



in relatie tot de betrokken  
partijen

# De StAB in relatie tot de betrokken partijen

Een onderzoek naar de ervaringen van betrokken partijen met de deskundigenberichten van de StAB

Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB) in relatie tot de betrokken partijen.

Een onderzoek naar de ervaringen van betrokken partijen met de deskundigenberichten van de StAB. De groep van betrokken partijen kan bestaan uit burgers, bedrijven en derde belanghebbenden.

Auteur:  
Ouahiba Elkhaloufi

Afstudeeronderzoek in het kader van de opleiding Public Administration, mastertrack Management Economics and Law aan de Universiteit Twente,  
Faculteit Management en Bestuur.  
26 augustus 2009

Begeleiders:  
Prof. mr. dr. M.A. Heldeweg - Universiteit Twente  
Mr. drs. M. Harmsen - Universiteit Twente

## Voorwoord

Ter afsluiting van de Master Management Economics and Law aan de Universiteit Twente heb ik een studiegerelateerd onderzoek uitgevoerd. Mijn zoektocht naar een leuke opdracht heb ik te danken aan mijn bijbaan bij Desmepol B.V. Daar kwam ik tijdens mijn werk een rapport van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB) tegen. Nadat ik dit rapport globaal had gelezen en mijn werkgever, dhr. Mets, hierover had gesproken, was ik direct geïnteresseerd in het werk van de StAB. Uit dit gesprek bleek dat hij ontzettend te spreken was over het werk van de StAB. Wel vond hij dat de hoogste rechter, in dit geval de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, onvoldoende het oordeel van de StAB volgt. Hieruit is voor mij min of meer een onderzoeksvraag geboren. Voordat ik mij verdiepte in de materie, heb ik mijn vraag voorgelegd aan de StAB. Een uitnodiging in Den Haag volgde al snel. De StAB had echter een 'waardeonderzoek' in gedachten waarbij duidelijk zou worden hoe partijen haar werk waarderen. De uitvoering van een dergelijk onderzoek zag ik als een grote uitdaging. Het resultaat was een ontzettend leuke opdracht bij één van de belangrijkste adviesorganen van de bestuursrechter.

Van de uitvoering van het onderzoek heb ik veel geleerd. Eén van de belangrijkste leermomenten tijdens dit onderzoek heeft betrekking op het selecteren van relevante informatie. Hierdoor heeft het onderzoek langer geduurd dan gepland. Het bestuursrecht en de daarmee samenhangende advisering door middel van deskundigenberichten blijft in ontwikkeling. De advisering is in verhouding met de 'oude' manier van advisering flink verbeterd. Ik kan met recht zeggen dat ik ontzettend veel heb geleerd over zowel het onderwerp en alle ontwikkelingen die daarmee samenhangen als over de wijze waarop een dergelijk onderzoek verricht wordt.

Ik ben in eerste instantie de StAB dankbaar voor de kans die zij mij heeft geboden om dit onderzoek in mijn tempo te verrichten. Hierdoor heb ik mezelf zowel in het onderwerp van het onderzoek als in gerelateerde onderwerpen kunnen verdiepen hetgeen het geheel voor mij heeft verduidelijkt. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar de heer Langerveld die mij vanuit de StAB heeft begeleid. Daarnaast gaat mijn dank uit naar mijn twee begeleiders van de Universiteit Twente, de heer Heldeweg en de heer Harmsen, welke door hun achtergrond meer dan voldoende thuis zijn in het onderwerp van onderzoek en daardoor een goede begeleiding hebben kunnen bieden.

Tot slot dank ik mijn familie en vrienden welke mij tijdens mijn opleiding en onderzoek hebben gesteund.

Zutphen, 26 augustus 2009

# Inhoudsopgave

## Voorwoord

### Hoofdstuk 1. Inleiding en onderzoeksopzet

1.1 Aanleiding	6
1.2. Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen	7
1.2.1 Onderzoeksopzet en – methode	7
1.2.2 Interviewvorm in veldonderzoek	8
1.2.3 Interviewmethode (dataverzameling)	9
1.2.4 Selectie van de te interviewen personen	9
1.2.5 Verwerking van de interviews in het onderzoek	9
1.3 Relevantie van het onderzoek	10
1.3.1 Persoonlijk belang	10
1.3.2 Maatschappelijk belang	10
1.3.3 Wetenschappelijk belang	11
1.3.4 Vooruitblik	11

### Hoofdstuk 2. Geschiedenis van het deskundigenbericht

2.1 Geschiedenis van het deskundigenbericht	12
2.1.1 Deskundigenadvisering onder het Kroonberoep	12
2.1.1.1 Het Benthem - arrest	13
2.1.2 Deskundigenadvisering onder de Tijdelijke wet Kroongeschillen	14
2.1.3 Deskundigenadvisering onder de Algemene wet Bestuursrecht	16
2.2. Samenvatting en conclusie	17

### Hoofdstuk 3. Het deskundigenbericht en haar functie voor de bestuursrechtspraak

3.1 Het inschakelen van de StAB en het gebruik van het deskundigenbericht door de bestuursrechter	19
3.2 Het inschakelen van de StAB als vaste adviseur van de bestuursrechter	21
3.3 Samenvatting en conclusie	23

### Hoofdstuk 4. Van aanvraag tot deskundigenbericht – een analyse vanuit de praktijk

4.1 Adviesvraag	25
4.1.1 Samenvatting en conclusie	29
4.2 Het plaatselijk onderzoek	30
4.2.1 Samenvatting en conclusie	32
4.3 Invloed van partijen op het deskundigenbericht	34
4.3.1 Samenvatting en conclusie	35

### Hoofdstuk 5. Conclusies

5.1. Conclusies met betrekking tot de onderzoeksvragen en de probleemstelling	36
---	----

### Hoofdstuk 6. Aanbevelingen

6.1 StAB – Partijen	40
6.2 Partijen – Afdeling	41

<b>Literatuurlijst</b>	44
<b>Overzicht bijlagen</b>	46

## Hoofdstuk 1. Inleiding en onderzoekopzet

Voor u ligt het rapport van het onderzoek dat is gedaan in opdracht van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna; StAB). De StAB is een bij wet<sup>1</sup> ingestelde stichting welke door de samenvoeging van het Bureau van de Adviseur Beroepen Milieubeheer (hierna: BABM) en het Bureau van de Adviseur ten behoeve van de Raad van State (hierna: BARST) in 1996 operationeel is geworden. Het doel van de stichting is het onafhankelijk adviseren van de bestuursrechter in milieu- en ruimtelijke orderingsgeschillen door middel van zogenaamde deskundigenberichten.

