

De StAB zet ramen en deuren open

“De rechter is jurist en beschikt doorgaans niet over specifieke materiedeskundigheid. Vaak is hij daarvoor aangewezen op gerechtelijke deskundigen. Die deskundigen moeten niet alleen onafhankelijk en onpartijdig zijn, maar ook kwalitatief aan de maat. De keuze van de juiste deskundige is voor de rechter moeilijk, juist omdat hij zelf geen of geringe kennis heeft van het onderwerp. De rechter moet het daarom hebben van betrouwbare hulpmiddelen, zoals registers met waarborgen en de disclosure statement”.

Met deze tekst opent het artikel van de hand van Bart Jan van Ettehoven: “De deskundige deskundige, over registers en de disclosure statement”, gepubliceerd in het tijdschrift O&A van november 2016 (noot: O&A2016/53), dat u eveneens in deze bundel treft.

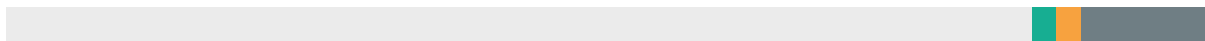
Dit artikel las ik kort na mijn aantreden als directeur van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (verder aangeduid als StAB) (noot: zie voor organisatie, werkwijze, kennisgebieden en adviseurs www.stab.nl) en heeft mij richting gegeven voor het doorvoeren van verbeteringen in mijn organisatie. Ook het artikel van Rens Koenraad: “De bestuursrechter en zijn deskundige” in *Expertise en Recht* (noot: *Expertise en Recht* 2016-4) heeft daaraan bijgedragen. Daar kom ik later op terug.

Voordat ik uiteenzet tot wat voor moois deze inspiratiebronnen hebben geleid is het goed om u mee te nemen in de bijzondere achtergrond van de StAB.

Wat doet de StAB?

De StAB is een organisatie van gerechtelijk deskundigen in het Omgevingsrecht. De StAB werkt exclusief in opdracht van de (bestuurs)rechter. De positie en taak van de StAB is wettelijk verankerd. (noot: zie de artikelen 20.14 en 20.15 Wet Milieubeheer, de artikelen 8.5 en 8.6 Wet ruimtelijke ordening, artikel 6.5b van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) Ook in de nieuwe Omgevingswet is de wettelijke grondslag voorzien (noot: artikel 17.10 Omgevingswet). In de wetgeving is ook de financiering geregeld; de StAB wordt bekostigd door het Rijk. De wettelijke verankering, zowel qua taak als qua financiering, is een belangrijke waarborg voor de onafhankelijkheid van de StAB. Immers, de StAB werkt alleen in opdracht van de rechter en is voor de bekostiging van de organisatie niet afhankelijk van opdrachten van partijen. Overigens kan de StAB wel op verzoek van partijen door de rechter worden ingeschakeld in een geschil.

Het werkgebied van de StAB bestrijkt geschillen op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening; de fysieke leefomgeving. Geschillen kunnen gaan over bestemmingsplannen,



omgevingsvergunningen waarbij ook planschadezaken worden voorgelegd. Zaken omvatten expertisegebieden zo divers als geluid- en geurhinder, externe veiligheid, natuurbescherming, vervoer van gevaarlijke stoffen, parkeerdruk en nog veel meer. De deskundigheid van de StAB is primair technisch-inhoudelijk van aard - materiedeskundigheid staat centraal - maar de adviseurs betrekken in de advisering ook de juridische context van het voorliggende geschil; de onderliggende besluiten en de wet- en regelgeving. De StAB waakt er evenwel voor om op de stoel van de rechter te gaan zitten; een advies geeft de feiten en omstandigheden van het geschil goed weer en zorgt er zo voor dat de rechter tot een afgewogen oordeel kan komen.

Even terug in de tijd: hoe is de StAB ontstaan?

