

Toekomststudie StAB

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Eindrapportage toekomstige rol en positionering StAB

Auteurs

prof. mr. Bart Jan van Ettekoven (UvA)
drs. Lenny van Klink MBA (Rebel)
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

KvK 24 40 42 27

IBAN: NL23 ABNA 0240 3889 41

T 010 275 59 90

F 010 275 59 99

info@rebelgroup.com

RebelGroup Executives bv

Wijnhaven 23

3011 WH Rotterdam

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Bevindingen evaluatieonderzoek StAB	6
3	Toekomstschets	9
4	Uitgangspunten van de analyse	12
	4.1 Beoordelingskader	12
	4.2 Status quo	14
5	Alternatieven voor positionering StAB	17
	5.1 Zoekrichtingen en inventarisatie	17
	5.2 Eerste selectie	20
	5.3 Model IenM-1: de 'flex-StAB'	22
	5.4 Model IenM-2: Stichting Advisering Rechtspraak (StAR)	24
	5.5 Model VenJ-1: huidige model overhevelen naar VenJ	26
	5.6 Model GD-1: het NFI-model	27
6	Conclusies en aanbevelingen	31
	Bijlage 1 – Beoordeling overige modellen	33
	Bijlage 2 – Schriftelijke bronnen	40
	Bijlage 3 – Gesprekspartners	41
	Bijlage 4 – Samenstelling begeleidingsgroep	43
	Bijlage 5 – Lijst van afkortingen	44
	Bijlage 6 – Vragenlijst interviews	46

1 Inleiding

Aanleiding voor toekomststudie 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, later overgenomen in de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Sinds de samenvoeging van het ministerie van Verkeer en Waterstaat met delen van het ministerie van VROM tot het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) is de StAB ondergebracht bij het ministerie van IenM. De StAB is primair afhankelijk van één subsidieverstrekker, te weten het ministerie van IenM. Per januari 2012 heeft het ministerie een subsidieplafond ingesteld voor de StAB.

Het ministerie van IenM wenst in de tweede helft van 2013 de subsidieverstrekking aan de StAB te evalueren en heeft tevens vragen gesteld die een meer toekomstgericht onderzoek vragen naar het functioneren van de StAB.

We hebben het onderzoek tussen augustus en november 2013 verricht. Dat heeft geresulteerd in een tweetal rapportages; een subsidie-evaluatie en een toekomststudie. Deze rapportage bevat de resultaten van de toekomststudie naar de StAB.

Vraagstelling, scope en opbouw van de toekomststudie

Het toekomstgerichte onderzoek richt zich op de vraag hoe de positie en rol van de StAB er in de toekomst uit zou moeten c.q. kunnen zien. Deze vraag is ingegeven door zowel externe als interne ontwikkelingen:

- Externe ontwikkelingen zoals de economische crisis (crisis voor bouwend Nederland leidt tot minder bouwprojecten), veranderende wet- en regelgeving (Wro, Wabo en Chw, naar één Omgevingswet) ontwikkelingen binnen de rechtspraak (bekorting van doorlooptijden en de 'Nieuwe Zaaksbehandeling'), maken het beantwoorden van de vraag wat de toekomstige rol en positie van de StAB zou moeten zijn opportuun.
- Interne ontwikkelingen richten zich op datgene wat zich binnen het domein van het Ministerie afspeelt. Sinds de vorming van IenM rijst de vraag of de positionering van de StAB in het IenM-domein past bij de beleidsdoelstellingen van IenM of beter past in bijvoorbeeld het domein van Veiligheid en Justitie (VenJ), aangezien de onder IenM ressorterende bestuursorganen regelmatig partij zijn in rechtszaken waarin de StAB door de bestuursrechter om onafhankelijk advies wordt gevraagd.

De vraag naar de toekomstige rol en positionering hangt nauw samen met de evaluatie van de subsidieverstrekking. De belangrijkste conclusies uit de evaluatie vormen dan ook het vertrekpunt voor deze rapportage.

Om de rol en positionering van de StAB in perspectief te kunnen plaatsen volgt daarna een toekomstschets; welke relevante ontwikkelingen komen op de rechtspraak af en wat betekent dit voor de rol en inzet van de StAB?

Vervolgens presenteren we een aantal mogelijke toekomstige modellen voor positionering van de StAB die we afzetten tegen een beoordelingskader. Op deze manier wordt inzicht verkregen in de 'kansrijkheid' van die modellen. Deze rapportage bevat daarmee bouwstenen voor de toekomstvisie op de StAB. Op basis van deze bouwstenen kan het ministerie van IenM de dialoog aangaan met het veld en een onderbouwde keuze maken voor de toekomstige rol en positionering van de StAB.

2 Bevindingen evaluatieonderzoek StAB

De scope van de subsidie-evaluatie betrof de periode 2007 tot medio 2013. Vanwege het beëindigen van de openeinde-financiering in 2012 en het instellen van een subsidieplafond vanaf 2012 lag het zwaartepunt van de evaluatie op de jaren 2012 en 2013.

In de subsidie-evaluatie zijn vier thema's behandeld:

1. Doelstelling en activiteiten van de StAB
2. Interne bedrijfsvoering
3. Subsidierelatie: begroting en governance
4. Relatie met de bestuursrechtspraak

Centrale vraagstelling van de subsidie-evaluatie betrof: *Voldoet de StAB aan de subsidievoorwaarden conform Besluit Subsidiering StAB en zijn optimalisaties mogelijk binnen het bestaande systeem?*

Voor dit onderzoek is een uitvoerige documentenanalyse uitgevoerd en hebben gesprekken plaatsgevonden met betrokkenen uit het veld. We hebben ons in het evaluatieonderzoek 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; het evaluatierapport heeft daarmee niet het karakter van een accountantscontrole.

Voor de toekomststudie naar de StAB is een drietal bevindingen uit de subsidie-evaluatie relevant hier te vermelden. Ten aanzien van alle drie de bevindingen wordt een mogelijkheid voor optimalisatie gegeven.

'Unique selling points' van de StAB bevestigen nut en noodzaak, kwaliteitsborging is een aandachtspunt

Zowel de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) als de rechtbanken zijn over het algemeen (zeer) tevreden met de StAB en beamen nut en noodzaak van de StAB voor goede (bestuurs)rechtspraak.

Unique selling point van de StAB ten opzichte van andere technische adviseurs is allereerst de onafhankelijke en onpartijdige positie van de StAB. Daarnaast:

- weet de StAB technische aspecten in het juiste juridisch kader te plaatsen
- heeft de StAB geïntegreerde kennisvelden in huis en biedt deze aan in één geïntegreerde rapportage;
- voorziet de StAB in inhoudelijk consistente advisering over technische aspecten van juridische geschillen; en
- fungeert de StAB als technisch kennisinstituut voor de (bestuurs)rechtspraak.

Aandachtspunt is de structurele 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. Noch het ministerie van IenM als subsidieverstrekker, noch de Raad van State en de rechtbanken als afnemers, beoordelen gestructureerd 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.

Optimalisatiemogelijkheden

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.

Fluctuaties in het werkaanbod van de StAB vragen om flexibiliteit in de organisatie

De instroom van zaken bij de StAB is moeilijk voorspelbaar en fluctueert in de onderzochte periode (2007 tot medio 2013). Dat vraagt om flexibiliteit in de 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. Het werken met een reserve op de begroting, het maken van afspraken met opdrachtgevers over het flexibel omgaan met doorlooptijden en/of vraagstellingen evenals de huidige – beperkte – detachingsafspraken bieden onvoldoende oplossing voor de gewenste flexibiliteit.

Optimalisatiemogelijkheden

Binnen de scope van de subsidie-evaluatie zijn een aantal opties geschetst om de flexibiliteit binnen het huidige model te vergroten. Het verdient aanbeveling om de reeds bestaande detachingsafspraken met derde organisaties verder uit te bouwen. Daarnaast adviseren we IenM het gesprek met de StAB aan te gaan over de mogelijkheid om één van de vaste teams van de StAB (op termijn) te vervangen 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.

Verhogen van de doelmatigheid door het verwerven van extra inkomsten

De StAB verwerft naast de jaarlijkse subsidie van IenM extra inkomsten. Deze komen voort uit onder andere de volgende activiteiten:

- Adviesdiensten van de StAB aan de strafrechter en de burgerlijk rechter worden verricht tegen betaling.
- StAB adviseurs verzorgen de technische aspecten van SSR cursussen op het gebied van de fysieke leefomgeving en krijgen hiervoor een vergoeding.
- De StAB onderhoudt een zestal Wiki-kennisdossiers voor de rechtspraak en heeft hier een (lage) eenmalige vergoeding voor ontvangen.
- Daarnaast geeft de StAB weleens cursussen aan bestuursorganen. Deze diensten worden tegen kostprijs aangeboden.

Een en ander geeft aanleiding tot nader onderzoek naar de vragen of het wenselijk is en of de StAB in staat is om meer extra inkomsten te genereren, waarmee de subsidieafhankelijkheid teruggebracht kan worden. Dit zou tevens kunnen bijdragen aan de doelmatigheid van de StAB, mits kennisdiensten in ieder geval tegen kostprijs worden geleverd.

