemaakt, wordt het als prettig ervaren dat de diensten goed te vinden zijn indien men ze nodig heeft.

### **Interne versus externe borging van kwaliteit**

Zoals gezegd geven alle gesprekspartners aan doorgaans tevreden tot zeer tevreden te zijn met het werk van de StAB. Structurele ontevredenheid zou leiden tot minder inzet van de StAB. In die zin is er sprake van een impliciete, interne kwaliteitscontrole op het werk van de StAB. Daarnaast staan de adviseurs van de StAB ingeschreven in het LRGD, de Stichting Landelijk Register Gerechtelijke Deskundigen. Bij toetreding tot het register vindt een eenmalige kwaliteitstoets plaats. Daarentegen is er geen structurele externe borging van de kwaliteit. Noch het ministerie van IenM als subsidieverstrekker, noch de ABRvS en de rechtbanken als afnemers, beoordelen gestructureerd en betekenisvol de kwaliteit van het werk van de StAB.

Met elk deskundigenbericht stuurt de StAB weliswaar een enquêteformulier mee, waarin feedback wordt gevraagd over een aantal inhoudelijke criteria. Zo bevat het formulier ruimte om een oordeel te geven over de algemene bruikbaarheid, de indeling, de stijl en het taalgebruik, de zorgvuldigheid en de volledigheid. Respons op deze feedbackformulieren, die rechters (c.q. de juridisch medewerkers) geacht worden in te vullen, is echter zeer beperkt.

Zoals reeds besproken in hoofdstuk 5 is het vanwege de onafhankelijke positie van de StAB niet wenselijk dat het ministerie van IenM stuurt op de kwaliteit van de StAB.

Geconstateerd wordt dat de StAB niet werkt met een registerorganisatie of kwaliteitsinstituut die toezicht houdt op de kwaliteit. Anders dan bijvoorbeeld bij het NFI vindt geen beoordeling van de kwaliteit van de StAB-advisering plaats door de Raad voor Accreditatie (RvA), op basis van een ISO-normering en/of door externe audits en kwaliteitsrapportages, die openbaar worden gemaakt.

Hoewel de kwaliteit van de advisering van de StAB op dit moment niet ter discussie staat, is het wenselijk een externe kwaliteitstoets in te bouwen, zodat de kwaliteit van de dienstverlening ook op lange termijn gegarandeerd is.

Mogelijk biedt het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen (NRGD) hier op termijn een oplossing voor. Het NRGD heeft een wettelijke basis en de ingeschreven deskundigen bij het NRGD worden iedere vier jaar onderworpen aan een vakinhoudelijke en juridische kwaliteitstoets. Op dit moment staat het NRGD nog enkel open voor de strafrechtketen. Er zijn plannen om het NRGD op termijn ook open te stellen voor andere terreinen van de rechtspraak, waaronder de bestuursrechtspraak.

## 6.5 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de analyse kunnen we de volgende conclusies trekken:

- Bestuursrechters zijn over het algemeen (zeer) tevreden met de StAB en beamen nut en noodzaak van de StAB voor een goede rechtspraak.
- Unique selling point van de StAB is allereerst de volledige onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Daarnaast 1. weet de StAB technische aspecten in het juiste juridisch kader te plaatsen, 2. heeft de StAB geïntegreerde kennisvelden in huis en biedt deze aan in één geïntegreerde rapportage, 3. voorziet de StAB in inhoudelijk consistente advisering over technische aspecten van juridische geschillen, 4. fungeert de StAB als technisch kennisinstituut voor de (bestuurs)rechtspraak.
- Aandachtspunt is de structurele (externe) kwaliteitsborging. Hoewel de kwaliteit van het werk van de StAB door de rechters niet betwist wordt, is er op dit moment geen objectieve toets op de kwaliteit van de advisering.

Het instellen van een zogenaamde 'quality board', zoals reeds voorgesteld in hoofdstuk 5 zou hier in kunnen voorzien. Mocht het NRGD op termijn worden opengesteld voor de bestuursrechtspraak, dan zou inschrijving van StAB-adviseurs in het NRGD kunnen bijdragen aan borging van de kwaliteit.