De StAB bestaat dit jaar 21 jaar. De StAB kreeg zijn naam bij de formele oprichting in 1996 als onafhankelijke stichting, maar het werk is al van ver voor die tijd.

In de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw is het werk ontstaan binnen de departementen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Hinderwet) en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (Wet op de ruimtelijke ordening). Er kon in die tijd beroep tegen een milieuvergunning of bestemmingsplan worden ingesteld bij het hoogste bestuursorgaan in Nederland: de Kroon. De Kroon, feitelijk bestaande uit de Koning en de verantwoordelijke minister(s), liet zich daarbij adviseren door de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State. De Raad van State gebruikte daarbij de deskundigenberichten van het Bureau Adviseur Beroepen Milieubeheer (BABM) en het Bureau van de Adviseur ten behoeve van de Raad van State (BARST). Deze beide bureaus zijn eind jaren tachtig bij het departement van VROM ondergebracht. Naar aanleiding van het zogenaamde "Benthem-arrest" van het Europees Hof uit 1985 (noot met vindplaats arrest nodig?) is de Kroon teruggetreden en is de Raad van State de hoogste bestuursrechter in ons land geworden. Er was vanaf dat moment meer duidelijkheid nodig over de onafhankelijkheid van de deskundigen. Dit heeft een tijd geduurd maar uiteindelijk is in de Wet milieubeheer én de Wet ruimtelijke ordening opgenomen dat de Minister een Stichting kan oprichten voor de onafhankelijke advisering aan de bestuursrechter. Dit is de Stichting Advisering Bestuursrecht voor Milieu en Ruimtelijke Ordening geworden, kortweg StAB.

Welke kenmerken onderscheiden de StAB van andere gerechtelijke deskundigen?

1. Eerder al is aangegeven dat in de onafhankelijkheid van de StAB door de wettelijke waarborgen is voorzien. Dat is niet alleen voor Nederland uniek, ook in het buitenland vind je deze vorm niet terug.

2. Aan de inschakeling van de StAB zijn voor de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en de rechtbanken geen kosten verbonden.

Deze twee kenmerken zijn van belang in het licht van de uitwerking die het Korošec-arrest (noot: vindplaats arrest: EHRM, AB 2015/167, moet dit met ECLI Nummer). De kern van dat arrest is dat er sprake moet zijn van equality of arms in een geding tussen een burger en de overheid en dat de burger recht heeft op een onafhankelijke deskundige. Dit arrest heeft geleid tot een gezamenlijk document van de Centrale Raad van Beroep en de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, gepubliceerd op 30 juni waarin voor het bestuursrecht een bindend afwegingskader is vastgelegd. (noot: bron van stuk). Dit afwegingskader regelt dat de rechter telkens moet nagaan of in het voorliggende geschil tussen een burger en de overheid de bewijspositie van de burger op voldoende onafhankelijke rapportages berust. Als dat niet zo is kan de rechter zelf een onafhankelijke deskundige inschakelen. De StAB is niet alleen zonder enige twijfel onafhankelijk, evenmin is er een financiële drempel opgeworpen om tot inschakeling van de StAB over te gaan.

3. De StAB is een stichting waar gerechtelijke deskundigen in dienst zijn. De rechter schakelt de StAB in als deskundige, niet een met naam genoemde deskundige van de StAB. De StAB is daarom ook als stichting ingeschreven bij het register van het LRGD, naast de individuele adviseurs, die allemaal geregistreerd staan. Dit onderscheidt de StAB van alle andere gerechtelijke deskundigen in het bestuursrecht.

Is de onafhankelijkheid en deskundigheid van de StAB voldoende verifieerbaar?