### 1.1 Aanleiding

De StAB is het enige bij wet ingestelde adviesorgaan dat de bestuursrechter nader informeert over technische feiten in het kader van milieu- of ruimtelijke orderingsgeschillen. De StAB doet dit door een zogenaamd feitenonderzoek waarbij zij antwoord geeft op de adviesvraag van de bestuursrechter. De medewerker van de StAB (de adviseur) legt voor zijn onderzoek contact met verschillende partijen. Aangezien de StAB direct contact heeft met betrokken partijen, vindt zij het belangrijk de ervaringen van betrokken partijen met het deskundigenbericht en de bevindingen over de werkwijze van de StAB in kaart te laten brengen. In het onderhavige onderzoek staan de opvattingen van partijen over de adviesvraag, het plaatselijk onderzoek en het deskundigenbericht centraal. In het verleden is reeds onderzoek gedaan naar het deskundigenbericht. De onderzoeken "*Vijf jaar StAB*"<sup>2</sup> en "*Tien jaar StAB*"<sup>3</sup> behandelen in het bijzonder het functioneren van de StAB, als opsteller van de deskundigenberichten. Er wordt in onderhavig onderzoek veelvuldig verwezen naar deze twee onderzoeken. Door een korte beschrijving van de inhoud van deze twee onderzoeken wordt inzichtelijk gemaakt dat het onderhavige onderzoek hiermee enkele raakvlakken heeft maar zich onderscheidt doordat dit onderzoek enkel betrekking heeft op de bevindingen van betrokken partijen.

### Reeds verricht onderzoek naar de StAB als opsteller van het deskundigenbericht

Ter gelegenheid van het vijfjarig bestaan van de StAB in 2001, is onderzoek gedaan naar de wijze van advisering vanaf het moment dat de StAB is begonnen met het uitbrengen van haar deskundigenberichten. Dit onderzoek is beter bekend onder de titel; "*Vijf jaar StAB*". De onderzoekers waren vooral geïnteresseerd in de inhoudelijke aspecten van het werk van de StAB vanuit het perspectief van de rechter en de procespartijen. Om de kwaliteit van het werk van de StAB te kunnen beoordelen is aandacht besteed aan enkele belangrijke ontwikkelingen bij de StAB als gevolg van veranderingen in wetgeving en jurisprudentie. De resultaten van dit onderzoek hebben tot een aantal conclusies geleid. Zo zijn er conclusies getrokken welke onder andere betrekking hebben op de positie van de StAB als deskundige en de wijze waarop de StAB te werk gaat. Daarnaast constateren de onderzoekers een verschil in werkwijze bij de behandeling van ruimtelijke orderingszaken en milieuzaken. Dit onderzoek werd vervolgd met het onderzoek "*Tien jaar StAB*". Dit onderzoek gaat in

---

<sup>1</sup> Wet Milieubeheer art. 20.14 ev., in de Wet op de Ruimtelijke Ordening artikel 57 ev

<sup>2</sup> A.A. Freriks e.a. (2001)

<sup>3</sup> G.M. van den Broek e.a. (2006)

op het functioneren van de StAB in haar recente verleden. De onderzoekers doen naar aanleiding van aanbevelingen uit het onderzoek “*Vijf jaar StAB*” een studie naar de situatie ten tijde van het tienjarig bestaan van de StAB. Daarnaast bekijken de onderzoekers de rol van de StAB in de toekomst met betrekking tot de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna; Wabo). De bedoeling van dit onderzoek was onder andere te toetsen in hoeverre de aanbevelingen uit “*Vijf jaar StAB*” zijn opgevolgd. De onderzoekers trekken een aantal conclusies welke betrekking hebben op eerder gedane aanbevelingen en conclusies welke betrekking hebben op de eventuele veranderingen voor de StAB door de komst van de Wabo.

## 1.2 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is:

*Het bieden van inzicht in de ervaringen van betrokken partijen met betrekking tot de werkwijze die de StAB hanteert bij het opstellen van het deskundigenbericht.*

Om dit doel te bereiken is de volgende probleemstelling geformuleerd:

*Hoe ervaren betrokken partijen de werkwijze van de StAB met betrekking tot de totstandkoming van het deskundigenbericht?*

Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *Hoe is de positie van de StAB in het bestuursrecht verankerd?*
2. *Wat is de functie van het deskundigenbericht binnen het bestuursrechtelijke geding en wat is daarbinnen de rol van de StAB?*
3. *Zijn betrokken partijen op de hoogte van de adviesvraag en de daarmee samenhangende rol van de StAB in het proces?*
4. *Hoe ervaren betrokken partijen het plaatselijk onderzoek?*
5. *Zijn de deskundigenberichten in overeenstemming met de verwachtingen van de betrokken partijen en ervaren zij de mogelijkheid die hen wordt geboden door de bestuursrechter als een instrument om een vorm van invloed op het deskundigenbericht uit te oefenen?*

### 1.2.1 Onderzoeksopzet en – methode

Het onderzoek is hoofdzakelijk kwalitatief van aard. Het descriptieve deel wordt aan de hand van interviews aangevuld met dossierstudie. Voor de selectie van de te interviewen personen zijn in eerste instantie een twintigtal StAB rapporten geselecteerd. Deze selectie is gelijk aan de selectie in het onderzoek “*Tien jaar StAB*”<sup>4</sup>. Er is in samenspraak met de StAB besloten een steekproefgrootte te nemen van tien StAB rapporten. De StAB rapporten vormen de onderzoeksobjecten. De populatie bestaat uit partijen (in totaal 32 respondenten) welke zijn betrokken bij de totstandkoming van een deskundigenbericht. De hier bedoelde partijen worden gevormd door; appellanten of haar procesvertegenwoordigers, vertegenwoordigers van gemeenten en/of provincies en derde belanghebbenden. Door de betrokken partijen te interviewen ontstaat inzicht in de werkwijze die de StAB hanteert (voornamelijk tijdens het plaatselijk onderzoek) bij het opstellen van het

---

<sup>4</sup> G.M. van den Broek e.a. (2006).

deskundigenbericht. De geselecteerde groep respondenten is onmisbaar en vormen daarmee de kernvariabelen.

Van de geselecteerde StAB rapporten hebben er vijf betrekking op ruimtelijke ordening en vijf op milieu. Door middel van deze selectie wordt gepoogd voldoende inzicht te krijgen in de antwoorden op de onderzoeksvragen die door veldonderzoek dienen te worden verkregen. De geselecteerde StAB rapporten dateren uit de periode 2004 tot en met 2006. De getrokken steekproef van tien zaken wordt uitsluitend gebruikt om iets te zeggen over de populatie en deze wordt in het onderhavig onderzoek gebruikt om gevonden theorieën te bevestigen en/of aan te vullen. De steekproefgrootte is in dit geval niet representatief voor de hoeveelheid deskundigenberichten die de StAB uitbrengt. Aangezien er weinig variatie bestaat in de te onderzoeken variabelen, kan de onderzoeker door middel van deze selectie wel conclusies trekken. In het onderhavige geval is de ervaring met het deskundigenbericht van belang voor de resultaten die daaruit voortvloeien. De inzichten verkregen uit het empirische deel, dienen ter ondersteuning. De getrokken steekproef zegt met haar resultaten iets over de populatie, waarin de onderzoeker geïnteresseerd is. De resultaten verkregen uit de afgenomen interviews zijn gebruikt om de door literatuuronderzoek bevonden conclusies te ondersteunen door empirisch gevonden antwoorden.