## 7 Samenvattende conclusies

Op basis van voorgaande hoofdstukken en de deelconclusies die we daar aan verbonden hebben, kunnen we de vijf onderzoeksvragen evenals de centrale vraagstelling van dit onderzoek beantwoorden. De vragen drie (subsidiërelatie) en vier (bekostigingssystematiek) worden daarbij gezamenlijk behandeld.

### **Vraag 1: Wordt aan de voorwaarden van het Besluit subsidiëring StAB voldaan?**

Ja, de StAB voldoet aan de voorwaarden van het Besluit subsidiëring StAB. Wel hebben we een tweetal onduidelijkheden geconstateerd:

- *De taakomschrijving van de StAB is niet consistent.* Vastgesteld moet worden dat de taakomschrijving van de StAB zoals deze is geformuleerd in de wet en de Statuten enerzijds en in de missie van de StAB zoals blijkend uit de website anderzijds, van elkaar verschillen. De wettelijke taak van de StAB beperkt zich tot deskundigenadvisering aan de bestuursrechter in beroepszaken op diens verzoek, en is daarmee smaller dan de taakopvatting van de StAB zoals verwoord in de missie van de StAB.
- *Onduidelijk is of het verwerven van externe inkomstenbronnen is toegestaan.* We constateren dat op zijn minst onduidelijk is of de StAB neveninkomsten mag genereren. Vastgesteld kan worden dat het feitelijk wordt toegestaan. De StAB genereert immers al jarenlang neveninkomsten, die ook worden verantwoord, en de subsidiegever heeft hier tot op heden geen bezwaar tegen gemaakt. Het genereren van neveninkomsten lijkt echter op gespannen voet te staan met de tekst van de Statuten en het Besluit subsidiëring.

### **Vraag 2: Hoe heeft de interne bedrijfsvoering van de StAB zich ontwikkeld?**

In 2007 is de StAB omgevormd van een klassieke lijnorganisatie naar een organisatie met zelfstandig functionerende multidisciplinaire teams, die allen zo'n 80% van de binnenkomende zaken met eigen kennis en kunde kunnen behandelen.

De instroom van zaken bij de StAB fluctueert in de onderzochte periode van 2007 tot medio 2013 en is daarnaast moeilijk voorspelbaar. Deze schommelingen zijn ook terug te zien in de productiecijfers. Als gevolg van een dalende instroom van zaken en een stijging van de zaakzwaarte is de StAB overgestapt van het uitdrukken van de werklust in termen van aantallen zaken naar een systeem waarbij de werklust in punten (=uren) wordt uitgedrukt. Daarbij worden taken die worden gerekend tot het primaire proces uitgedrukt in projecten, waarbij niet altijd duidelijk is wat het onderscheid is tussen een project en een deskundigenbericht. Dat maakt het lastig zicht te krijgen op de werklust en met name op de efficiency van de deskundigenadvisering. Wel moet gezegd worden dat de StAB de doorlooptijden van haar advisering in 2012 aanzienlijk heeft verbeterd.

De fluctuaties in het werkaanbod vragen om een flexibele personele bezetting. De flexibiliteit van de StAB is echter beperkt, omdat alle medewerkers van de StAB in vaste dienst zijn waardoor het niet mogelijk is om in daltijden het aantal fte's op korte termijn te verlagen. En om korttijdige pieken in de

werklast op te vangen is het niet handig om nieuwe werknemers aan te nemen. Om in te kunnen spelen op de fluctuerende werklast, werkt de StAB met een reserve op de begroting en zijn in de jaren 2012 en 2013 respectievelijk 2 en 3 fte gedetacheerd. Dit biedt onvoldoende antwoord op de relevante schommelingen die het werkaanbod van de StAB in de onderzochte periode (2007 tot medio 2013) laat zien.