De StAB als stichting, met achter de muren een hele reeks deskundigen die op zeer veel gebieden deskundigheid propageren, roept soms vragen op. Rens Koenraad deed dat bijvoorbeeld in zijn stuk 'De bestuursrechter en zijn deskundige' (noot: Expertise en Recht 2016-4) waar hij schrijft: "Indien de bestuursrechter heeft besloten tot inschakeling van de StAB, weet zelfs niemand binnen het gerecht iets over de kwaliteiten van de deskundige, ook al zijn de bij de StAB werkzame adviseurs ooit als deskundige in het LRGD opgenomen. Volgens de website van de StAB is dit gebeurd op 25 september 2007. Wat de toenmalige adviseurs daarna hebben ondernomen om hun kennis op peil te houden vermeldt de website niet. Evenmin wordt duidelijk hoe het zit met adviseurs die na 25 september 2007 bij de StAB in dienst zijn gekomen, bij gebrek aan verifieerbare informatie over de huidige kennis en kunde van die adviseurs."

Dit is een zwarte schets van de situatie, kaatste mijn voorganger Gerard Wuisman terug in een reactie in datzelfde tijdschrift, zo zwart wordt het door de rechter niet ervaren. Hij

nuanceert de stelling van Rens Koenraad terecht door aan te geven dat juist het aangesloten zijn bij de LRGD een kwaliteitswaarborg biedt; zowel met het verplichte Permanente Educatiesysteem dat een vereiste is voor registratie als met de jaarlijkse check op de geregistreerde nevenfuncties zijn kwaliteit geborgd en is onafhankelijkheid verifieerbaar. Maar Rens kwam, nu ook genuanceerd, terug in een naschrift waarin hij een constructief punt maakt: Bij de StAB bestaat ruimte voor groei als het gaat om transparantie. Ik kom daar later op terug.

In het artikel van Rens Koenraad staan ook zaken waarmee ik ten principale oneens ben. Rens stelt dat het onjuist is om de StAB als zodanig in te schakelen. Hij stelt dat de adviseurs van de StAB als persoon zouden moeten worden benoemd en derhalve eerst moeten worden voorgelegd aan de rechter, die vervolgens partijen de gelegenheid moet geven om in te stemmen met de voorgestelde adviseur(s). Dat is niet alleen een stap te ver, maar ook in de verkeerde richting.

De StAB, omkleed met de wettelijke waarborgen en de LRGD registratie met de eis van permanente educatie en register van nevenfuncties, is niet alleen een instituut dat kwaliteit en degelijkheid uitstraalt (noot: onderzoek positionering StAB, Van Oort en Van Oort, 2017), het is daarnaast een efficiënte organisatie. Slimme combinaties van adviseurs en het feit dat onmiddellijk na inschakeling van de StAB gestart kan worden met onderzoek, maken dat ik nog altijd kan garanderen dat er door de bank genomen binnen drie maanden een doorwrocht adviesrapport ligt (noot: dat ligt in planschadezaken anders vanwege de noodzaak een externe taxateur in te schakelen). Ik houd dan ook vast aan de werkwijze zoals we die sinds de oprichting kennen: de rechter schakelt de StAB in en de StAB stelt, door inzet van één of meer adviseurs, een deugdelijk adviesrapport op.

Deze stellingname komt niet alleen voort uit het feit dat ik trots ben op mijn organisatie en instaat voor de kwalificaties die er aan worden gegeven. Ik vind de feitelijke basis voor deze stellingname in een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uit 2017 (noot: ECLI:NL:RVS:2017:127, ro.11) "Onder verwijzing naar haar uitspraak van 31 augustus 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BR6329) overweegt de Afdeling dat de StAB is te beschouwen als een onafhankelijke deskundige en dat de bestuursrechter in beginsel op het uitgebrachte deskundigenbericht mag afgaan. Dat is slechts anders, indien het deskundigenbericht onvoldoende zorgvuldig tot stand is gekomen of anderszins zodanige gebreken bevat, dat het niet aan de oordeelvorming ten grondslag mag worden gelegd." De organisatie StAB is dus de deskundige ex artikel 8:47 Awb.