3 Toekomstschets

In deze paragraaf signaleren we enkele ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het aantal beroepszaken bij de bestuursrechter in de sfeer van het omgevingsrecht en daarmee op de werklast van de StAB. Daarbij kijken we naar de periode 2013-2018.¹

Wetgeving

Binnen IenM is dé ontwikkeling de komst van de Omgevingswet, die naar verwachting in 2018 in werking zal treden. De Omgevingswet kent ten opzichte van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) een verdergaande bundeling van wetgevingscomplexen en is bedoeld om het omgevingsrecht eenvoudiger te maken. De benodigde overheidstoestemmingen kunnen onder de Omgevingswet in één vergunning worden gegeven, het alomvattende projectbesluit. Dat zal er toe leiden dat er minder besluiten worden afgegeven dan onder de Wabo. Dat zal kunnen leiden tot minder beroepszaken bij de bestuursrechter. Uitgaande van een min of meer constante verhouding tussen de instroom van beroepszaken en inschakeling StAB zal dat er toe kunnen leiden dat de StAB minder zal worden ingeschakeld. Er is echter geen reden om te denken dat de problemen die thans aan de bestuursrechter worden voorgelegd zich onder de Omgevingswet niet zullen voordoen. De verwachting is daarom een geringer aantal zaken voor de StAB, maar complexer en met een hogere werklast vanwege de bundeling van aspecten. Een en ander speelt weliswaar pas vanaf 2018, maar mogelijke structurele aanpassingen van (de positionering van) de StAB dienen eerder in gang gezet te worden.

De beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2018 is ook relevant voor de positionering van de StAB. IenM is voornemens de wettelijke grondslag van de StAB te laten staan in de Wet milieubeheer en in een AMvB op grond van (artikel 17.10 van) de Omgevingswet te regelen dat de StAB ook kan adviseren op andere onderdelen van het omgevingsrecht.

Bij de wettelijke verankering van de StAB dient te worden betrokken dat:

- de StAB adviseert in een zeer gering aantal Wm-zaken;
- de StAB ook adviseert ten behoeve van de straf- en burgerlijke rechter;
- de StAB ook adviseert aan bestuursrechters over wetten die tot het domein van andere ministeries behoren, zoals de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en Faunawet (ELI), de Mijnbouwwet (ELI) en de Monumentenwet (OCW); en
- de StAB ook adviseert over geschillen op grond van verordeningen van lagere overheden (APV-overlastzaken).

¹ De volgende analyse bevat inzichten van het onderzoeksteam; de inhoud van en alle kwalificaties in de volgende tekst zijn voor verantwoordelijkheid van het onderzoeksteam.

Economie

Hoewel mag worden verwacht dat de economie de komende vijf jaar zich enigszins zal herstellen, zal het aantal bouwprojecten nog geen hoge vlucht nemen. Dat betekent dat rekening moet worden gehouden met een beperkt aantal (grote) bouwprojecten, als gevolg daarvan minder beroepszaken in de sfeer van het omgevingsrecht en – naar verwachting – een verminderd beroep op de StAB.

Beleidsontwikkelingen rondom de fysieke leefomgeving²

Binnen het ministerie van IenM ligt het accent op 'Beter Benutten' van reeds aanwezige infrastructuur en niet zo zeer op het realiseren van nieuwe infrastructuur. Wel wordt er onverminderd vaart gezet achter enkele belangrijke wegprojecten zoals de Blankenburgtunnel, A13/A16 en de Ring Utrecht. Naast beperkte uitbreiding van infrastructuur ligt de nadruk echter steeds meer op innovatieve oplossingen om de bereikbaarheid te verbeteren, bijvoorbeeld om de infrastructuur beter te laten benutten. Wat betreft de bereikbaarheid over het spoor ligt de nadruk in 2014 en daarna op de uitvoering van de Lange Termijn Spoor Agenda. Deze agenda beoogt de kwaliteit en aantrekkelijkheid van het spoorvervoer te verbeteren, ook door het beter benutten van bestaande spoorlijnen, mede voor goederenvervoer. Besluiten in verband met het beter benutten van bestaande weg- en spoorverbindingen zullen naar verwachting niet leiden tot een groot beroep op de rechter. Dientengevolge zal de werklast voor de StAB eveneens beperkt zijn.

Op gebied van de Luchtvaart blijft selectieve groei op Schiphol het uitgangspunt, in combinatie met het creëren van capaciteit op regionale luchthavens van nationale betekenis voor niet-Schipholgebonden vliegverkeer. Het Luchthavenbesluit Lelystad vormt hierbij een belangrijke component. In 2014 zal ook de wetgeving voor het nieuwe normen- en handhavingstelsel worden afgerond. Naar verwachting zullen de besluiten in verband met genoemde ontwikkelingen in de luchtvaart leiden tot de nodige beroepszaken, die ook voor de StAB werk zullen opleveren. Om welke aantallen het gaat, kan thans niet worden ingeschat.

Voor gemeenten en provincies is van belang het beleid tot (her)ontwikkeling van bestaande bedrijventerreinen en de transformatie van (leegstaande) kantoorgebouwen. Beide ontwikkelingen zijn een vorm van 'beter benutten' die leidt tot een geringer ruimtebeslag dan bij nieuwbouw. Het aantal hiermee gepaard gaande beroepszaken zal naar verwachting gering zijn, met een geringe offspin voor de StAB.

De toename van bestemmingsplanzaken bij de ABRvS, die is toe te schrijven aan de herzieningsplicht in combinatie met de (on)mogelijkheid leges te heffen, is tijdelijk van aard en zal naar verwachting in 2013 en 2014 tot extra werk bij de StAB leiden. Daarna zal niet op extra zaken in dit verband kunnen worden gerekend.

Indien het kader van de verdere ontwikkeling van duurzame energie moet rekening worden gehouden met de aanleg van de nodige windmolenparken; bij deze projecten is er vaak sprake van

² De volgende analyse bevat een makroschets van beleidsontwikkelingen. In het kader van dit onderzoek is niet geanalyseerd wat de impact is van deze of andere ontwikkelingen op de samenstelling van de deskundigheid die bij de StAB aanwezig dient te zijn – wordt bijvoorbeeld deskundigheid A steeds belangrijker en deskundigheid B steeds minder belangrijk?

(maatschappelijk) verzet. Dit zal tot de nodige beroepszaken leiden, naar verwachting met inschakeling van de StAB. De aantallen zullen echter beperkt zijn. Mede als gevolg van bezuinigingen zal het aantal grote projecten in verband met natuurontwikkeling naar verwachting gering zijn.

Ontwikkelingen bij de rechtspraak

Binnen de bestuursrechtspraak wordt gezocht naar mogelijkheden om maatwerk te leveren, o.a. bij de zogenoemde 'Nieuwe Zaaksbehandeling', die bij de rechtbanken is doorgevoerd. In dat kader worden de mogelijkheden van conflictbeslechting onderzocht. Dat kan er toe leiden dat de StAB wordt ingeschakeld om te onderzoeken welke alternatieve technische mogelijkheden voorhanden zijn om een project te realiseren, rekening houdend met de belangen van de respectieve (proces)partijen. Bestuursrechters achten het realistisch dat de StAB in dat kader wordt ingeschakeld, maar het zal niet om grote aantallen zaken gaan. De inzet van de StAB in het kader van de geschilbeslechting blijft het belangrijkste.

Het ministerie van VenJ is voornemens de griffierechten te verhogen, ook voor de omgevingsrechtzaken. Dit zal naar verwachting een geringe (neerwaartse) invloed hebben op het aantal beroepszaken. De belangen gemoeid met besluiten die de fysieke leefomgeving beïnvloeden zijn vaak zo groot, dat belanghebbenden naar verwachting de gang naar de rechter zullen blijven maken, indien er voor hen echt iets op het spel staat.

De digitalisering van de procesgang (KEI) zal leiden tot een verbeterde toegang tot de bestuursrechter, ook in omgevingsrechtzaken. Op elk moment kan een zaak aanhangig worden gemaakt; ook stukken kunnen 24/7 worden geüpload. Mede vanwege het verhoogde griffierecht zal dit naar verwachting echter niet leiden tot een toename van het aantal zaken, en dus evenmin tot een hogere werklast voor de StAB.

Conclusie

Gelet op bovenstaande ontwikkelingen blijft het bepaald onzeker wat de instroom van zaken en de werklast voor de StAB zal zijn in de periode 2013 – 2018. De instroom zal naar verwachting blijven fluctueren. Rekening moet worden gehouden met een afname in de instroom. Het belang flexibel te kunnen inspelen op een wisselende instroom blijft onverminderd groot.

4 Uitgangspunten van de analyse

4.1 Beoordelingskader

Uit de interviews met bestuursrechters komen een aantal 'unique selling points' van de StAB naar voren, die naar de mening van de geïnterviewde bestuursrechters in ieder geval geborgd moet zijn in het toekomstige model van de StAB.

1. **Onafhankelijkheid:** Als primair criterium wordt de onafhankelijkheid van de StAB genoemd. De StAB opereert op inhoud onafhankelijk en staat volledig los van procespartijen.

Naast de onafhankelijkheid worden enkele bijkomende argumenten genoemd die pleiten voor de StAB ten opzichte van andere technische deskundigen:

2. **Technische én 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.
3. **Integratie van (technische) 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), en het verlaagt ten tweede hun 'coördinatiekosten' die zouden ontstaan indien de adviezen van meerdere externe partijen bij elkaar zouden moeten worden gebracht.
4. **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 tot een andere conclusie komt dan in een advies in een vergelijkbare zaak. Inconsistentie is onwenselijk 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.
5. **Technische kennisfunctie:** De StAB fungeert als technisch kennisinstituut voor de (bestuurs)rechtspraak door bijvoorbeeld de Wiki 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.
6. **Relatie met de rechtspraak:** In de interviews is naar voren gekomen dat de rechtspraak hecht aan een vaste werkrelatie met zijn 'eigen' adviseur, met wie vaste contacten worden onderhouden door vaste contactpersonen.

Daarnaast kunnen op basis van het evaluatieonderzoek nog een drietal criteria worden toegevoegd die relevant zijn om tot een afgewogen oordeel te komen over de wenselijkheid c.q. kansrijkheid van een toekomstig model voor de StAB.