***Vragen 3 en 4: Zijn er mogelijkheden om de subsidierelatie effectiever in te richten en zijn er alternatieven voor de huidige bekostigingssystematiek?***

Per januari 2012 is de openeindesubsidiering van de StAB beëindigd en is een subsidieplafond ingesteld. Het instellen van een subsidieplafond heeft in de praktijk tot op heden geen consequenties gehad voor de StAB, omdat de StAB het budget nooit heeft overschreden.

Het plafond biedt, evenals de openeinderegeling, weinig mogelijkheden om te sturen op de productie en de budgetten. Een mogelijk alternatief om de bekostigingssystematiek effectiever in te richten is het instellen van een jaarlijks vast te stellen basissubsidiebedrag met daaraan gekoppeld productieafspraken, aangevuld met een 'p maal q' systematiek voor extra productie. Bij overschrijding van de afgesproken productie en het daarbij horende bedrag ontvangt de StAB een vergoeding op basis van een uurtarief voor extra verrichte advieswerkzaamheden.

Indien IenM het genereren van neveninkomsten door de StAB wenselijk acht, verdient het aanbeveling te verkennen of de StAB op commerciële basis meer neveninkomsten zou kunnen genereren en op welk(e) terrein(en). Hiermee zou de subsidieafhankelijkheid van de StAB kunnen worden teruggebracht. Daarbij dient dan wel expliciet gemaakt te worden welke taken van de StAB tot het primaire proces worden gerekend, en daarmee gefinancierd worden uit de subsidie, en welke taken als neventaken worden aangemerkt en mogelijk tegen betaling kunnen worden aangeboden.

***Vraag 5: Hoe heeft de kwaliteit van de dienstverlening zich ontwikkeld?***

De kwaliteit van de dienstverlening wordt door de bestuursrechters unaniem als goed tot zeer goed beoordeeld. De bestuursrechters benadrukken nut en noodzaak van een technisch deskundige als de StAB voor een goede rechtspraak. Daarbij wordt de onafhankelijke en onpartijdige positie van de StAB essentieel geacht.

Hoewel de kwaliteit van de deskundigenadvisering op dit moment niet ter discussie staat, is deze niet structureel extern geborgd. Noch het ministerie van IenM als subsidieverstrekker, noch de ABRvS en de rechtbanken als afnemers, beoordelen structureel en betekenisvol de kwaliteit van het werk van de StAB. Ook is er geen registerorganisatie of kwaliteitsinstituut die toezicht houdt op de kwaliteit van het werk van de StAB. Dit is een aandachtspunt.

Dit brengt ons bij de beantwoording van de centrale vraagstelling in dit onderzoek: ***Voldoet de StAB aan de subsidievoorwaarden conform Besluit Subsidiering StAB en zijn optimalisaties mogelijk binnen het bestaande systeem?***

Ja, de StAB voldoet aan de voorwaarden van het subsidiebesluit. Wel hebben we een tweetal onduidelijkheden geconstateerd. De taakomschrijving van de StAB zoals geformuleerd in de wettekst, Statuten en missie van de StAB is niet consistent. Het huidige takenpakket van de StAB is ruimer, dan de strikte uitleg van de wettekst. Daarnaast lijkt het genereren van neveninkomsten op gespannen voet te staan met de tekst van de Statuten en het subsidiebesluit. Vastgesteld kan worden dat het genereren van neveninkomsten door de StAB steeds is verantwoord en dat de subsidiegever hier tot op heden geen bezwaar tegen heeft gemaakt.

Ons algehele oordeel over het functioneren van de StAB luidt positief. Wel zijn er een aantal optimalisaties mogelijk en ook wenselijk.

- i. Allereerst adviseren we het ministerie in het bestuurlijk overleg met de StAB te komen tot opheldering van de hierboven geconstateerde onduidelijkheden ten aanzien van de taakopvatting van de StAB en het verwerven van neveninkomsten.