De selectie van de StAB rapporten is te vinden in bijlage 1. De vragenlijst zoals deze is voorgelegd aan de respondenten is opgenomen in bijlage 2.

### 1.2.2 Interviewvorm in veldonderzoek

Er is gekozen voor de vorm van een open-eind interview, *'questions for which the respondent is asked to provide his or her own answers to the question'*,<sup>5</sup> omdat dit de voorkeur heeft boven gesloten vragen. Het gevaar bij gesloten vragen is namelijk dat de respondent gestuurd en/of beperkt wordt in zijn antwoord. De onderwerpen die in het open-eind interview aan bod komen dienen bij te dragen aan de beantwoording van de geformuleerde onderzoeksvragen. Voor deze opzet is gekozen omdat deze vorm bijdraagt aan het verkrijgen van een goed beeld van wat de geïnterviewden nou werkelijk vinden van hetgeen ze gevraagd wordt<sup>6</sup>. Dit is van groot belang aangezien er sprake is van een kleine steekproef. Daarnaast leent deze vorm zich goed om veel informatie te verkrijgen<sup>6</sup> wat van belang is voor de in het onderhavige onderzoek beoogde doelstellingen van de interviews.

Het soort interview dat hier wordt gehanteerd is ook bekend als het 'focused' interview. Dit soort interviews kenmerkt zich doordat alle te interviewen personen voor de ondervraging in een bepaalde situatie hebben verkeerd en een gelijksoortige ervaring hebben opgedaan.<sup>7</sup> Dit is in dit geval de ervaring met het deskundigenbericht. De respondenten hebben ieder op een andere manier kennis genomen van het deskundigenbericht, maar zijn allen bekend met het deskundigenbericht.

---

<sup>5</sup> Babbie, E. (2004). p. 245.

<sup>6</sup> Dr. D.B. Baarda e.a. (2007) p. 15

<sup>7</sup> Dr. D.B. Baarda e.a. (2007) p. 18



### 1.2.3 Interviewmethode (dataverzameling)

De vragenlijst die is gebruikt voor de empirisch verkregen inzichten is afgeleid van de vragenlijst zoals die is gebruikt in het onderzoek met de titel: “*Gelet op het ambtsbericht*”.<sup>8</sup> De volgorde van de topics die terugkomen in de vragenlijst dienen in een logische volgorde te worden weergegeven. Zo begint de vragenlijst (overeenkomstig het boek “*Basisboek Interviewen*”) met neutrale topics, waarna er wordt ingegaan op wat moeilijkere topics. In de vragenlijst zoals die is gebruikt voor onderhavig onderzoek is afgeweken van de voorgeschreven volgorde aangezien een aantal gegevens voor het onderhavige onderzoek niet relevant zijn. Een andere vereiste is om van een brede beginvraag naar smallere subtopics te werken.<sup>9</sup> In dit onderzoek is afgeweken van dit vereiste, er wordt namelijk begonnen met een gesloten vraag. De vraag waarmee het interview begint dient antwoord te geven op de hoedanigheid van de respondent die bij de procedure is betrokken. Deze wijze zal volgens het boek “*Basisboek Interviewen*” helpen wanneer het gaat om een onderwerp waarover de ander nog geen duidelijke mening heeft.<sup>9</sup> Door smal te beginnen zou het voor de geïnterviewde makkelijker zijn om later in het interview een beter totaalbeeld te schetsen. Dit totaalbeeld komt terug in het tweede onderdeel van de vragenlijst, daar waar het gaat om de ervaringen met het deskundigenbericht. De daaropvolgende topic: ‘processuele invloed van het deskundigenbericht’ versmalt het interview weer tot het niveau van de topic: ‘deskundigenbericht en de toekomst’. In dat laatste onderdeel worden een aantal smalle vragen gesteld in combinatie met een tweetal meerkeuze vragen. Deze opzet dient er toe te leiden dat de geïnterviewde tot het eind van het interview wordt ‘gedreven’ zodat het eind niet abrupt komt.

### 1.2.4 Selectie van de te interviewen personen

De selectie van de respondenten is een gevolg van de geselecteerde StAB rapporten zoals deze in de bijlage te vinden zijn. De manier waarop de selectie heeft plaatsgevonden is beter bekend als de ‘*purpose or judgement sampling*’<sup>10</sup>. Alle betrokken personen bij de geselecteerde StAB rapporten worden aangemerkt als respondent. De manier waarop de respondenten zijn benaderd is van belang voor de mate van respons. Om de respons zo hoog mogelijk te laten zijn is een introductiebrief opgesteld.<sup>11</sup> Deze is in een aantal gevallen verstuurd nadat telefonisch contact is gezocht met de respondent in kwestie. Dit is niet in alle gevallen nodig geweest, omdat tijdens het telefonisch contact de bedoeling van het onderzoek is uitgelegd aan de respondenten. De introductiebrief en de daarbij behorende vragenlijst zijn verstuurd ter voorbereiding op het interview in kwestie. Ten tijde van het afleggen van het interview is de respondenten geen toezegging gedaan over het gespreksverslag.<sup>12</sup>

### 1.2.5 Verwerking van de interviews in het onderzoek

De gegevens verkregen uit de interviews worden zodanig verwerkt in dit onderzoek dat geen sprake is van herkenning van namen en/of zaken. Hiervoor is bewust gekozen om op die manier een zo hoog

---

<sup>8</sup> A.F. Gaatstra e.a. (1990) p. 159 (maakt onderdeel uit van Bijlage 2)

<sup>9</sup> Dr. D.B. Baarda e.a. (2007) p. 30

<sup>10</sup> Babbie, E. (2004). p. 183

<sup>11</sup> Bijlage 3: Introductiebrief

<sup>12</sup> Dr. D.B. Baarda e.a. (2007) p. 71

mogelijke respons te kunnen verkrijgen. De verkregen resultaten uit de interviews worden zodanig verwerkt dat in dit onderzoek met percentages verwezen wordt naar de bevindingen.

### **1.3 Relevantie van het onderzoek**

In deze paragraaf wordt het belang van dit onderzoek beschreven. Daarbij wordt allereerst het persoonlijk belang dat de onderzoeker heeft bij dit onderzoek beschreven. Naast het persoonlijk belang dient dit onderzoek zowel een maatschappelijk als een wetenschappelijk belang. Deze worden beschreven in deze paragraaf waarna tot slot een bondige vooruitblik wordt geschetst van de inhoud van dit onderzoek.