Dat laat echter onverlet dat ik er aan hecht dat de rechter en partijen kunnen verifiëren hoe de StAB werkt, welke kwalificaties de adviseurs die er werken hebben en of deze adviseurs voldoende onbevooroordeeld zijn om in het voorgelegde geschil te adviseren.

Het “debat” in het tijdschrift *Expertise en Recht* heeft mij daarom aangezet om na te denken over transparantie binnen de StAB. Op dat moment was ook het artikel van Bart Jan van Ettekoven (noot: De deskundige deskundige, over registers en de ‘disclosure statement’ OA2016/53) uitgekomen. Hij stelt in dat artikel voor om de (information) disclosure statement in te voeren om het probleem op te lossen dat het (in zijn algemeenheid) in het procesrecht lastig is om voldoende informatie te vinden over de opleiding, ervaring, vakdeskundigheid en bekendheid met gerechtelijke procedures van in te schakelen deskundigen.

Daarom wordt in ieder advies dat door de rechter bij de StAB wordt aangevraagd - vanaf de datum van dit symposium - full disclosure gegeven over de achtergrond van de adviseurs die meewerken aan een advies. Een CV met vooropleiding, werkervaring, opleiding, registratie LRGD, nevenfuncties en een aantal vergelijkbare zaken bij wijze van portfolio, wordt ter beschikking gesteld van de rechter na de toekenning van de zaak aan een adviseur of een team van adviseurs. Deze full disclosure statement zal zijn gebaseerd op het model zoals Bart Jan van Ettekoven dat presenteert in zijn artikel waarnaar ik eerder verwees. Het is vervolgens aan de rechter of hij dat gelijk met partijen wil delen. De full disclosure statement wordt in ieder geval als bijlage in het adviesrapport opgenomen.

De CV’s van de medewerkers op de website zijn inmiddels uitgebreid en volledig actueel. Daar is ook te zien welke nevenfuncties de medewerkers vervullen. Vanuit het LRGD register wordt via een link een koppeling gelegd naar de website van de StAB.

Ik meen dat dit een mooie uitkomst is van het “debat” in het blad *Expertise en Recht*. De full disclosure statement die de StAB in navolging van het advies van Bart Jan van Ettekoven gaat uitbrengen, zal veel van de bezwaren van Rens Koenraad oplossen en zet de ramen van de StAB wijd open. Ik ben heel benieuwd hoe deze werkwijze in de praktijk gaat uitpakken maar ik heb daar veel vertrouwen in.

Een stap verder in de toekomst: Is de kwaliteit van het werk van de StAB voldoende toetsbaar?

Om af te sluiten geef ik nog een blik vooruit. In de Eindrapportage subsidie-evaluatie StAB uit 2013 (noot: Subsidie-evaluatie StAB, Ministerie van I&M, Eindrapportage subsidie-evaluatie (2007-2013) StAB, Rebel groep Universiteit van Amsterdam auteurs o.a. prof. mr. Bart Jan van Ettekoven, 28-11-2013) worden aanbevelingen gedaan om de kwaliteit van de StAB nog beter te kunnen toetsen. Het inrichten van een Quality Board, bestaande uit externen, is daar één van. Het is een mooie aanvulling op de interne kwaliteitsprocedures van de StAB, de periodieke evaluatiegesprekken die met de

rechtbanken en met de Raad van State worden gevoerd en de jaarlijkse evaluatieonderzoeken onder gebruikers van StAB-adviezen.

Inmiddels zijn de voorbereidingen voor een eerste “Quality Board-toets” in volle gang. In december worden de eerste ervaringen opgedaan en zal er grondig worden geëvalueerd. Hiermee zet de StAB ook de deuren open; kom gerust kijken hoe wij werken en ga na dat wij alle stappen in ons kwaliteitsproces doorlopen.

Een aardig onderwerp voor een volgend jaarcongres van het LRGD wellicht?