Indien lenM neveninkomsten expliciet wenst toe te staan, dan verdient het aanbeveling de Statuten en het Besluit aan te passen. In dit kader dient onder andere de vraag te worden beantwoord of de kennisactiviteiten vallen onder de (wettelijke) taak van de StAB. Daarnaast dient duidelijk te worden of het de (wettelijke) taak van de StAB is desgevraagd ook aan andere rechters dan de bestuursrechter te adviseren. Zo ja, dan zou dat ook tot uitdrukking dienen te komen in de wet. Dan dient tevens geregeld te worden of dit kosteloos geschiedt, zoals voor de bestuursrechter(s), of tegen een vergoeding per zaak. Ook dient expliciet gemaakt te worden welke kennisactiviteiten van de StAB zozeer zijn verweven met de advisering, dat zij behoren tot het primaire proces en welke kennisactiviteiten daarvan meer zijn verwijderd. Indien de StAB wordt toegestaan zich te ontwikkelen tot kennisinstituut, vgl. art. 1, aanhef en onder c, van de Regeling taken NFI<sup>50</sup>, dan dient besloten te worden op welk(e) terrein(en) en voor welke activiteiten de afnemers van die kennis moeten betalen.

- ii. Een mogelijk alternatief om de bekostigingssystematiek effectiever in te richten is het verstrekken van een jaarlijks vast te stellen basissubsidiebedrag aangevuld met een 'p maal q' systematiek voor extra productie. Aan het basisbedrag kunnen productieafspraken worden gekoppeld. Bij overschrijding van de afgesproken productie en het daarbij horende bedrag ontvangt de StAB op basis van een uurtarief vergoeding van extra adviesdiensten. We adviseren het ministerie dit model verder met de StAB te verkennen.
- iii. De fluctuaties in het werkaanbod van de StAB vragen om meer flexibiliteit in de personele bezetting dan op dit moment het geval is. We adviseren de StAB om structurele afspraken met derde organisaties te maken met betrekking tot het over en weer detacheren van personeel in tijden van hoge en lage werklast. Daarnaast verdient het aanbeveling de mogelijkheid te verkennen om één vast team van de StAB (op termijn) te vervangen door een 'flex-team', bestaande uit zelfstandige adviseurs die in tijden van hoge werklast kunnen worden ingehuurd. Verder verdient het aanbeveling dat de werklast op objectieve wijze inzichtelijk en controleerbaar wordt gemaakt.

---

<sup>50</sup> Artikel 1, lid 1, aanhef en onder c, Regeling taken NFI luidt als volgt: Met het oog op de waarheidsvinding in strafzaken heeft het NFI de volgende kerntaken: (c) het zijn van (inter)nationaal kennis- en expertisecentrum op het gebied van forensisch onderzoek.



- iv. Hoewel de kwaliteit van de dienstverlening van de StAB op dit moment niet ter discussie staat, en door de bestuursrechters zelfs als goed tot zeer goed wordt beoordeeld, is het een aandachtspunt dat er geen structurele externe kwaliteitsborging is. De kwaliteit van de dienstverlening is daarmee op lange termijn niet automatisch gegarandeerd. Een mogelijkheid voor het ministerie om meer grip te krijgen op de kwaliteit van de StAB, zonder de onafhankelijkheid van de StAB te kort te doen, zou het instellen van een 'quality board' kunnen zijn. Dit kan op verschillende manieren worden vormgegeven:
- Het benoemen van een klein aantal vooraanstaande (technische) experts, die jaarlijks een steekproefsgewijze, onafhankelijke toets uitvoeren op een aantal adviesrapporten, en die hierover rapporteren aan de raad van toezicht van de StAB. Hierbij gaat het om een technische kwaliteitstoets.
  - Het invoeren van een structureel 'klantenboard' bestaande uit rechters die voornamelijk toetsen op de bruikbaarheid van StAB-rapporten voor de rechtspraak. Deze toets heeft meer de vorm van een klanttevredenheidsonderzoek.

Een variatie op een van de opties of een combinatie van de opties zijn ook mogelijk. Ook kan worden gedacht aan kwaliteitsmanagement, zoals dat bij het NFI geschiedt, inclusief accreditatie en externe audits.