#### **1.3.1 Persoonlijk belang**

Het persoonlijk belang bij dit onderzoek is gelegen in het feit dat ik benieuwd was naar het stelsel van deskundigenberichten in het algemeen. Nadat de probleemstelling is geformuleerd was mijn interesse gewekt naar de bevindingen van partijen over het werk van de StAB. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna; Afdeling) is tevens de grootste opdrachtgever van de StAB. Aangezien de Afdeling binnen het bestuursrecht het hoogste bestuursorgaan is in Nederland en er tegen een uitspraak van de Afdeling geen beroep meer open staat (daargelaten de gang naar het EHRM), is de behoefte ontstaan dit belangrijke instrument dat de Afdeling gebruikt nader te onderzoeken.

#### **1.3.2 Maatschappelijk belang**

De belangen van de StAB zijn in eerste instantie gemoeid met beantwoording van de probleemstelling. De opvattingen van partijen met betrekking tot het deskundigenbericht zijn middels dit onderzoek in kaart gebracht. Veranderingen in de werkwijze van de StAB naar aanleiding van de onderzoeksresultaten kunnen wellicht beter aansluiten bij de opvattingen, verwachtingen en het oordeel van partijen over het deskundigenbericht. Dit zou kunnen leiden tot een grotere maatschappelijke tevredenheid over het werk van de StAB en de kwaliteit van de deskundigenberichten.

Het deskundigenbericht dat door de bestuursrechter gebruikt kan worden om tot technische inzichten te komen is een instrument dat voor een ieder die een geschil heeft omtrent milieu – en/of ruimtelijke ordeningsgeschil om de hoek kan komen kijken. Aangezien betrokken partijen geen keuze hebben in de deskundige die de bestuursrechter inschakelt is het van maatschappelijk belang dat de wijze waarop de StAB het deskundigenbericht opstelt zoveel mogelijk in overeenstemming is met de verwachtingen van partijen. Daarbij dient het belang van de bestuursrechter als opdrachtgever, als grootste belang.

### **1.3.3 Wetenschappelijk belang**

De resultaten verkregen uit dit onderzoek kunnen leiden tot nieuwe inzichten en/of verhelderingen over bestaande theorieën. Daarnaast kan het onderzoek informatie opleveren omtrent feiten over deskundigenberichten en hun werking voor de betrokken partijen.

### **1.3.4 Vooruitblik**

In deze paragraaf wordt kort omschreven wat er in de verschillende hoofdstukken wordt behandeld.

Hoofdstuk 2 behandelt de ontstaansgeschiedenis van het deskundigenbericht. Daarbij wordt een verdeling gemaakt in drie 'fasen'; het deskundigenbericht onder het Kroonberoep, het deskundigenbericht onder de Tijdelijke wet Kroongeschillen en het deskundigenbericht onder de Algemene wet Bestuursrecht. In dit hoofdstuk wordt de eerste onderzoeksvraag behandeld.

Hoofdstuk 3 gaat in op het deskundigenbericht en haar functie voor de bestuursrechtspraak. Vervolgens wordt de rol van de StAB als adviseur beschreven. Hiermee dient een antwoord te worden gevonden op de tweede onderzoeksvraag.

Hoofdstuk 4 behandelt een drietal zogenaamde items welke inzicht dienen te bieden in hoe partijen het werk van de StAB waarderen ten aanzien van het deskundigenbericht. Daarbij wordt een antwoord gezocht op de onderzoeksvragen drie, vier en vijf van dit onderzoek.

In hoofdstuk 5 worden er ten aanzien van de behandelde onderzoeksvragen conclusies getrokken. Tenslotte wordt het onderzoek in hoofdstuk 6 afgesloten met enkele aanbevelingen.

## Hoofdstuk 2. Geschiedenis van het deskundigenbericht

Om de totstandkoming en de werkzaamheden van de StAB beter te begrijpen is het noodzakelijk om de geschiedenis van de advisering van de bestuursrechter in kaart te brengen. In dit hoofdstuk wordt de geschiedenis van het deskundigenbericht beschreven waarna wordt ingegaan op het ontstaan van de StAB en haar wettelijke taak. Dit hoofdstuk behandelt de eerste onderzoeksvraag:

*Hoe is de positie van de StAB in het bestuursrecht verankerd?*

### 2.1 Geschiedenis van het deskundigenbericht

In deze paragraaf wordt de geschiedenis van het deskundigenbericht beschreven vanuit een drietal perioden.

#### 2.1.1 Deskundigenadviesering onder het Kroonberoep

De bestuursrechter van informatie voorzien is begonnen met de advisering van de Raad van State (hierna; RvS). De Wet op de Raad van State is in 1861 tot stand gekomen.<sup>13</sup> Het adviseren van de RvS kent haar oorsprong al voor de Tweede Wereldoorlog.<sup>14</sup> De advisering betrof destijds enkel Kroonberoepen in de Woningwet.

#### Organisatie en kenmerken

Na de oorlog werd het departement van Wederopbouw en Volkshuisvesting opgericht en kwam de adviestaak onder dit departement te liggen. In 1969 besloot de toenmalige minister dit departement te reorganiseren.<sup>14</sup> Een omvorming van de afdeling Stedenbouw tot een directie Stedenbouw en Sanering was het gevolg van de verschuivende aandacht op het terrein van volkshuisvesting en van woningbouw naar sanering.<sup>14</sup> Deze directie zou zeer nauw betrokken zijn bij de opzet van bestemmingsplannen in saneringsgebieden. Indien er geschillen omtrent deze plannen zouden ontstaan waarover zou moeten worden geadviseerd, zou die betrokkenheid een onafhankelijk oordeel in de weg kunnen staan.<sup>15</sup> Dat was de reden waarom de functie van de Adviseur ten behoeve van de Raad van State (hierna: de Adviseur) losgekoppeld diende te worden van de functie van het hoofd van de te vormen directie.<sup>15</sup> Gelijk aan deze ontwikkeling stelde de toenmalige minister voor om de zorgvuldigheid van advisering te waarborgen door een geheel eigen apparaat ter beschikking te stellen, dat niet tot de centrale directie van de Volkshuisvesting en de Bouwnijverheid zou gaan behoren. De Adviseur en zijn apparaat diende rechtstreeks onder de Secretaris-Generaal te worden geplaatst.<sup>16</sup> Naar aanleiding van dit voorstel heeft de Afdeling Geschillen de minister gevraagd of het niet mogelijk zou zijn de onafhankelijkheid van de Adviseur op enigerlei wijze tot uitdrukking te laten brengen. Het gevolg hiervan was dat de minister besloot de adviezen op briefpapier uit te brengen, waarbij in het briefhoofd slechts de naam werd vermeld van het Ministerie van Volkshuisvesting en