7. **Borging van de kwaliteit van de advisering:** er moet zijn voorzien in kwaliteitsmanagement, bijvoorbeeld door een externe om de kwaliteit van de deskundigenadviesing ook op de lange(re) termijn te borgen.
8. **Flexibiliteit van de organisatie:** De fluctuerende werklust van de StAB en het gegeven dat de werklust van de StAB zich naar de toekomst toe moeilijk laat voorspellen, vraagt om een organisatie die in de personele bezetting flexibel kan inspelen op deze schommelingen.
9. **Doelmatigheid:** Vanuit het perspectief van de subsidieverstrekker, in deze het ministerie van IenM, is het wenselijk dat het budget efficiënt wordt besteed.

Tot slot is van belang te onderzoeken welke ingewikkeldheden een mogelijke transitie met zich meebrengt en of er risico's verbonden zijn aan de toekomstmodellen.

10. **Ingewikkeldheid van de transitie:** Een alternatief kan in de praktijk goed werken, als de weg ernaartoe te moeilijk is, dan kan het alsnog afvallen.
11. **Risico's van de oplossing:** Hierbij gaat het om risico's na de transitiefase, d.w.z. risico's van de 'eindsituatie'.

Dat brengt ons tot het volgende beoordelingskader:

Criterion	Beoordeling absoluut	Beoordeling t.o.v. huidig model	Toelichting
I	Onafhankelijkheid		
II	a. Technisch juridische kennis		
	b. Integratie van kennis		
	c. Inhoudelijke eenduidigheid		
	d. Technische kennisfunctie		
	e. Relatie met rechtspraak		
	f. Borging kwaliteit van de advisering*		
	g. Flexibiliteit*		
	h. Doelmatigheid*		
III	a. Transitie		
	b. Risico's		
* mogelijke optimalisaties van het huidige model zoals voorgesteld in de subsidie-evaluatie zijn hier nog niet meegenomen.			

De verschillende modellen kunnen 'gescoord' worden aan de hand van bovenstaande 11 criteria, waarbij onafhankelijkheid als primair criterium wordt aangemerkt, omdat dit door de rechtspraak als essentieel wordt gezien. Daarmee dient een model tenminste positief te scoren op onafhankelijkheid om als 'kansrijk' aangemerkt te kunnen worden. We scoren het model zowel absoluut als relatief (ten

opzichte van het huidige model van de StAB). We gaan hierbij uit van het model zonder de voorgestelde optimalisaties in de subsidie-evaluatie.

Voor de beoordeling hanteren we de volgende schaal:

- = negatief
- o = neutraal
- +/- = zowel positieve als negatieve elementen
- + = positief

In de laatste kolom geven we een kwalitatieve toelichting op de score. Op basis van de ingevulde beoordelingstabel komen we voor ieder model tot een kwalitatief eindoordeel over de kansrijkheid van het betreffende model.

4.2 Status quo

Alvorens we gaan onderzoeken of andere modellen denkbaar zijn, zetten we het huidige model af tegen het beoordelingskader. Immers, als er geen verbeterpunten zijn, is er ook geen aanleiding om te onderzoeken of andere modellen denkbaar c.q. wenselijk zijn.

criterium	Beoordeling absoluut	Toelichting
Onafhankelijkheid	+/-	lenM onderhoudt geen inhoudelijke sturingsrelatie met de StAB. Onafhankelijkheid is in praktijk tot op heden geen discussie. Maar het feit dat lenM zowel subsidieverstrekker is, als partij kan zijn in een zaak waarin de StAB adviseert, maakt de onafhankelijke positie van de StAB kwetsbaar. Ook voor de bestuursrechtspraak is dit een potentieel risico.
Juridische kennis	+	De StAB weet technische aspecten in het juiste juridisch kader te plaatsen, weet de relevante rechtsvragen uit het dossier te halen en kent de jurisprudentie.
Integratie van kennis	+	Zaken kennen steeds meer verschillende aspecten, worden omvangrijker en complexer. De StAB heeft geïntegreerde kennisvelden in huis en biedt deze aan in een overzichtelijk en integraal deskundigenrapport.
Inhoudelijke eenduidigheid	+	De StAB volgt in haar adviezen een consistente inhoudelijke lijn. Draagt bij aan eenduidigheid van jurisprudentie en aan rechtsgelijkheid voor de rechtszoekende.

Technische kennisfunctie	+	StAB fungeert naast adviseur ook als technisch kennisinstituut voor de rechtspraak; kennisdossiers, cursussen, vraagbaak, jurisprudentie-overzichten
Relatie met rechtspraak	+	Lange relatie met de rechtspraak (RvS) maakt dat de StAB haar opdrachtgever goed kent, de taal van de rechter spreekt en korte lijntjes heeft met de rechtspraak.
Kwaliteitsborging*	-	Rechters beoordelen de kwaliteit van de advisering als goed tot zeer goed. Desondanks scoort de status quo negatief, omdat er op dit moment geen objectieve toets op de kwaliteit van de advisering plaatsvindt. Daarmee is kwaliteit op lange termijn niet vanzelfsprekend geborgd.
Flexibiliteit*	-	De flexibiliteit van het personeelsbestand van de StAB is beperkt om redenen die voor een groot deel buiten de invloedssfeer van de StAB liggen.
Doelmatigheid*	o	Bij lage werklast neemt de doelmatigheid af. Mogelijkheden om bij te sturen zijn beperkt. Sturing op doelmatigheid is bij subsidieplafond beperkt; tot aan plafond vindt geen sturing plaats.
Transitie	nvt	nvt
Risico's	nvt	nvt

* mogelijke optimalisaties van het huidige model zoals voorgesteld in de subsidie-evaluatie zijn hier nog niet meegenomen.

Waar het huidige model van de StAB op veel punten positief scoort, zijn er ook enkele negatieve, of verbeterpunten te noemen. Deze punten zijn ook naar voren gekomen in het evaluatieonderzoek naar de StAB. Nadelen van het huidige model zijn:

- **Mogelijke schijn van partijdigheid:** Tot op heden is de onafhankelijke en onpartijdige positie van de StAB, of een verondersteld gebrek daaraan, in de praktijk nooit een serieus probleem geweest. Maar voorzichtigheid is geboden. Immers, lenM is niet alleen subsidieverstrekker, maar in een aantal zaken ook partij in procedures voor de bestuursrechter waarin de StAB als adviseur wordt ingeschakeld. In de tijd dat de StAB werd bekostigd door VROM liep het contact via de plaatsvervangend Secretaris Generaal (pSG). Die is per definitie belast met de bedrijfsvoering. Bij lenM is de pSG functie geschrapt en wordt de zogenoemde eigenaarsrol uitgeoefend door de hoofddirecteur HBJZ als onderdeel van de SG-functie. HBJZ is ook verantwoordelijk voor de procedures bij de bestuursrechter tegen besluiten van de minister en de staatssecretaris van lenM. Dat zou een schijn van partijdigheid op kunnen leveren. Zeker nu partijen steeds kritischer worden en steeds meer gebruik maken van internetzoekmachines om banden en relaties bloot te leggen, is dat een risico waar rekening mee gehouden moet worden. In dit kader moet genoemd worden het 'incident' in de

procedure 'Buitenring'. Een lid van de Raad van Toezicht van de StAB bleek tevens op te treden als adviseur van de provincie Limburg, partij in een procedure voor de Raad van State waarin de ABRvS de StAB had ingeschakeld. Op de website van de vereniging 'Buitenring NEE' valt het volgende te lezen: '*Hoewel de StAB op haar website aangeeft dat de Raad van Toezicht niet rechtstreeks betrokken is bij de advisering, is hiermee echter de onpartijdigheid van de stichting in het geding gekomen*'.³ Als de onpartijdigheid van de StAB in het openbaar ter discussie wordt gesteld, is dit ook een risico voor de bestuursrechtspraak. Dit incident geeft aan dat borging van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de StAB essentieel is.

- **Kwaliteit niet structureel geborgd:** Positief is dat rechters op dit moment tevreden zijn met de kwaliteit van advisering. Daarnaast is ook sprake van een interne kwaliteitscheck, omdat veel adviezen in multidisciplinaire teams worden opgesteld en altijd worden gecheckt door een tweede lezer.

Daarentegen kan een exclusieve relatie met de rechtspraak ook 'lui' maken en is er geen externe borging van de kwaliteit; noch het ministerie van IenM, noch de rechtbanken en Raad van State beoordelen gestructureerd en betekenisvol de kwaliteit van het werk van de StAB. Ook is er geen registerorganisatie of kwaliteitsinstituut die toezicht houdt op de kwaliteit. Daarmee is de kwaliteit van de advisering op lange termijn geen vanzelfsprekendheid.

- **Beperkte flexibiliteit:** De schommelingen in het werkaanbod van de StAB vragen om een flexibele organisatie. De flexibiliteit van het personeelsbestand van de StAB is echter beperkt. Interne redenen hiervoor zijn dat het percentage verloop erg laag is en alle medewerkers een vast contract hebben. Externe redenen zijn bijv. de onvoorspelbaarheid van de toekomstige werklast.
- **Geen/weinig invloed op doelmatigheid:** Dit punt hangt sterk samen met de beperkte flexibiliteit van de StAB. In tijden van lage werklast is de doelmatigheid eveneens laag en de mogelijkheden om hier op te sturen zijn beperkt. Daarnaast is er vanuit het ministerie van IenM beperkte sturing op het budget mogelijk. Tot aan het subsidieplafond is de StAB in beginsel vrij in de besteding van de middelen; wel moet uiteraard verantwoord worden dat de middelen conform de subsidiebeschikking zijn besteed.