## Bijlage 1 – Schriftelijke bronnen

- Overdrachtsprotocol van BARST (Bureau van de Adviseur ten behoeve van de Raad van State) en BABM (Bureau Adviseur Beroepen Milieubeheer) van het ministerie van VROM naar de StAB
- Statuten
- Huishoudelijk reglement
- Toezichtarrangement VROM
- Toezichtvisie IenM op uitvoeringsorganisaties op afstand
- Evaluatie StAB Twynstra Gudde (2001)
- Evaluatie 10 jaar StAB Universiteit Utrecht (2006)
- Subsidieregeling
- Jaarverslagen 2007 t/m 2012
- Begrotingen 2007 t/m 2013
- Beschrijving inschakeling Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) in milieuzaken bij de rechtbank Oost-Brabant.
- Overeenkomst StAB inzake StAB kennisdossiers voor de Wiki Juridica Bestuursrecht van de Rechtspraak
- Brief ministerie van IenM aan de StAB inzake financiële afspraken 2011/2012, dd. 1 december 2011
- Werkwijze StAB bij inschakelen StAB door Kenniscentrum Bestuursrecht
- Cijfermatige data van de StAB over aantal aanvragen, adviezen, overige dienstverlening en personeel in de subsidieperiode
- Cijfermatige data van de Raad voor de Rechtspraak en ABRvS over instroom omgevingsrechtzaken, informatie van de expertgroep Wabo over inschakeling van de StAB

Daarnaast is geput uit het proefschrift van T.C. Leemans 'De toetsing door de bestuursrechter in milieugeschillen' (2008) en uit documentatie aangaande ontwikkelingen in de wet- en regelgeving zoals de overgang van WRO naar Wro, Wabo en Chw, de in ontwikkeling zijnde Omgevingswet (voor zover kenbaar aan de hand van de toetsversie), en ontwikkelingen in de rechtspraak zoals de Nieuwe Zaaksbehandeling en het programma Maatwerk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).

## Bijlage 2 – Gesprekspartners

### ***Ministerie van Infrastructuur en Milieu***

Heleen Dekker	Hoofddirecteur HBJZ
Heike Schröter	Senior Jurist HBJZ
Eric van Weers	FMC, unit toezicht

### ***Ministerie van Veiligheid en Justitie***

Hanneke Schipper	Directeur Rechtsbestel
Alain Renier	Beleidsmedewerker

### ***Nederlands Forensisch Instituut (NFI)***

Meriam Embregts	Hoofd afdeling juridische zaken
Arian van Asten	Hoofd afdeling WISK (Wetenschap, Interdisciplinair onderzoek, Statistiek en Kennismanagement)

### ***Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State***

Jan van Kreveld	Staatsraad
Nanda Scholten-Hinlopen	Staatsraad
Bart Veenman	Adjunct-directeur bestuursrechtspraak

### ***Rechtbank Noord-Holland (Haarlem)***

George Guinau	Bestuursrechter
Anneke Terwiel-Kuneman	Bestuursrechter

### ***Rechtbank Noord-Holland (Amsterdam)***

Peter Knol	Bestuursrechter
------------	-----------------

**Rechtbank Noord-Nederland (Assen)**

Harmari Melissen Stafjurist afdeling bestuursrecht

Laura Mulder Bestuursrechter

**Rechtbank Den Haag**

Adriane Koppen Stafjurist afdeling bestuursrecht

Hans Verbeek Bestuursrechter

**Rechtbank Limburg (Roermond)**

Catherine Nollen Bestuursrechter

Rene Seerden Bestuursrechter

**Rechtbank West-Brabant (Zeeland)**

Dick Peters Bestuursrechter

**Raad voor de Rechtspraak**

Eddy Bauw Hoofd Juridische Kwaliteit, Wetgevingsadvisering en Internationale Samenwerking Raad voor de rechtspraak, en Hoogleraar Rechtspleging aan de Universiteit van Amsterdam