---

<sup>13</sup> F.A.M. Stroink (2004), p. 34

<sup>14</sup> A.F. Gaatstra e.a. (1990), p. 11

<sup>15</sup> A.F. Gaatstra e.a. (1990), p. 12

<sup>16</sup> A.F. Gaatstra e.a. (1990), p. 12

Ruimtelijke Ordening (VRO).<sup>15</sup> Hieruit ontstond in 1969 het Bureau van de Adviseur ten behoeve van de Raad van State (BARST) welke als taak had te adviseren over de bij de Kroon ingestelde beroepen inzake bestemmingsplannen van en grondtransacties door gemeenten, alsmede over de goedkeuring van onteigeningen door de Kroon.<sup>15</sup> BARST maakte onderdeel uit van het ministerie van VRO. Haar positie werd bepaald door de hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister.<sup>17</sup> De adviezen die werden uitgebracht stonden bekend als ambtsberichten. Dit waren berichten welke door een overheidsorgaan ten behoeve van het proces werden ingediend. Dit ambtsbericht werd dan ook gevraagd aan de minister die bij het geschil betrokken was.<sup>18</sup>

### 2.1.1.1 Het Benthem - arrest

Naar aanleiding van het Benthem - arrest<sup>19</sup> zijn er voor het Kroonberoep grote veranderingen doorgevoerd. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) oordeelde op 23 oktober 1985 dat het Kroonberoep niet voldeed aan hetgeen bepaald is in artikel 6 van het EVRM. Zij kwam hiertoe nadat de garagehouder Benthem van het College van burgemeester en wethouders van Westellingerwerf een Hinderwetvergunning had gekregen voor het exploiteren van een LPG-installatie als onderdeel van zijn garagebedrijf. De regionale inspecteur van volksgezondheid ging hiertegen in beroep. Dit resulteerde in de vernietiging van de verleende vergunning door de Kroon. Als reactie diende Benthem een klacht in bij het EVRM en stelde daarbij dat artikel 6 van het EVRM<sup>20</sup> was geschonden.

Het ging uiteindelijk om de vraag of de Kroon al dan niet een onafhankelijk gerecht was. Het Hof mocht deze vraag enkel beantwoorden indien er sprake was van het 'vaststellen van burgerlijke rechten'. Deze vraag werd door het Hof bevestigend beantwoord, aangezien het in bezit hebben van een Hinderwetvergunning voor Benthem bepalend is geweest voor de wijze waarop hij van zijn eigendom gebruik kon maken. Daarnaast was deze vergunning een voorwaarde voor het kunnen uitoefenen van zijn bedrijf op de door Benthem gewenste wijze. Uiteindelijk oordeelde het Hof dat de Kroon als beroepsinstantie niet voldeed aan de eisen van het EVRM, omdat een uitspraak van de Kroon moest worden beschouwd als een bestuursbesluit. Dit bleek in het geval van de zaak die Benthem aanhangig maakte ook nog eens uit het feit dat het beroep op de Kroon was ingesteld door een ondergeschikte van de betrokken minister. Daarnaast was het uitgebrachte deskundig

---

<sup>17</sup> A.F. Gaatstra e.a. (1990), p. 17

<sup>18</sup> J.B.J.M ten Berge e.a. (1987), p. 127

<sup>19</sup> AB 1986, nr. 1, m.nt. E.M.H. Hirsch Ballin, NJ 1986, nr. 102, m.nt E.A. Alkema.

<sup>20</sup> Artikel 6 EVRM: Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. De uitspraak moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd, gedurende de gehele terechtzitting of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of nationale veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé-leven van procespartijen dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bijzondere omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer de openbaarheid de belangen van een behoorlijke rechtspleging zou schaden.

ambtsbericht afkomstig van een aan de betrokken minister ondergeschikte departementale afdeling.<sup>21</sup> Omdat de Kroon niet langer als eindstation voor de geschilbeslechting kon functioneren,<sup>22</sup> dienden er veranderingen te worden aangebracht in een aantal belangrijke administratiefrechtelijke geschilprocedures waarmee de wet beroep op de Kroon openstelde.

Onmiddellijk na de uitspraak van het Hof in het kader van het Benthem - arrest was het duidelijk dat er ten aanzien van het Kroonberoep ingrijpende veranderingen dienden plaats te vinden. Vast stond dat er ten aanzien van het beroep op de Kroon waarin geoordeeld werd over 'burgerlijke rechten of verplichtingen', een mogelijkheid van beroep op een onafhankelijk en onpartijdige instantie zou moeten komen.

### 2.1.2 Deskundigenadvisering onder de Tijdelijke wet Kroongeschillen

Het doel van de invoering van de Tijdelijke wet Kroongeschillen (hierna; TwK) op 1 januari 1988 naar aanleiding van het Benthem - arrest was om enerzijds in afwachting van een definitieve voorziening, de beroepsgang bij de Kroon in overeenstemming te brengen met het EVRM en anderzijds de positieve eigenschappen van het Kroonberoep te handhaven.<sup>23</sup> Het proces vanaf 1988 tot aan de komst van de Algemene wet bestuursrecht in 1994 wordt in deze paragraaf beschreven.

Om te voldoen aan de eisen voortvloeiend uit het EVRM werd in plaats van de Kroon, de Afdeling Geschillen van bestuur van de Raad van State belast met het nemen van beslissingen over de beroepen die bij de Kroon zouden worden ingesteld.<sup>24</sup> Artikel 3 lid 1 TwK bepaalde dat een geschil bij de Afdeling Geschillen aanhangig diende te worden gemaakt. Hiermee ging de Afdeling Geschillen onder de TwK volledig onafhankelijk rechtspreken.<sup>25</sup>

#### Organisatie en kenmerken

De door de Kroon gehanteerde volledige toetsing (zowel aan rechtmatigheid als aan doelmatigheid), de ex-nunc toetsing, het zelf in de zaak voorzien en het deskundig ambtsbericht werden door de wetgever als positieve elementen van het Kroonberoep beschouwd.<sup>26</sup> Deze dienden dan ook zoveel mogelijk te worden behouden. Dit had gevolgen voor het ambtsbericht. Zo werd in het geval van het vragen om een ambtsbericht in ruimtelijke ordeningszaken de opdracht tot het uitbrengen van een ambtsbericht uitgevoerd door het BARST<sup>27</sup>, ook wel bekend als Adviseur Ruimtelijke Ordening.<sup>28</sup> In het geval van milieuzaken werd het uitbrengen van een deskundigenbericht aan het BABM<sup>29</sup> opgedragen. De opdracht was in beide gevallen afkomstig van de Afdeling Geschillen. Deze werkwijze

<sup>21</sup> T. ter Brugge e.a. (1991), p. 7

<sup>22</sup> J.B.J.M ten Berge e.a (1987), p. 1

<sup>23</sup> J.B.J.M ten Berge e.a (1978), p. 6

<sup>24</sup> J.B.J.M ten Berge, M.C. Burkens, P.J.J. van Buuren (1987) De Tijdelijke wet Kroongeschillen, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink artikel 1 lid 1