Zoals reeds vermeld zijn in de subsidie-evaluatie een aantal optimalisatiemogelijkheden binnen het huidige systeem voorgesteld. Deze richten zich op de criteria kwaliteit, doelmatigheid en flexibiliteit. Mogelijkheden om het huidige systeem flexibeler in te richten zijn echter beperkt. Tegelijkertijd is flexibiliteit gezien het fluctuerende werkaanbod wel zeer gewenst. Ook de mogelijke schijn van partijdigheid die de positionering van de StAB bij het ministerie van IenM met zich meebrengt is een toekomstig risico, en daarmee een nadeel van het huidige model. Dat maakt de vraag opportuun of andere toekomstmodellen denkbaar zijn. In het volgende hoofdstuk worden deze verder uitgewerkt.

³ Bron: [http://www.buitenringnee.nl/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=737:onafhankelijkheid-stab-onder-
vuur&catid=1:laatste-nieuws](http://www.buitenringnee.nl/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=737:onafhankelijkheid-stab-onder-
vuur&catid=1:laatste-nieuws).

5 Alternatieven voor positionering StAB

5.1 Zoekrichtingen en inventarisatie

In dit hoofdstuk wordt een breed palet aan mogelijke modellen voor de toekomstige positionering van de StAB gepresenteerd. De criteria uit het beoordelingskader vormen het uitgangspunt van de zoekrichtingen. Daarbij speelt dat de weging van de criteria uit het beoordelingskader afhankelijk is van de positie en het belang van de partij die als uitgangspunt wordt genomen. Zo zal vanuit het perspectief van de subsidieverstrekker veel gewicht toegekend worden aan het criterium doelmatigheid, terwijl voor de afnemers van diensten van de StAB, de ABRvS en de rechtbanken, de door hen genoemde 'unique selling points' vooral van belang zijn. Binnen de scope van dit onderzoek hebben we niet gesproken met de advocatuur en met marktpartijen. Het perspectief van deze partijen is dan ook niet verwoord in het beoordelingskader en geen uitgangspunt geweest voor de zoektocht naar alternatieve modellen voor de StAB.

Op basis van de criteria uit het beoordelingskader hebben we een vijftal zoekrichtingen verder verkend. Aan de hand van die vijf zoekrichtingen onderscheiden we negen varianten. Deze worden hieronder kort apart nader toegelicht en geanalyseerd, waarbij een combinatie van bepaalde modellen uiteraard mogelijk is. De volgende afbeelding vat de inventarisatie samen.



Domein lenM

Redenerend vanuit de inhoud van de advisering – de technische aspecten van geschillen over de fysieke leefomgeving – is het passend de StAB onder te brengen in het domein van lenM. Optimalisaties binnen het huidige systeem zijn reeds onderzocht binnen de scope van de subsidie-evaluatie. Kortweg gaat het om de volgende punten:

- Verhogen van de flexibiliteit door middel van structurele afspraken met derde organisaties over detachering en/of door het omzetten van een 'vast' team naar een 'flex'-team;

- Kwaliteitsborging door het instellen van een 'quality board'; en/of
- Verhogen van de doelmatigheid door het verwerven van extra inkomsten voor secundaire dienstverlening.

Binnen het domein van lenM zijn ook andere modellen denkbaar. De zoekrichtingen binnen het domein geven, vanuit het perspectief van de subsidieverstrekker, een antwoord op de beperkte flexibiliteit van het huidige model en op het vergroten van de doelmatigheid van de StAB. Twee modellen worden verder uitgewerkt.

Model lenM-1: de 'flex-StAB'

Redenerend vanuit de behoefte aan flexibiliteit kan gedacht worden aan het model 'Flex StAB'.

De vaste organisatie bestaat nog maar uit enkele personen die over een netwerk van deskundigen beschikken. Afhankelijk van de benodigde expertise stellen deze personen een deskundige of team van deskundigen aan om een deskundigenrapport op te stellen.

Model lenM-2: de 'StAR'

Rechtbanken zien de StAB veelal als technische deskundige in brede zin. Verder is gebleken dat de StAB incidenteel ook adviseert aan de straf- en burgerlijke rechter. Dat geeft aanleiding te onderzoeken of het wenselijk is het werkveld van de StAB te verbreden tot adviseur omgevingsrecht in brede zin voor de gehele rechtspraak, het zogenoemde 'StAR model', Stichting Advisering Rechtspraak.

Domein VenJ

Redenerend vanuit de opdrachtgever en het gegeven dat de StAB steeds vaker voor de rechtbanken werkt, maar ook voor de straf- en civiele rechter, zou het denkbaar zijn de StAB onder te brengen bij het ministerie van Veiligheid en Justitie. Daarnaast biedt verplaatsing van de StAB van lenM naar VenJ een oplossing voor de schijn van partijdigheid.

Model VenJ-1: het huidige model, met verplaatsing naar VenJ

We behandelen hier de overgang van het huidige model van de StAB van lenM naar VenJ, maar evengoed zou het denkbaar zijn de hierboven gepresenteerde modellen 'Flex StAB' of 'StAR' over te hevelen naar VenJ. Zeker voor wat betreft het StAR model, omdat het hier om advisering gaat op een breder terrein dan enkel het beleidsterrein van lenM.

Justitieel domein

Binnen het justitieel domein kan gedacht worden aan het onderbrengen van de StAB bij de Raad van State of de Raad van de Rechtspraak.

Model Justitieel domein-1: integreren in Raad van State

In dit model wordt de StAB geïntegreerd in de organisatie van de Raad van State. Daarbij wordt uitgegaan van het feit dat de Raad van State de grootste afnemer is van StAB diensten, in ieder geval in termen van werklust.

Model Justitieel domein-2: integreren in Raad voor de Rechtspraak

In dit model wordt de StAB geïntegreerd in de Raad voor de Rechtspraak. Daarbij wordt uitgegaan van de kennisfunctie van de StAB, die de laatste jaren sterk is uitgebreid. Onderbrenging bij de Raad voor de Rechtspraak een mogelijk model kunnen zijn, omdat de RvdR in meer gevallen zorgt voor (de bekostiging van) overkoepelende kennisfuncties binnen de rechtspraak.

Model Justitieel domein-3: technische deskundigen als lekenrechters

De meest verregaande vorm van onderbrengen van de StAB taken in het justitieel domein is het werken met technische deskundigen als lekenrechters. Bij de lekenrechtspraak zijn de leken niet in dienst van de rechtspraak. Die personen werken elders en worden als plaatsvervanger ingezet op een lekenplaats. De StAB zou kunnen worden vervangen door een model waarin technisch deskundigen worden benoemd tot lekenrechter (rechter-plv) en deelnemen aan de 'zetel' die uitspraak moet doen. Vergelijkbare modellen bestaan op de pachtkamer, het medisch tuchtcollege en het militaire (straf)recht, waar ook materiedeskundigen deelnemen aan de rechtspraak.

Naar voorbeeld model andere gerechtelijk deskundigen (GD)

Kijkend naar het brede terrein van gerechtelijk deskundigen komen er twee modellen naar voren die mogelijk aanknopingspunten bieden voor het toekomstmodel van de StAB.

Model GD-1: integreren in NFI

Het NFI is de vaste deskundige van de strafrechtspraak op het gebied van forensisch technisch onderzoek. Het NFI werkt sinds enkele jaren ook voor derden, namelijk voor de advocatuur. Daarmee wordt de onafhankelijkheid en onpartijdigheid benadrukt, aldus het NFI. Een mogelijkheid zou zijn om de StAB onder te brengen bij het NFI, en dit daarmee uit te bouwen tot een bredere (technische) adviseur van de strafrechtketen en de rechtspraak (straf-, burgerlijke en bestuursrechter).

Model GD-2: het registermodel

In dit model wordt door de rechters niet meer de StAB ingehuurd, maar worden (zelfstandige) deskundigen ingeschakeld die zijn ingeschreven in een deskundigenregister. Gevolg van een keuze voor dit model zou de ontmanteling van de huidige StAB zijn.

Markt

Een gedachte is om de dienstverlening van de StAB over te laten aan een marktpartij door middel van aanbesteding.

Model Markt-1: het Landsadvocaatmodel

Het is denkbaar aan te sluiten bij het model landsadvocaat en de taken van de StAB voor een periode van vijf jaar aan te besteden. Op de markt is een veelheid aan technische adviesbureaus actief, die qua technische kennis in staat wordt geacht de adviestaak van de StAB uit te kunnen voeren.

5.2 Eerste selectie

Een eerste grove beoordeling van de hierboven beschreven modellen maakt dat vier van deze modellen direct afvallen:⁴

Model Justitieel domein-1: Integreren in Raad van State

Deze optie is om meerdere redenen niet logisch. Ten eerste omdat de ABRvS een sterk verminderd beroep doet op de StAB, terwijl de rechtbanken een groter beroep zijn gaan doen op de StAB. Verder omdat daarmee niet tot uitdrukking wordt gebracht dat de StAB er ook is ten behoeve van de rechtbanken. Tot slot moet een gezonde afstand worden bewaard tussen rechter en zijn deskundige; de rechter moet vrij staan het advies van zijn eigen deskundige niet te volgen en zich daar kritisch over uit te laten. Dat wordt moeilijker als de deskundige onderdeel uitmaakt van een gerecht of de rechtspraakorganisatie. In gezamenlijkheid leiden deze factoren ertoe dat het model afvalt.

Model Justitieel domein-2: Integreren in Raad voor de Rechtspraak

Deze optie komt voort uit het benadrukken van de kenniscomponent. Weliswaar houdt ook de Raad voor de Rechtspraak zich bezig met kennisbeleid t.b.v. de rechtspraak, maar die Raad heeft geen forensisch deskundigen in dienst en wil dat ook niet. Belangrijker, deze optie miskent dat de hoofdtak van de StAB is het adviseren van de bestuursrechter in beroepszaken. De Raad voor de Rechtspraak houdt zich verre van de inhoud van rechtszaken.