**Stichting Studiecentrum Rechtspraak**

Jan van Breda Lector bestuursrecht SSR, bestuursrechter rechtbank Gelderland

**Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB)**

Gerard Wuisman MT lid, algemeen directeur

Roel Booden MT lid, interne bedrijfsvoering

Marjolein Zijderduijn Adviseur

Tjeerd van der Meulen Senior adviseur, voorzitter Ondernemingsraad

## Bijlage 3 – Samenstelling begeleidingsgroep

Heleen Dekker	Hoofddirecteur HBJZ, ministerie van Infrastructuur en Milieu
Eric Janse de Jonge	Lid Raad van Toezicht StAB
Ton de Lange	Rechterlijk lid van het gerechtshof van Den Haag; voorzitter werkgroep kennismanagement Raad voor de Rechtspraak
Simone Lichtenberg	Inhoudelijk coördinator Landelijk Stafbureau Bestuursrecht
Gerard Roes	Directeur Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, ministerie van Veiligheid en Justitie
Eveline Ruinaard	Directeur Bestuursrechtspraak, Raad van State
Gerben Schimmel	FMC, ministerie van Infrastructuur en Milieu
Heike Schröter	Senior jurist HBJZ, ministerie van Infrastructuur en Milieu
Maarten Verhoeven	Senior rechter, rechtbank Oost Brabant, Den Bosch, sector bestuursrecht; verbonden aan de landelijke expertgroep Wabo; voorzitter van het Kenniscentrum Milieu en Gezondheid.

## Bijlage 4 – Lijst van afkortingen

ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
ABRvS	Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BABM	Bureau Adviseur Beroepen Milieubeheer
BARST	Bureau van de Adviseur ten behoeve van de Raad van State
Chw	Crisis- en herstelwet
DG	Directoraat-Generaal, directeur-generaal
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FMC	Hoofddirectie Financiën, Management en Control (bij IenM)
FPD	Forensisch Psychiatrische Dienst
HBJZ	Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken (bij IenM)
HRM	Human Resource Management
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
KMG	Kenniscentrum Milieu & Gezondheid
LRGD	Landelijk Register van Gerechtelijke Deskundigen
MER	Milieueffectrapportage
MT	Managementteam
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NIFP	Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
NRGD	Nederlands Register Gerechtelijke Deskundigen
PBC	Pieter Baarn Centrum
RB	Rechtbank
RO	Ruimtelijke Ordening
Rv	Wetboek van burgerlijke rechtsvordering
RvA	Raad voor Accreditatie

RWT	Rechtspersoon met een Wettelijke Taak
SER	Sociaal-Economische Raad
SG	Secretaris-Generaal
SSR	Studiecentrum Rechtspleging
StAB	Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening
Stb	Staatsblad
Stcrt	Staatscourant
VenW	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VROM	Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening

## Bijlage 5 – Vragenlijst interviews

Ter voorbereiding van de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, is één overkoepelende vragenlijst opgesteld. Per gesprek is een selectie van deze vragen besproken.

### **Thema 1: Activiteiten StAB**

#### *Vragen interviews m.b.t. de werkwijze van de StAB*

- Werkwijze StAB in advisering (zoals locatiebezoek, horen van procespartijen etc.)
- Wat doet de StAB voor de rechtspraak naast advisering in individuele beroepszaken? (algemene adviezen, telefonische adviezen, organisatie kenniscursussen (o.a. luchtkwaliteit, geluid), aanleggen kennisdossiers, WIKI, organiseren bedrijfsbezoeken, maken jurisprudentieoverzicht, maken StAB-blad, anders...)
- Van welke vormen van dienstverlening maakt u c.q. uw gerecht gebruik?
- Met welke andere vormen van dienstverlening kan de StAB de gerechten ten dienste zijn?
- Verrichten andere gerechtsdeskundigen (artsen, psychologen, taxateurs) ook dergelijke diensten naast de advisering?

#### *Vragen interviews m.b.t. de ontwikkeling van het takenpakket*

- Hoe heeft het takenpakket van de StAB zich ontwikkeld? Wat ligt daar aan ten grondslag?
- Is de omvang van de dienstverlening StAB adequaat / te ruim / te beperkt?