<sup>25</sup> J.B.J.M ten Berge e.a (1987), p. 9

<sup>26</sup> G.H Addink e.a. (2002), p. 98

<sup>27</sup> T. ter Brugge e.a. (1991), p. 108

<sup>28</sup> J.B.J.M. ten Berge (1995), p. 265

<sup>29</sup> In verschillende literatuur ook aangeduid als ABM

waarborgde een materiële onafhankelijkheid, maar in feite waren het BABM en het BARST niet onafhankelijk. In het geval van het BARST was zij in organisatorisch opzicht een zelfstandig orgaan ten opzichte van de beleidsonderdelen van het ministerie. Echter maakte het Bureau wel onderdeel uit van het ministerie en opereerde zij als zodanig onder de minister van VROM.<sup>30</sup> Daarnaast werd de adviseur in het kader van het BARST benoemd door de minister van VROM en was hij ambtenaar bij diens departement.<sup>31</sup> Ook het BABM was niet geheel onafhankelijk. Het hoofd van het BABM maakte namelijk ook deel uit van het Directoraat Generaal Milieubeheer, en verrichte daardoor zijn werkzaamheden formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister.<sup>32</sup> De taak van het BABM was, net als bij de Kroonberoepen, gelegen in het adviseren over de feiten en het toepasselijk recht. Het resultaat was een inhoudelijke beschouwing met betrekking tot het geschil, die leidde tot een conclusie over de gegrondheid van het beroep.<sup>32</sup> De functie van het deskundigenbericht was het leveren van een bijdrage aan een beter inzicht in de feiten door de Afdeling.<sup>33</sup>

Juridisch kwam het er op neer dat het ambtsbericht afkomstig van de adviseur, een ministerieel ambtsbericht was. In het kader van de behandeling van de TwK als reactie op het Benthem - arrest zegde de minister de Kamer toe geen invloed meer uit te zullen oefenen op de adviezen van de adviseurs om zo de onafhankelijkheid te waarborgen.<sup>34</sup> Feitelijk waren de adviseurs hiermee dan ook niet afhankelijk van de minister en werden de ambtsberichten rechtstreeks naar de RvS verzonden. De adviseurs werden rechtstreeks door de RvS benaderd en brachten de ambtsberichten uit onder eigen naam.<sup>35</sup> Door deze werkwijze zouden de departementale ambtsberichten niet in strijd zijn met artikel 6 EVRM.

Ten tijde van de parlementaire behandeling van de TwK kwam de positie van beide adviseurs ter discussie te staan.<sup>36</sup> De bewindslieden zagen geen reden om de positie van de adviseurs te veranderen. Zij gingen er vanuit dat de Afdeling Geschillen zelf zou bepalen welke adviezen zij langs welke weg zouden inwinnen.<sup>37</sup> Zij waren van mening dat de rechter indien hij dat nodig achtte, advies in kon winnen bij een andere instantie. Deze mening deelde de RvS niet. Ze vond dat binnen een zo snel mogelijke tijd de positie van de adviseurs diende te worden verzelfstandigd.<sup>38</sup>

De hiervoor beschreven situatie zorgde ervoor dat de roep om losmaking van de adviseurs van de departementale organisatie steeds sterker werd.<sup>39</sup> Verheij wees erop dat de positie van de adviseur zoals die ten tijde van het bestaan van de TwK bestond niet de goede was, daar onafhankelijkheid niet geheel was gewaarborgd omdat de procedure zoals die toen bestond in strijd zou kunnen komen

---

<sup>30</sup> A.F. Gaatstra e.a (1990), p. 15

<sup>31</sup> A.F. Gaatstra e.a. (1990), p. 17

<sup>32</sup> G.H Addink e.a. (2002), p. 99

<sup>33</sup> T. ter Brugge e.a. (1991), p. 55

<sup>34</sup> M.S.E. Wulfraat-van Dijk (1995), p. 302

<sup>35</sup> M.S.E. Wulfraat-van Dijk (1995), p. 302

<sup>36</sup> M.S.E. Wulfraat-van Dijk (1995) p. 302

<sup>37</sup> T. ter Brugge e.a. (1991), p. 159

<sup>38</sup> M.S.E. Wulfraat-van Dijk (1995), p. 303

<sup>39</sup> M.S.E. Wulfraat-van Dijk (1995), p. 304

met artikel 6 EVRM.<sup>40</sup> Michiels stelde voor de adviseurs te verzelfstandigen in de vorm van een rijksinstituut.<sup>41</sup> Widdershoven en anderen<sup>42</sup> hebben in het onderzoek *“Bestuursrechtspraak in milieugeschillen”* de suggestie aangedragen van het BABM een zelfstandig rijksinstituut te maken.<sup>43</sup> Hiermee sloten zij aan bij de conclusie van de auteurs in het onderzoek: *“Gelet op het ambtsbericht”*.<sup>44</sup> Het voorstel uit voornoemd onderzoek is om de advisering bij wet of Koninklijk Besluit op te dragen aan een zelfstandig rijksinstituut.<sup>45</sup> Brenninkmeijer stond een geheel ander soort van advisering voor ogen, bijvoorbeeld door een universiteit.<sup>46</sup> In het onderzoek met als titel: *“Kroongeschillen en het nieuwe bestuursprocesrecht”*<sup>47</sup> stellen de auteurs voor de deskundigenadvisering onder te brengen in een onafhankelijke deskundigeninstelling, die niet in het rechterlijk systeem is ingebed.

Nadat verschillende meningen zijn bekeken en in het bijzonder de hierboven genoemde, bleek dat men niet twijfelde aan de onpartijdigheid van de adviseur. De adviseurs hadden een formele band met het Ministerie van VROM wat volgens hen vooral leidde tot de schijn van partijdigheid.<sup>48</sup> Uit ervaringen rondom de onafhankelijkheid van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, is gebleken dat de schijn van partijdigheid voor het EHRM voldoende is om strijd met artikel 6 van het EVRM aan te nemen.<sup>49</sup>

### 2.1.3 Deskundigenadvisering onder de Algemene wet Bestuursrecht

Nadat de TwK in werking is getreden is er vrijwel direct kritiek ontstaan op het bestaan van deze tijdelijke wet. De roep om onafhankelijke advisering heeft er uiteindelijk toe geleid dat een onafhankelijke stichting in het leven is geroepen welke belast is met de advisering van de bestuursrechter op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening.

De schijn van partijdigheid van beide adviseurs zoals beschreven in paragraaf 2.1.2 zorgde ervoor dat de regering een wetsvoorstel indiende om de onafhankelijkheid van het BABM en het BARST ten opzichte van het VROM vast te leggen.<sup>50</sup> Het resultaat was dat de minister van VROM gemachtigd werd om namens de Staat een stichting op te richten die tot taak had aan de administratieve rechter op diens verzoek deskundigenberichten uit te brengen.<sup>51</sup> Hiervoor werd de Wet Milieubeheer (Wm) alsook de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) gewijzigd.<sup>52</sup> Op 26 april 1995 werd het voorstel een formele wet, waarna de stichting op 29 september 1995 werd opgericht. De stichting begon met haar werkzaamheden op 1 november 1996.