⁴ De complete beoordeling van deze modellen aan de hand van het beoordelingskader is opgenomen in bijlage 1

Model GD-2: registermodel

Deze optie zou inhouden dat de adviseurs van de StAB zich als zelfstandig adviseur vestigen en inschrijven in een register⁵ (bijv. naast het LRGD ook het NRGD), waarna ze door de (bestuurs)rechter op persoonlijke titel kunnen worden ingeschakeld. Dit betekent de ontmanteling van de huidige StAB. Het model vraagt om een ingewikkelde transitie met vele nadelen die niet opwegen tegen de flexibiliteitsvoordelen die met dit model behaald kunnen worden. Daarbij komt dat de onpartijdigheid onder druk zal komen te staan. Zelfstandig gevestigde deskundigen zullen niet exclusief voor de rechtspraak kunnen werken, en hun diensten ook aanbieden aan andere partijen (bedrijven, overheden etc.). Dat kan er toe leiden dat hun (on)partijdigheid voorwerp van gesprek wordt indien zij door de rechtspraak worden ingeschakeld. Deze variant scoort daardoor ook negatief in termen van het voorkomen van de schijn van afhankelijkheid en partijdigheid.

Model Markt-1: Landsadvocaatmodel

Dit model scoort negatief op het belangrijke criterium onafhankelijk. Een via een aanbesteding gekozen partij zou pas vanaf de ingangsdatum van het contract 'onafhankelijk' zijn. Daarvoor heeft de partij immers gewerkt voor derde partijen. Ook tijdens de contractlooptijd zou de onafhankelijkheid aanleiding kunnen geven tot twijfels: de partij moet immers rekening houden met de mogelijkheid dat ze de volgende aanbesteding kan verliezen, en dat ze vervolgens (wederom) voor derde partijen zal gaan werken. Reeds daarom is er onvoldoende aanleiding om de rest van het beoordelingskader af te lopen.

Model Justitieel domein-3: technische deskundigen als lekenrechters

Dit is geen haalbaar model voor het omgevingsrecht. Er zou een keur aan lekenrechters moeten worden geworven met vele specialismen. Met die deskundigheid aan boord zou de rechtspraak weliswaar (nog) minder vaak een beroep hoeven te doen op de StAB, maar de rechter moet nog steeds de mogelijkheid behouden een deskundige onderzoek te kunnen laten doen (ter plaatse, met partijen spreken et c). Dat laatste kan een lekenrechter niet doen, zodat de introductie van technische deskundigen als lekenrechters geen volwaardige optie ter vervanging van de StAB is.

De overige vier modellen worden hieronder nader uitgewerkt aan de hand van het beoordelingskader. Op basis daarvan wordt een kwalitatief eindoordeel gegeven over de 'kansrijkheid' van het model.

⁵ De meeste adviseurs van de StAB staan ingeschreven bij een register. Ze worden door de rechters echter niet op individuele titel op basis van hun inschrijving in een register ingeschakeld. De rechter schakelt de StAB als organisatie in, niet de adviseurs zelf.

5.3 Model IenM-1: de 'flex-StAB'

Beschrijving model

In dit model bestaat de vaste organisatie van de StAB nog maar uit een beperkt aantal personen – bijvoorbeeld 1 MT-lid en 2 planners – die over een netwerk van deskundigen beschikken. Afhankelijk van de benodigde expertise stellen deze personen een deskundige aan of een team van deskundigen.

De experts worden zo zzp'ers die (ook) voor anderen kunnen werken. Per project wijst de flex-StAB één expert aan als projectleider, die verantwoordelijk is voor integraliteit en samenhang. De onafhankelijkheid wordt geborgd op het niveau van de StAB, niet op het niveau van de expert: in een team zitten meerdere zzp'ers, en belangrijk is dat ze *gezamenlijk* onafhankelijk zijn.

De flex-StAB zorgt ook voor kwaliteitsborging: wie niet presteert, wordt niet meer uitgenodigd. Bij de kwaliteitsborging is de flex-StAB zelf verantwoordelijk voor keuze van deskundigen op haar lijst. Zo kan ze bijvoorbeeld kiezen voor het aansluiten bij het LRGD, voor het voeren van intakegesprekken, voor een accreditatie of voor de ontwikkeling van een eigen kwaliteitstoets.

Model afgezet tegen beoordelingskader

criterium	Beoordeling absoluut	Beoordeling relatief tov huidig model	Toelichting
Onafhankelijkheid	+/-	-	Geborgd op teamniveau, maar niet op individueel niveau
Juridische kennis	+/-	-	Mogelijkheid om juristen toe te voegen aan 'deskundigenlijstje', maar juridische en technische kennis komt niet meer samen in één persoon.
Integratie van kennis	+/-	-	Meer kennis beschikbaar, maar minder goed geïntegreerd; mogelijk leidt fysieke afstand tussen teamleden tot problemen in sfeer coördinatie en afstemming.
Inhoudelijke eenduidigheid	-	-	Geen ingespeelde teams, geen uniforme werkwijze, risico voor consistentie, afhankelijk van hoe de projectleider zijn functie invult.
Technische kennisfunctie	+	0	Kan ingevuld worden door separate opdrachten aan individuele deskundigen.
Borging kwaliteit van de advisering*	+	+	Systeem biedt mogelijkheden voor kwaliteitsborging door selectie.
Relatie met rechtspraak	-	-	Relatie tussen individuele (inhoudelijke) deskundige en rechter wordt in feite

			opgeheven, er blijft alleen een indirecte c.q. ad hoc relatie; er blijft wel een structurele relatie tussen rechters enerzijds en het StAB-kernteam anderzijds.
Flexibiliteit*	+	+	Optimaal
Doelmatigheid*	-	-	Er ontstaan zoekkosten, administratieve kosten, en mogelijke vertragingen bij het samenstellen van een multidisciplinair team.
Transitie	-	nvt	Zou leiden tot opheffing huidige StAB, vraag is of dit arbeidsrechtelijk mogelijk is; in ieder geval zeer lange incubatietijd.
Risico's	-	nvt	Indien experts per zaak worden ingehuurd, zullen ze ook per zaak betaald krijgen. Dan moeten er tarieven afgesproken worden. Indien moet worden aangesloten bij de (lage) tarieven van het Besluit tarieven in strafzaken is het de vraag of het überhaupt lukt om voldoende verschillende deskundigheid van voldoende niveau te krijgen in de kaartenbak van de StAB. Een bijkomend risico is dat de kwaliteitsborging van een flex-StAB reactief is (slecht presterende adviseurs worden niet meer ingehuurd). Vanuit het perspectief van de rechter is een pro-actief kwaliteitsborgingsmodel (het voorkomen van slechte prestaties) wenselijker, omdat één slecht advies kan leiden tot één 'slechte' uitspraak, en dat is er één teveel.

* mogelijke optimalisaties van het huidige model zoals voorgesteld in de subsidie-evaluatie zijn hier nog niet meegenomen.

Eindoordeel: geen werkbaar alternatief

Het model biedt enkele voordelen ten opzichte van het huidige model, met name op het punt flexibiliteit. Echter, de nadelen overheersen in die mate dat dit model niet aanbevolen kan worden.

5.4 Model IenM-2: Stichting Advisering Rechtspraak (StAR)

Beschrijving model

In dit model bedient de StAB niet alleen de bestuursrechter, maar ook de strafrechter en de burgerlijke rechter in zaken die raken aan de materie van de fysieke leefomgeving. Dat kan zijn in economische strafzaken (milieustrafrecht), maar ook in civiele gedingen.

De kerntaak van de StAR blijft het bestuursrecht. De StAR staat echter explicieter dan dat nu het geval is, open voor het werk voor andere sectoren binnen de rechtspraak. Daarbij moet de (kwaliteit van de) door IenM gesubsidieerde kerntaak echter geborgd blijven. Het werk voor de strafrechter en de burgerlijke rechter wordt door de StAR in eerste instantie aangeboden tegen kostprijs, behalve als een instelling bereid wordt gevonden om dit werk te subsidiëren.

Daarmee is het model vergelijkbaar met de opzet van het NFI; ook het NFI werkt breder dan alleen voor de strafrechter, namelijk voor de gehele strafrechtketen. Het NFI is een zogenaamde baten/lastendienst van het ministerie van VenJ, en dus geen RWT (rechtspersoon met wettelijke taak, zoals de StAB) of zelfstandig bestuursorgaan. Het NFI valt daarmee geheel onder de verantwoordelijkheid van VenJ.

Het NFI kent een systeem van kwaliteitsmanagement, met accreditatie en externe audits; bij de StAB is een dergelijke borging van kwaliteit (nog) afwezig. Het NFI is primair werkzaam ten behoeve van de strafketen. Het NFI mag ook werken t.b.v. de advocatuur, anders dan de huidige StAB, doch dit komt in de praktijk zelden of nooit voor.⁶ De reden daarvoor is daarin gelegen dat het OM recht van eerste onderzoek heeft en doorgaans zelf gebruik maakt van het NFI. In dergelijke gevallen zal de advocaat van de verdachte moeten uitwijken naar een andere deskundige.

De wettelijke taken van het NFI zijn:

- *'het verrichten van onafhankelijk forensisch zaakonderzoek op overwegend technisch, medisch-biologisch en natuurwetenschappelijk gebied en het ter zake daarvan uitbrengen van verslag;*
- *het ontwikkelen en implementeren van nieuwe onderzoeksmethoden en technieken ter bevordering van kennis op het gebied van forensisch onderzoek;*
- *het zijn van (inter)nationaal kennis- en expertisecentrum op het gebied van het forensisch onderzoek'.⁷*

Het NFI wil de kring van afnemers (verder) verbreden door ook voor andere (lagere) overheden te werken, zoals gemeenten. Hierin ligt de analogie met het StAR-model: het gaat om een (verdere) verbreding van het werkterrein. Verschil is daarin gelegen dat het NFI meerdere overheden wil bedienen en één rechter (de strafrechter), terwijl in het StAR-model meerdere rechters worden bediend en géén overheden.