#### *Vragen interviews m.b.t. de toekomst van de StAB*

- Is de StAB noodzakelijk voor goede rechtspraak in zaken m.b.t. de fysieke leefomgeving? Wat is de meerwaarde van StAB? Welke taken wel/niet?
- Kan advisering door de StAB worden overgenomen door andere gerechtelijke deskundigen? Zo ja, door wie?
- Wordt de onafhankelijkheid van de StAB aangetast indien de StAB (net zoals NFI) ook zou werken voor derden? Waarom wel/niet wenselijk?

### **Thema 2: Interne bedrijfsvoering**

- Aantal adviseurs in dienst in subsidieperiode en tot 1 juli 2013 (personen en fte)
- Hoeveel fte adviseurs gedetacheerd elders? Samenwerkingsovereenkomsten met andere organisaties?
- Hoeveel fte adviseurs werkzaam voor andere (overheids)instellingen?
- Organisatiestructuur





- Kennis/expertise op alle terreinen goed op orde?
- Wordt voldaan aan de norm (3 maanden, Chw 2 maanden) voor doorlooptijd?
- Organisatiestructuur

### ***Thema 3: Begroting en subsidierelatie***

- Voor en nadelen huidige bekostigingssystematiek?
- Zijn er mogelijkheden om de subsidierelatie effectiever in te richten?
- Zijn er alternatieven voor de huidige bekostigingssystematiek?
- Past werken voor derden bij de huidige bekostigingssystematiek?
- Hoe wordt de werkrelatie met de subsidiegever ervaren?
- Verschil open eind subsidie en subsidieplafond in de praktijk?
- Percentage werkuren adviseurs t.b.v. kerntaak: advisering bestuursrechter

### ***Thema 4: Relatie met de bestuursrechtspraak***

#### *Inschakeling van de StAB*

- Hoeveel jaar ervaring heeft u met zaken over de fysieke leefomgeving?
- Hoeveel jaar ervaring heeft u met de StAB?
- Hoe vaak heeft u zelf de StAB ingeschakeld? Indien o: waarom niet?
- Welke factoren zijn bepalend voor het al dan niet vragen van advies ex 8:47 Awb aan de StAB? \* structureren dossier \* aantal belanghebbenden \* ordenen van het dossier \* voorlichting over toepasselijke recht \* gehoord voelen door belanghebbenden \* onderzoek naar de relevante feiten \* voorlichting regelkader \* bijdrage aan conflictoplossing \* soort wet/zaak \* anders, nl ...
- In welke zaken wordt de StAB (hoofdzakelijk) ingeschakeld? (Beroep op StAB alleen in (beroeps)procedures of ook daarbuiten? / Wordt alleen advies gevraagd in een individuele beroepszaak of ook algemene adviezen, bijv. in het kader van een categorie / cluster zaak?)
- In welke zaken zit er opvallende groei / krimp in het aantal zaken waarbij de StAB wordt ingeschakeld? Wat zijn de redenen hiervoor?
- Wat zijn de gevolgen van de Nieuwe Zaaksbehandeling voor het al dan niet inschakelen van de StAB? (advies m.b.t. juridisch geschilpunt (feiten), dan wel m.b.t. suggesties om uit conflict te komen?) Idem voor programma 'Maatwerk' bij de ABRvS.
- Wordt de vraag al dan niet inschakelen StAB besproken met partijen (op zitting)?
- Wordt StAB meestal ingeschakeld voor of na zitting?

- Is er een verschil tussen het al dan niet inschakelen van deskundigen door de rechter in medische zaken (arbeidsongeschiktheid), belastingzaken (WOZ, taxateurs) en in zaken over de fysieke leefomgeving?
- Is het feit dat advies StAB 'gratis' is voor de rechtspraak van invloed op al dan niet inschakelen StAB?

#### *Vraagstelling aan de StAB*

- Stelt u over het algemeen een open of specifieke adviesvraag aan de StAB? Reden.
- Wordt partijen de mogelijkheid gegeven te reageren op de vraagstelling?
- In welk stadium krijgen partijen gelegenheid te reageren (zienswijzen) op het (concept)rapport (concept-rapport naar partijen, zienswijzen, dan definitief rapport; of, rapport naar rechter, die het voorlegt aan partijen voor zienswijze)?