---

<sup>40</sup> N. Verheij (1989), p. 248

<sup>41</sup> F.C.M.A. Michiels e.a. (1991) p. 11

<sup>42</sup> R.J.G.M. Widdershoven, G.T.J.M. Jurgens, P.J.J. van Buuren en G.H. Addink

<sup>43</sup> R.J.G.M. Widdershoven e.a. p. 325

<sup>44</sup> A.F. Gaatstra, F.C.M.A. Michiels en P.J.J. van Buuren (1990) Gelet op het ambtsbericht, Zwolle

<sup>45</sup> A.F. Gaatstra e.a (1990), p. 136

<sup>46</sup> M.S.E. Wulfraat-van Dijk (1995), p. 303

<sup>47</sup> T. ter Brugge e.a. (1991) p. 301

<sup>48</sup> M.S.E. Wulfraat-van Dijk (1995), p. 304

<sup>49</sup> M.S.E. Wulfraat-van Dijk (1995), p. 304

<sup>50</sup> G.H. Addink e.a. (2002), p. 101

<sup>51</sup> A.A. Freriks e.a. (2001), p. 24

<sup>52</sup> Wet van 26 april 1995, tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet Milieubeheer



## Organisatie en kenmerken

De taak van de StAB bestaat uit het in opdracht van de bestuursrechter (hoofdzakelijk de Afdeling) uitbrengen van deskundigenberichten. Deze deskundigenberichten verschaffen de bestuursrechter, indien hij dat voor zijn oordeelsvorming nodig acht, informatie over milieu – of ruimtelijke ordeningstechnische onderdelen binnen een geschil. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is in artikel 8:47 lid 1 de wettelijke mogelijkheid geopend voor de bestuursrechter om een onderzoek in te laten stellen. Deze bevoegdheid is discretionair van aard. Dit betekent dat de bestuursrechter de vrijheid heeft om naar eigen inzicht te bepalen of een dergelijk onderzoek gewenst is.<sup>53</sup> Echter verdient dit aanvulling in de zin dat aangenomen moet worden dat alleen een deskundigenbericht wordt gevraagd als de rechter dit voor zijn oordeelsvorming nodig acht.<sup>54</sup> In het tweede lid van hetzelfde artikel is bepaald dat de opdracht dient te worden vermeld en is de termijn opgenomen waarbinnen de deskundige een schriftelijk verslag van het onderzoek uit dient te brengen.<sup>55</sup> In het geval van beroep bij de Afdeling (en in toenemende mate de bestuursrechter van de rechtbanken) in het kader van milieu - en ruimtelijke ordeningszaken is de StAB de deskundige. De positie van de StAB is in de Wm verankerd in artikel 20.14 ev., in de WRO is de wettelijke verankering te vinden in artikel 57 ev. De StAB dient onpartijdig en onafhankelijk te zijn.<sup>56</sup> Dit is gewaarborgd in de wettelijke bepalingen van de WRO en de Wm<sup>57</sup> welke betrekking hebben op de deskundigenberichten alsook de statuten<sup>58</sup>.

## 2.2 Samenvatting en conclusie

In de voorgaande paragraaf is ingegaan op de geschiedenis van het deskundigenbericht. Dit instrument werd ten tijde van het bestaan van beroep bij de Kroon al gebruikt en was toen beter bekend als ambtsbericht. De ambtsberichten werden door het BARST ten behoeve van een geschil bij de Kroon opgesteld. Het Benthem - arrest in 1985 oordeelde dat het Kroonberoep niet voldeed aan artikel 6 van het EVRM. Dit had tot gevolg dat in 1988 de TwK in werking trad. Het ambtsbericht dat ten tijde van de TwK bestond, was onderhevig aan kritiek van verschillende deskundigen. De kritiek betrof met name de twijfel over de onafhankelijkheid van de deskundigenberichten. De adviseurs welke verantwoordelijk waren voor de advisering van de Afdeling waren beter bekend als het BABM en het BARST. Deze adviseurs hadden een formele band met het Ministerie van VRO (nu beter bekend als VROM) wat volgens critici vooral leidde tot de schijn van partijdigheid. Dit heeft tot een wettelijke regeling geleid die het mogelijk maakte de bureaus van beide adviseurs los te koppelen van het Ministerie van VRO en deze vervolgens onder te brengen in een stichting. In 1994 werd een wetsvoorstel ingediend welke het mogelijk maakte de onafhankelijkheid van het BABM en het BARST ten opzichte van de VROM vast te leggen. Het gevolg hiervan is dat in beide wetten de minister van VROM gemachtigd werd om namens de Staat een stichting op te richten die tot taak had aan de

---

<sup>53</sup> J.E. Hoitink e.a. (1994), p. 73

<sup>54</sup> G.H. Addink e.a (2002), p. 106

<sup>55</sup> Awb: artikel 8:47 lid 2 en lid 4

<sup>56</sup> Awb: artikel 8:47 lid 2 en lid 4

<sup>57</sup> Art. 20.14 Wm en art. 57 WRO

<sup>58</sup> Bijlage 4: Afschrift ener akte van oprichting van Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening gevestigd te 's-Gravenhage akte d.d. 29 september 1995

administratieve rechter op diens verzoek deskundigenberichten uit te brengen. Dit alles is neergelegd in de Wet milieubeheer artikel 20.14 ev. en in de Wet op de Ruimtelijke Ordening artikel 57 ev. Daarnaast is in de Algemene wet bestuursrecht in artikel 8:47 lid 1 de wettelijke mogelijkheid geopend voor de bestuursrechter om een onderzoek in te laten stellen door een onafhankelijk bureau. Op 26 april 1995 werd het voorstel een formele wet, waarna de StAB op 29 september 1995 werd opgericht.

*Hoe is de positie van de StAB in het bestuursrecht verankerd?* De positie van de StAB is verankerd in artikel 20.14 ev. van de Wet milieubeheer en in de Wet op de Ruimtelijke Ordening in artikel 57 ev. De wettelijke mogelijkheid voor de bestuursrechter om een onderzoek in te laten stellen door een onafhankelijk bureau is neergelegd in artikel 8:47 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht.

In het volgende hoofdstuk wordt een antwoord gezocht op de vraag, welke rol de StAB binnen het bestuursrechterlijk geding vervult.

## Hoofdstuk 3. Het deskundigenbericht en haar functie voor de bestuursrechtspraak

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het deskundigenbericht en haar functie voor de bestuursrechtspraak. Daarbij wordt de tweede onderzoeksvraag behandeld: *Wat is de functie van het deskundigenbericht binnen het bestuursrechtelijke geding en wat is daarbinnen de rol van de StAB?*

### 3.1 Het inschakelen van de StAB en het gebruik van het deskundigenbericht door de bestuursrechter

In deze paragraaf wordt ingegaan op de eisen die worden gesteld aan een deskundige en de eisen die opgenomen zijn in de “*Procesregeling*” van de Afdeling alsook in het “*Handboek StAB*” met betrekking tot het deskundigenbericht. Deze eisen hebben betrekking op onder andere de onpartijdigheid van een in te schakelen deskundige en het soort informatie dat de deskundige dient te leveren. Ook wordt beschreven wat de functie van een deskundigenbericht is en hoe de rechter daarmee behoort om te gaan.