In het kader van deze analyse is overigens niet onderzocht op voor het model StAR een wetswijziging nodig is.

⁶ De inzichten van de commissie-Winsemius, die zich onder andere over de taken van het NFI heeft gebogen, zijn in het kader van deze studie nog niet meegenomen.

⁷ Regeling Taken NFI, artikel 1.

Model afgezet tegen beoordelingskader

criterium	Beoordeling absoluut	Beoordeling relatief tov huidig model	Toelichting
Onafhankelijkheid	+/-	o	Geen wijzigingen
Juridische kennis	+	o	Geen wijzigingen
Integratie van kennis	+	o	Geen wijzigingen
Inhoudelijke eenduidigheid	+	o	Geen wijzigingen
Technische kennisfunctie	+	o	Geen wijzigingen
Borging kwaliteit van de advisering*	+/-	o	Geen wijzigingen
Relatie met rechtspraak	+	+	Dienstverlening wordt verbreed naar gehele rechtspraak daardoor mogelijk intensievere relatie met de rechtspraak.
Flexibiliteit*	+/-	+	Breder werkerterrein wordt bediend, waardoor schommelingen beter opgevangen kunnen worden, onder de voorwaarde dat de desbetreffende kennis aanwezig is bij de medewerkers. Flexibiliteit in personeelsbestand blijft echter beperkt.
Doelmatigheid*	+	+	Doelmatigheid wordt verhoogd, doordat 'overcapaciteit' minimaal tegen kostprijs weggezet kan worden (mits er sprake is van voldoende vraag)
Transitie	o	nvt	Geen transitieproblemen; mogelijk een nieuwe 'road show' nodig.
Risico's	o	nvt	Risico dat StAR slachtoffer wordt van eigen succes (zoveel werk voor straf en civiel dat werk voor de bestuursrechter er onder lijdt); risico kan wel gemitigeerd worden door additionele afspraken te maken met een overheidsinstelling over een additionele subsidie.

* mogelijke optimalisaties van het huidige model zoals voorgesteld in de subsidie-evaluatie zijn hier nog niet meegenomen.

Eindoordeel: werkbaar, met voorwaarden

Het model scoort positief en verdient aanbeveling, mits aan twee voorwaarden kan worden voldaan. Ten eerste moet de wettelijke grondslag een uitbreiding van de werkzaamheden van de StAB naar andere rechters mogelijk maken.. En ten tweede dient geborgd te worden dat de huidige primaire (en door lenM gesubsidieerde) taak van de StAB geen negatief effect ondervindt door de uitbreiding van het werkpakket.

5.5 Model VenJ-1: huidige model overhevelen naar VenJ**Beschrijving model**

In dit model wordt de huidige subsidierelatie tussen lenM en de StAB overgeheveld naar VenJ. Onze werkhypothese is daarbij dat de overgang budgetneutraal plaatsvindt.

Model afgezet tegen beoordelingskader

criterium	Beoordeling absoluut	Beoordeling relatief tov huidig model	Toelichting
Onafhankelijkheid	+	+	Dit model scoort goed uit oogpunt van onafhankelijkheid omdat dubbele relatie lenM met StAB kan worden beëindigd.
Juridische kennis	+	o	Geen wijzigingen
Integratie van kennis	+	o	Geen wijzigingen
Inhoudelijke eenduidigheid	+	o	Geen wijzigingen
Technische kennisfunctie	+	o	Geen wijzigingen
Borging kwaliteit van de advisering*	+/-	o	Geen wijzigingen
Relatie met rechtspraak	+	+	De relatie met de rechtspraak wordt versterkt, omdat de StAB in dit model directer is aangehaakt bij het justitiële domein.
Flexibiliteit*	-	o	Geen wijzigingen
Doelmatigheid*	o	o	Geen wijzigingen
Transitie	+/-	nvt	Vraagt enkel om overheveling van huidig model naar ander departement. Geen wezenlijke inhoudelijke

			veranderingen. De garantiestellingen kunnen mogelijk wel een barrière opleveren.
Risico's	o	nvt	Onder de werkhypothese dat de StAB met volledige bruidschat overgaat, is het een enkel technische verandering.
<i>* mogelijke optimalisaties van het huidige model zoals voorgesteld in de subsidie-evaluatie zijn hier nog niet meegenomen.</i>			

Eindoordeel: werkbaar onder voorwaarden

Als nadruk wordt gelegd op aspect van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid dan scoort dit model goed. Daarbij geldt wel dat de positie van de StAB als ontvanger van een lenM-subsidie tot nu toe in de praktijk nooit een rol heeft gespeeld. Zeker nu partijen steeds kritischer worden en steeds meer gebruik maken van allerlei 'googleachtige' methoden is borging van de onafhankelijkheid essentieel.

Verder is positief dat alle forensisch deskundigen komen te vallen onder het ministerie dat verantwoordelijk is voor de rechtspraak; dat maakt samenwerking tussen die deskundigen makkelijker.

De meeste andere factoren ondergaan geen wijziging. Dat betekent dat het afhangt van de transitie-problematiek. Als VenJ de StAB min of meer geruisloos kan overnemen, dan is dit een acceptabel en te overwegen model.

5.6 Model GD-1: het NFI-model

Naast een uitbreiding van het werkpakket van de StAB analoog aan de doorontwikkeling van het NFI (zie boven, model lenM-2) is ook een verdergaand model denkbaar, te weten: samenwerking, fusie of overname door het NFI van de StAB. Daarvoor zijn de volgende bijzonderheden van belang:

- Het NFI doet onderzoek in milieu(straf)zaken. Het NFI komt daarmee op het terrein van het milieurecht, waarop ook de StAB expertise heeft. Nu de StAB ook – net als het NFI - adviseert ten behoeve van de strafrechter en bijstand verleent aan het kenniscentrum voor milieu- en gezondheid bij het gerechtshof Den Bosch is sprake van overlap in de dienstverlening aan de (straf)rechtspraak.
- Het NFI wil zijn werkterrein verbreden en ook lagere overheden bedienen. Onlangs heeft het NFI onderzoek verricht t.b.v. een gemeente. Het betreft sporenonderzoek bij massagesalons. Het onderzoek kan als resultaat hebben dat de bestuursorganen van de gemeente, burgemeester of college van B&W, bestuurlijke maatregelen zullen nemen ten aanzien van een inrichting. Te denken valt aan bevel tot sluiting (last onder bestuursdwang of last onder dwangsom). Dit zijn besluiten die bij de bestuursrechter kunnen worden aangevochten, in welk kader de bestuursrechter de StAB kan inschakelen. Het NFI komt daarmee op het terrein van bestuursrechtelijke procedures, het werkterrein van de StAB.

Een en ander roept de vraag op of StAB en NFI niet kunnen samenwerken, of dat StAB geen onderdeel kan worden van het NFI. Dan ontstaat één forensisch (technisch) onderzoeksinstituut dat niet alleen werkt t.b.v. de strafketen doch ook t.b.v. de overheden en de bestuursrechters op het terrein van de fysieke leefomgeving.

Model afgezet tegen beoordelingskader

criterium	Beoordeling absoluut	Beoordeling relatief tov huidig model	Toelichting
Onafhankelijkheid	+/-	+/-	De onafhankelijke positie wordt aan de ene kant versterkt omdat het StAB niet meer bij lenM is ondergebracht. Aan de andere kant begint het NFI op dit moment ook voor gemeentes te werken, hetgeen de onafhankelijkheid van het 'oud-StAB' onderdeel van het NFI negatief kan beïnvloeden.
Juridische kennis	+	o	Geen wijziging
Integratie van kennis	+	o	Geen wijziging
Inhoudelijke eenduidigheid	+	o	Geen wijziging
Technische kennisfunctie	+	o	Geen wijziging
Borging kwaliteit van de advisering*	+	+	Het aansluiten bij het kwaliteitssysteem van het NFI zou kunnen leiden tot een betere borging van de kwaliteit.
Relatie met rechtspraak	o	-	Hoewel de StAB in het domein van VenJ zou komen te liggen, zou ze op meer afstand worden geplaatst van de rechtspraak.
Flexibiliteit*	+	+	Schaalvergroting leidt tot meer flexibiliteit en mogelijk een betere doelmatigheid
Doelmatigheid*	+	+	Schaalvergroting leidt tot meer flexibiliteit en mogelijk een betere doelmatigheid
Transitie	-	nvt	De transitie zou complex kunnen zijn, mede omdat de positie van de 'kleine' StAB bij het 'grote' NFI tot een minder goede herkenbaarheid van de StAB zou

			leiden.
Risico's	-	nvt	Fusieprocessen tussen een grotere en een kleinere partij zijn ingewikkeld, indien er redenen voor de kleinere partij zijn om gelijkwaardigheid te veronderstellen. Bij StAB en NFI zou dit het geval kunnen zijn, omdat beide partijen een wettelijke grondslag kennen. Dit is niet alleen een probleem in de transitiefase, maar leidt ook tot risico's in de eindsituatie, met name het risico dat er twee 'bloedgroepen' ontstaan die niet goed samenwerken.
* mogelijke optimalisaties van het huidige model zoals voorgesteld in de subsidie-evaluatie zijn hier nog niet meegenomen.			