#### *Advisering door de StAB*

- Hoe beoordeelt u de werkwijze van de StAB in haar advisering? (zoals locatiebezoek, horen van procespartijen etc.)
- Hoe wordt de dienstverlening van de StAB door u ervaren? Bijv. met betrekking tot: \* de snelheid van advisering (onderscheid: bodemprocedure / voorlopige voorziening), \* het adequaat antwoord geven op gestelde vragen, \* de kwaliteit van de rapportage (milieu, r.o., planschade), \* de leesbaarheid van de rapporten, \* de mate van voorlichting, \* de wijze waarop het rapport wordt verwerkt (rapport integraal gelezen of alleen de conclusies) en \* de overige dienstverlening (kennisfunctie).
- Hoe wordt de kwaliteit van een deskundigenrapport van de StAB over het algemeen door procespartijen ervaren?
- Zijn partijen bereid zich a priori te committeren aan het onderzoeksresultaat van de StAB? Wanneer wel, wanneer niet?
- Heeft de inzet van de StAB een sociale c.q. rechtsgelijkheidsfunctie (burger kan geen experts betalen, overheid wel, dus zet het gerecht de StAB in als soort second opinion op de experts van de overheid)?
- Wat is de betekenis van het StAB-advies voor de beslechting van het geschil? Zowel processueel als inhoudelijk.
- Neemt men altijd advies van de StAB over? Waarom wel/niet?
- Was u zonder StAB-advies mogelijk tot een andere afweging gekomen?
- Bent u tevreden met de opstelling / zichtbaarheid van de StAB?
- Draagt u bij aan feedback aan de StAB na afsluiting van een dossier (feedback-formulier)?

#### *Overige dienstverlening van de StAB*

- Wat doet de StAB voor de rechtspraak naast advisering in individuele beroepszaken (\* algemene schriftelijke adviezen, \* telefonische adviezen, \* organisatie kenniscursussen (o.a.

luchtkwaliteit, geluid), \* aanleggen kennisdossiers, \* WIKI's, \* organiseren bedrijfsbezoeken, \* maken jurisprudentieoverzicht, \* maken StAB-blad, anders... )?

- Van welke vormen van dienstverlening maakt u c.q. uw gerecht gebruik?
- Met welke andere vormen van dienstverlening kan de StAB de gerechten ten dienste zijn?
- Verrichten andere gerechtsdeskundigen (artsen, psychologen, taxateurs) ook dergelijke diensten naast advisering?
- Is de omvang van de dienstverlening van de StAB wat u betreft adequaat / te ruim / te beperkt?

#### *Toekomst van de StAB*

- Is de StAB noodzakelijk voor goede rechtspraak in zaken m.b.t. de fysieke leefomgeving? Wat is de meerwaarde van StAB (voor de rechtspraak, ten opzichte van andere externe adviseurs)?
- Kan advisering door de StAB worden overgenomen door andere gerechtelijke deskundigen? Zo ja, door wie?
- Wordt de onafhankelijkheid van de StAB aangetast indien de StAB (net zoals NFI) ook zou werken voor anderen dan de (bestuurs)rechtspraak (bijv. advocatuur)?
- Voor welke afnemers zou StAB ook kunnen werken?
- De cijfers laten een dalende instroom van omgevingsrechtzaken zien. Wat is uw verwachting over het inschakelen van de StAB in de toekomst? Zelfde / meer / minder: reden.
- Wat is naar uw oordeel de relevantie van de komst van de Omgevingswet voor het al dan niet inschakelen van de StAB?

#### ***Thema 5 – governance***

- Hoe oefent I&M toezicht uit op de StAB?
- Wat vindt u er van dat StAB als onafhankelijk gerechtsdeskundige wordt gesubsidieerd door IenM, terwijl bestuursorganen van IenM ook partij (kunnen) zijn in beroepszaken?