Eindoordeel: niet zonder meer aan te bevelen

Het model scoort op onderdelen positief, maar op andere onderdelen ook negatief. Positief is de grotere flexibiliteit en mogelijk hogere doelmatigheid als gevolg van de schaalvergroting, en mogelijk de verbeterde borging van de kwaliteit. Daar staat tegenover dat de gevolgen voor de onpartijdigheid niet eenduidig zijn. Indien de StAB zou gaan adviseren ten behoeve van overheden en bestuursorganen in het kader van (te nemen) besluiten in de sfeer van het omgevingsrecht en de fysieke leefomgeving, dat wordt de StAB partij-adviseur. De StAB kan dan niet meer worden ingeschakeld door de bestuursrechter. M Ook geldt dat de risico's van de transitieperiode vrij groot zijn. Daarnaast is door VenJ opgemerkt dat er andere, meer specifieke bezwaren tegen zo'n samenwerking zijn, die zo niet terugkomen in het hier gehanteerde afwegingskader:

- Ten eerste is er een relevant verschil tussen forensisch onderzoek StAB en NFI. Het onderzoek van het NFI is strikt empirisch en staat los van het juridisch kader. Het NFI onderzoekt zelf de feiten en geeft een waarschijnlijkheidsoordeel. De StAB doet niet steeds eigen onderzoek, maar spreekt een oordeel uit over de deugdelijkheid van deskundigenrapporten die door partijen zijn ingebracht. Belangrijk verschil met het NFI is dat de StAB zijn bevindingen steeds plaats in het normatieve (juridische) kader.
- Met het eerste punt hangt samen het risico dat een overname van de StAB door het NFI zou kunnen leiden tot kritiek op de rapporten van het NFI in de sfeer van het strafrecht. Vanuit VenJ is benadrukt het grote belang voor de strafrechtketen bij een onafhankelijk NFI dat state-of-the-art rapporteert over (waarschijnlijkheid van) feiten. Bij een overname van de StAB zou kritiek op de omgevingsrecht rapporten van het NFI, al dan niet in verband met het normatief juridische kader en de andere wijze van toetsing, kunnen uitstralen op het NFI als instituut, hetgeen niet in het belang is van de taken van het NFI in het kader van opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten.

Al met al kunnen we de overname van de StAB door het NFI niet zonder meer aanbevelen als oplossing.

6 Conclusies en aanbevelingen

In deze toekomststudie voor de periode 2013-2018 zijn een aantal strategische opties voor de (her-)positionering van de StAB geïnventariseerd en beoordeeld. Uitgangspunten voor deze verkenning zijn drie inzichten uit de gelijktijdig uitgevoerde evaluatie, en een analyse van de exogene ontwikkelingen waarmee de StAB te maken heeft. De inzichten uit de evaluatie kunnen we als volgt samenvatten:

- De 'unique selling points' van de StAB, zoals ze door de geïnterviewde leden van de rechtspraak worden genoemd, bevestigen nut en noodzaak van de StAB, waarbij (ondanks gepercipieerde hoge kwaliteit) de kwaliteitsborging een aandachtspunt is.
- Fluctuaties in het werkaanbod van de StAB vragen om flexibiliteit in de organisatie.
- De inkomsten van de StAB kunnen verhoogd worden door voor kennisdiensten (hogere) tarieven in rekening te brengen.

De exogene ontwikkelingen met betrekking tot wetgeving, economie, beleidsontwikkelingen rondom de fysieke leefomgeving en ontwikkelingen bij de rechtspraak leiden ertoe dat het bepaald onzeker blijft wat de instroom van zaken en de werklast voor de StAB zal zijn in de periode 2013 – 2018. De instroom zal naar verwachting blijven fluctueren. Rekening moet worden gehouden met een afname in de instroom. Het belang flexibel te kunnen inspelen op een wisselende instroom blijft onverminderd groot.

Tegen deze achtergrond hebben we een vijftal zoekrichtingen verder verkend: het lenM-domein, het VenJ-domein, het justitiële domein, de andere gerechtelijke deskundigen en de markt. Aan de hand van die vijf zoekrichtingen onderscheiden we negen varianten voor de tijdsperiode 2013-2018, waarbij combinaties van een aantal modellen mogelijk zijn. Vijf van deze varianten vallen snel af:

- Model Justitieel domein-1: Integreren in Raad van State
- Model Justitieel domein-2: Integreren in Raad voor de Rechtspraak
- Model GD-2: registermodel
- Model Markt-1: Landsadvocaatmodel
- Model Justitieel domein-3: technische deskundigen als lekenrechters

De overige vier varianten worden gedetailleerder onderzocht, en daarbij binnen een analysekader zowel absoluut als relatief (ten opzichte van het huidige model) geanalyseerd. Deze varianten zijn:

- Model lenM-1: flex-StAB
- Model lenM-2: Stichting Advisering Rechtspraak (StAR)
- Model VenJ-1: huidige model overhevelen naar VenJ
- Model GD-1: het NFI-model

Geen van de vier modellen scoort op álle criteria beter dan de status quo. Een verandering van de StAB tot een flex-StAB (model lenM-1) en een integratie van de StAB in het NFI (model GD-1) scoren negatiever en kunnen niet worden aanbevolen.

De uitbreiding van de StAB tot een StAR scoort positief en verdient aanbeveling, mits aan twee voorwaarden kan worden voldaan. Ten eerste moet de wettelijke grondslag een uitbreiding van de werkzaamheden van de StAB naar andere rechters mogelijk maken. En ten tweede dient geborgd te worden dat de huidige primaire (en door lenM gesubsidieerde) taak van de StAB geen negatief effect ondervindt door de uitbreiding van het werkpakket.

Voor een overgang naar VenJ geldt dat dit model goed scoort als nadruk wordt gelegd op het aspect van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Daarbij geldt wel dat de positie van de StAB als ontvanger van een lenM-subsidie tot nu toe in de praktijk nooit een rol heeft gespeeld. De overgang naar VenJ zou er daarom louter toe dienen een schijn van partijdigheid weg te nemen die tot nu toe een meer theoretisch probleem is. Verder is positief dat alle forensisch deskundigen komen te vallen onder het ministerie dat verantwoordelijk is voor de rechtspraak; dat maakt samenwerking tussen die deskundigen makkelijker. De meeste andere factoren ondergaan geen wijziging. Dat betekent dat het afhangt van de transitieproblematiek. Als VenJ de StAB min of meer geruisloos kan overnemen, dan is dit een acceptabel en te overwegen model.

Ten slotte dient opgemerkt te worden dat een verandering alleen voor de verandering niet zinvol is. Deze toekomststudie en de tegelijkertijd uitgevoerde evaluatie hebben geleid tot een aantal inzichten. Het is aan het ministerie van lenM (en andere partijen) om in te schatten of deze inzichten voldoende aanleiding geven tot een structurele verandering, of dat volstaan kan worden met een aantal kleinere ingrepen.

We bevelen aan dat in het komende halve jaar (1) het ministerie van lenM besluit over de 'kleinere' aanbevelingen die in deel 1 (de subsidie-evaluatie) zijn gedaan en (2) de ministeries van lenM en VenJ tot een gezamenlijke positie komen over de toekomst van de StAB, gezien de opties die in dit document geschetst zijn.

Bijlage 1 – Beoordeling overige modellen

StAB integreren in Raad van State

Beschrijving model

De huidige StAB wordt geïntegreerd in de RvS, maar blijft naast de RvS ook werken voor rechtbanken.

Model afgezet tegen beoordelingskader

criterium	Beoordeling absoluut	Beoordeling relatief tov huidig model	Toelichting
Onafhankelijkheid		o	Er ontstaat een nieuwe schijn van partijdigheid: als StAB advies verleent aan een rechtbank, dan ontstaat de indruk dat de beroepsinstantie (RvS) waar StAB deel van uitmaakt mogelijk invloed uitoefent op een beslissing van de instantie in eerste aanleg (rechtbank)
Juridische kennis	+	+	Verbeterd door directe relatie met juridische instelling.
Integratie van kennis	+	o	Geen wijzigingen
Inhoudelijke eenduidigheid	+	o	Geen wijzigingen
Technische kennisfunctie	+/-	-	Advisering RvS voornamelijk op klassieke lenM terrein. Integratie bij RvS zou kunnen maken dat kennisfunctie zich ook beperkt tot dat terrein, terwijl rechtbanken behoefte hebben aan technische kennis op breder terrein
Relatie met rechtspraak	+/-	-	Directe relatie met RvS. Relatie met de rechtbanken verzwakt omdat StAB op grotere afstand wordt geplaatst van de rechtbanken
Borging kwaliteit van de advisering*	+/-	o	
Flexibiliteit*	-	o	
Doelmatigheid*	-	-	Mogelijk doelmatigheidsverlies door fricties in werkwijze en inhoudelijke

			focus tussen RvS (juridisch, beslissend) en StAB (technisch, adviserend)
Transitie	-	nvt	De overheveling van een onafhankelijke instantie naar een bestaande instelling is een ingewikkelde procedure.
Risico's	-	nvt	Er is een risico dat (1) de cultuurverschillen tussen RvS en StAB dermate groot zijn dat de samenwerking mislukt, en (2) dat de StAB als onderdeel van de RvS niet meer als onafhankelijke adviseur geaccepteerd wordt door de rechtbanken.
* mogelijke optimalisaties van het huidige model zoals voorgesteld in de subsidie-evaluatie zijn hier nog niet meegenomen.			

Eindoordeel

Dit model scoort in totaal negatief. Dit geldt met name omdat er grote risico's ontstaan, zowel voor het werken van de StAB voor rechtbanken als ook rondom de organisatorische transitie.

StAB integreren in Raad voor de Rechtspraak

Beschrijving model

In dit model wordt de StAB in de RvdR geïntegreerd, waardoor de kennisfunctie van de StAB benadrukt wordt.

Model afgezet tegen beoordelingskader

criterium	Beoordeling absoluut	Beoordeling relatief tov huidig model	Toelichting
Onafhankelijkheid	+/-	o	Er gaan weleens klachten op dat de bestuursrechtspraak onvoldoende kritisch is ten opzichte van de eigen deskundige. Zo zouden niet alle rechters voldoende hoor en wederhoor toepassen in het kader van StAB advisering. Het onderbrengen van de StAB bij de RvdR zou deze klachten kunnen doen toenemen.
Juridische kennis	+	+	Mogelijk beter door directe

			positionering bij juridische club
Integratie van kennis	o	-	Door de focus op de kennisfunctie wordt de StAB minder aantrekkelijk als werkgever voor mensen die advieswerk willen doen. Hierdoor dreigt een 'brain drain'.
Inhoudelijke eenduidigheid	+	o	Geen wijzigingen
Technische kennisfunctie	+	+	StAB als kennisinstituut, ook de samenwerking met SSR, mogelijk steviger verankerd bij RvdR.
Relatie met rechtspraak	-	-	Relatie met de rechtbanken versterkt, relatie met de RvS verzwakt mogelijk. Daarnaast geldt echter dat de focus komt te liggen op de kennisfunctie van de StAB, en daardoor minder op de adviesfunctie. Het is juist die functie die door de rechters zeer gewaardeerd wordt.
Borging kwaliteit van de advisering*	+/-	o	Geen wijzigingen
Flexibiliteit*	-	o	Geen wijzigingen
Doelmatigheid*	-	-	Als het budget constant blijft, dan krijgt de belastingbetaler feitelijk minder (concreet: minder adviesfunctie) voor hetzelfde geld. Als het budget verlaagd wordt, dreigt leegloop van de StAB, waardoor kennisintegratie minder goed mogelijk is.
Transitie	-	nvt	De transitie wordt complex omdat de RvdR geen vergelijkbare kennisinstellingen in-house heeft. Wel bekostigt de RvdR kennisinstellingen elders (bij de gerechtshoven).
Risico's	-	nvt	Met name het risico van leegloop van de StAB is significant.
* mogelijke optimalisaties van het huidige model zoals voorgesteld in de subsidie-evaluatie zijn hier nog niet meegenomen.			

Eindoordeel

Dit model scoort met name negatief omdat het tot een focus op de kennisfunctie leidt, waardoor er minder aandacht zou zijn voor de adviesfunctie. Dit heeft niet alleen een inhoudelijke impact (het adviseren is nu juist de kerntaak van de StAB), maar leidt ook tot een afnemende aantrekkelijkheid van de StAB als werkgever, hetgeen wederom de integratie van verschillende kennisvelden bemoeilijkt.

Model register

Beschrijving model

We onderscheiden drie registers. Grootste verschil tussen de drie modellen zit in de kwaliteitsborging. Die loopt op van minimale kwaliteitsborging in het DIX, eenmalige kwaliteitstoets in het LRGD en een structurele kwaliteitstoets in het NRGD.

- De Landelijk Deskundigenindex (DIX) van de sectoren Civiel recht en Bestuursrecht van de Rechtspraak. Geen toets op kwaliteit van de deskundigen die staan ingeschreven in de index.
- Landelijk Register van Gerechtelijk Deskundigen (LRGD) het LRGD is een private landelijke servicedienst die een deskundigenregister beheert. Bij toetreding tot het register vindt een eenmalige toets plaats.
- Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen NRGD: beperkt zich tot de strafrechtketen. Het NRGD onderscheidt zich van andere registers door de wettelijke basis en de wijze van toetsing. Bij het NRGD worden zowel de vakinhoudelijke als de juridische competenties van deskundigen iedere vier jaren getoetst. Aan het hoofd van het NRGD staat het onafhankelijke College gerechtelijk deskundigen. Het College gerechtelijk deskundigen beslist over toelating tot het register en heeft tevens de bevoegdheid over te gaan tot doorhaling indien een deskundige niet meer aan de normen voldoet. Daarnaast maakt het NRGD forensische deskundigheid zichtbaar door het landelijk openbaar maken van de gegevens van geregistreerde deskundigen.⁸

Structurele kwaliteitsborging is een van de criteria voor het toekomstige model van de StAB. In de verdere uitwerking van het 'model register' sluiten we dan ook aan bij de variant 'NRGD'. Op dit moment registreert het NRGD alleen nog deskundigen die werkzaam zijn in een strafrechtelijke context. Er zijn plannen om het NRGD in de nabije toekomst ook open te stellen voor deskundigen die op andere terreinen binnen de rechtspraak actief zijn. In dit model gaan we ervan uit dat technische deskundigen – waaronder de adviseurs van de StAB – staan ingeschreven in het NRGD en als zelfstandig deskundigen kunnen worden ingehuurd door de rechter inzake advisering over de technische aspecten van een geschil over de fysieke leefomgeving.

⁸ www.nrgd.nl

Model afgezet tegen beoordelingskader

criterium	Beoordeling absoluut	Beoordeling relatief tov huidig model	Toelichting
Onafhankelijkheid	-	-	Onder de vlag van het NRGD treedt men op als onafhankelijk en onpartijdig deskundige op persoonlijke titel. Maar men kan tegelijkertijd werkzaam zijn bij een commercieel bureau. Zodoende mogelijk in het verleden al eens gewerkt voor een van de procespartijen. Doet afbreuk aan onafhankelijkheid en onpartijdigheid.
Juridische kennis	+/-	-	juridische competenties worden weliswaar structureel getoetst, maar deskundige moet zelf voorzien in bijscholing juridische kennis. Vraag is of dat reëel is als men deze kennis voor reguliere werkzaamheden niet nodig heeft.
Integratie van kennis	-	-	NRGD voorziet niet in een kenniscoördinatiefunctie: bundeling van expertise en geïntegreerde advisering is via het register niet mogelijk. De registersystematiek legt de coördinatierol bij de rechter neer.
Inhoudelijke eenduidigheid	-	-	Nee, afhankelijk van de persoon van de deskundige.
Technische kennisfunctie	?	?	Vraag is of het systeem van NRGD ook voorziet in mogelijkheid om deskundigen in te huren ten behoeve van kennisdiensten.
Borging kwaliteit van de advisering*	+	+	Ja, NRGD kent een structurele kwaliteitstoets.
Relatie met rechtspraak	-	-	Relatie tussen individuele (inhoudelijke) deskundige en rechter wordt in feite opgeheven, er blijft alleen een indirecte c.q. ad hoc relatie
Flexibiliteit*	+	+	Ja, flexibiliteit is optimaal
Doelmatigheid*	+	+	Ja, er wordt alleen inzet geleverd en betaald voor gevraagde diensten.

Transitie	-	nvt	Zou leiden tot opheffing huidige StAB, vraag is of dit arbeidsrechtelijk mogelijk is.
Risico's	-	nvt	Er moet worden aangesloten worden bij de lage wettelijke tarieven voor gerechtelijke deskundigen; vraag is of het op deze manier lukt om genoeg technisch deskundigen in het register te krijgen.
<i>* mogelijke optimalisaties van het huidige model zoals voorgesteld in de subsidie-evaluatie zijn hier nog niet meegenomen.</i>			

Eindoordeel

Het model scoort negatief omdat de focus verschuift van de StAB als organisatie naar de individuele medewerkers. In feite zou dit leiden tot een opheffing van de StAB in haar huidige vorm. Naast de vraag of dit arbeidsrechtelijk mogelijk is, leidt het ook tot een groot praktisch probleem: er moet worden aangesloten worden bij de lage wettelijke tarieven voor gerechtelijke deskundigen; vraag is of het op deze manier lukt om genoeg technisch deskundigen in het register te krijgen.

Markt: model Landsadvocaat

Beschrijving model

De taken van de landsadvocaat worden iedere 5 jaar aanbesteedt. De landsadvocaat staat de Staat der Nederlanden bij in juridische procedures. Hij is geen ambtenaar maar een zelfstandig advocaat die de titel krijgt door middel van een Klein Koninklijk Besluit. Feitelijk onderscheidt het kantoor van de landsadvocaat zich in zoverre van andere kantoren doordat geen zaken worden behandeld tegen de Staat of aan andere cliënten adviezen worden gegeven waardoor de belangen van de Staat direct of indirect zouden kunnen worden geschaad.

De taken van de StAB zouden via een soortgelijk model kunnen worden aanbesteed. Commerciële technische adviesbureaus kunnen hier op inschrijven. De partij die wint mag de taken van de StAB voor 5 jaar exclusief uitvoeren. In die 5 jaar mag het bureau in het kader van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid geen diensten verlenen aan anderen dan de rechtspraak.

Model afgezet tegen beoordelingskader

criterium	Beoordeling absoluut	Beoordeling relatief tov huidig model	Toelichting
Onafhankelijkheid	-	-	Onafhankelijkheid van de via aanbesteding gevonden partij is onvoldoende geborgd.

Juridische kennis
Integratie van kennis
Inhoudelijke eenduidigheid
Technische kennisfunctie
Relatie met rechtspraak
Borging kwaliteit van de advisering*
Flexibiliteit*
Doelmatigheid*
Transitie
Risico's
<i>* mogelijke optimalisaties van het huidige model zoals voorgesteld in de subsidie-evaluatie zijn hier nog niet meegenomen.</i>

Eindoordeel

Dit model scoort negatief op het belangrijke (knock-out) criterium onafhankelijk. Een via een aanbesteding gekozen partij zou pas vanaf het ingangsdatum van het contract 'onafhankelijk' zijn. Daarvoor heeft de partij immers gewerkt voor derde partijen. Ook tijdens de contractlooptijd zou de onafhankelijkheid aanleiding kunnen geven tot twijfels: de partij moet immers rekening houden met de mogelijkheid dat ze de volgende aanbesteding kan verliezen, en dat ze vervolgens (wederom) voor derde partijen zou moeten werken. Reeds daarom is er onvoldoende aanleiding om de rest van het beoordelingskader af te lopen. Ook binnen het afwegingskader zou het model echter niet goed scoren, bijvoorbeeld als het gaat om de inhoudelijke eenduidigheid.

Bijlage 2 – 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 3 – 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 4 – 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 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 5 – 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 6 – 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?