De wetgever heeft een waarborg ingebouwd om ervoor te zorgen dat de rechter erop kan vertrouwen dat de door hem ingewonnen deskundige informatie deugdelijk, onpartijdig en geen vooringenomen karakter heeft.<sup>59</sup> Met onpartijdigheid wordt hier vooral bedoeld op de positie van de deskundige ten opzichte van de betrokken partijen. Dit gaat verder dan de eis die artikel 3:5 Awb stelt aan de adviseur van een bestuursorgaan. Daarin wordt namelijk enkel bepaald dat de deskundige onafhankelijk moet zijn van het bestuursorgaan.<sup>60</sup> Het zorg dragen voor de onpartijdigheid van de deskundige is een taak van de rechter, waarbij hij in ogenschouw moet nemen dat de deskundige geen banden met partijen heeft.<sup>60</sup> Dit is ook neergelegd in het “*Handboek StAB*”. Daarnaast is het deskundigenbericht gebonden aan eisen opgesteld door de Afdeling. Zo wordt de inhoud van het advies in eerste instantie bepaald door de vragen die de rechter aan de adviseur stelt. Ook is wettelijk bepaald dat medewerkers van de StAB geen functies of betrekkingen mogen vervullen die de onpartijdigheid of de onafhankelijkheid van de StAB in het geding kunnen brengen.<sup>61</sup> In dit kader is een gedragscode vastgelegd (“*Gedragscode StAB*”) die de onafhankelijkheid en onpartijdigheid waarborgt.<sup>62</sup>

De Awb geeft de rechter de ruimte om zelf te bepalen wat hij van de deskundige verwacht.<sup>63</sup> Wel is het een gegeven dat de deskundige zich niet uit mag laten over de juridische aspecten van de besluitvorming.<sup>63</sup> Dit omdat hierdoor de deskundige op de plaats van de rechter gaat zitten wat zeer

<sup>59</sup> M.S.E. Wulffraat-van Dijk (1995), p. 301 voetnoot 224: TK 1991-1992, 22 495, nr. 3 p.123

<sup>60</sup> M.S.E. Wulffraat-van Dijk (1995), p. 301

<sup>61</sup> Wet milieubeheer artikel 20.14 lid 3 en Wet Ruimtelijke ordening artikel 8.5 lid 3

<sup>62</sup> Bijlage 5:Gedragscode Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (3 september 1998, aangepast in januari 2006)

<sup>63</sup> A.A. Freriks e.a. (2001), p. 41

onwenselijk is. De bestuursrechter dient de leiding over de procedure te houden en zelf de omvang van het geschil te bepalen en vast te stellen welke informatie hij nodig heeft voor zijn oordeel.<sup>63</sup>

Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over het soort informatie dat de bestuursrechter van de StAB verwacht wanneer zij een verzoek doet om advies. Deze afspraken zijn neergelegd in onder andere het "*Handboek StAB*". Zo zijn in de "*Gedragscode StAB*" (welke onderdeel is van *Handboek StAB*) een aantal eisen opgenomen waaraan een deskundigenbericht moet voldoen en is bepaald hoe de StAB te werk dient te gaan indien een adviesvraag door de bestuursrechter wordt voorgelegd. Ook zijn bepalingen opgenomen welke betrekking hebben op de wijze waarop contact wordt gelegd met partijen en hebben enkele bepalingen betrekking op de wijze waarop het deskundigenbericht opgesteld dient te worden.

De mogelijkheid en in bepaalde gevallen zelfs de plicht tot het inwinnen van informatie ten behoeve van de in het geding zijnde zaak komt voort uit de eis van zorgvuldige en rationele voorbereiding van een rechterlijk oordeel.<sup>64</sup> De bedoeling van het deskundigenbericht is het verzamelen van feiten met het oog op een rationele besluitvorming, aldus Hoogendijk-Deutsch<sup>65</sup>.

De rechter dient de gronden van zijn beslissing te vermelden indien hij verwijst naar het deskundigenbericht.<sup>66</sup> Ook dient de rechter het deskundigenbericht aan partijen te verzenden en hen in de gelegenheid te stellen daarop te reageren.<sup>67</sup> Daarnaast dient de rechter te onderzoeken of het deskundigenonderzoek op een zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Deze eis komt voort uit het Mantovenalli - arrest<sup>68</sup> van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (hierna; EHRM). Dit arrest heeft betrekking op de vraag in hoeverre de deskundige verplicht is om partijen bij zijn onderzoek te betrekken.<sup>69</sup> Alhoewel het in dit arrest ging om een zaak in de medische wereld, heeft de uitspraak ook gevolgen gehad voor de manier waarop de rechter in het bestuursrecht om een deskundigenbericht vraagt. Het komt er op neer dat het EHRM in dit arrest heeft geoordeeld dat een element van het vereiste van een 'fair hearing' van artikel 6 EVRM het recht op een procedure op tegenspraak (adversial proceedings) is. Op grond hiervan moet iedere partij niet alleen de mogelijkheid hebben om bewijs in te brengen ter onderbouwing van zijn eis, maar moet hij ook kennis kunnen nemen van, en commentaar kunnen leveren op al het bewijs dat het oordeel van de rechter kan beïnvloeden. Tevens oordeelde het Hof dat het vereiste van 'adversial proceedings' met zich meebrengt dat partijen adequaat moeten kunnen deelnemen aan de procedure 'as a whole'.<sup>70</sup> Wanneer het rapport van een deskundige, vanwege het feit dat de aan de deskundige voorgelegde vraag identiek is aan de door de rechter te beantwoorden vraag en deze vraag betrekking heeft op

---

<sup>64</sup> M.S.E. Wulffraat - van Dijk (1995), p 245-246

<sup>65</sup> S.V. Hoogendijk-Deutsch, Advisering in het bestuursrecht, preadvies VAR, Alphen aan den Rijn 1978, p. 20,25,26.

<sup>66</sup> Artikel 8:47 lid 1 Awb

<sup>67</sup> Artikel 8:47 lid 5 Awb

<sup>68</sup> EHRM 18 maart 1997, JB 1997, 112, m.nl. AWH.

<sup>69</sup> A.A. Freriks e.a. (2001), p. 33

<sup>70</sup> EHRM 18 maart 1997, JB 1997, 112, m.nl. AWH.

een technisch terrein waarop de rechter niet deskundig is, een overwegende invloed zal hebben op de beoordeling van de feiten door de rechter, kunnen partijen, aldus het Hof, hun standpunt alleen effectief naar voren brengen voordat die deskundige zijn rapport aan de rechter heeft uitgebracht.<sup>71</sup> In het onderzoek “*Vijf jaar StAB*” wordt de algemene conclusie getrokken dat men er vanuit moet gaan dat dit arrest voor de deskundigenadviesing door de StAB van belang is.<sup>72</sup> Dit uit zich bijvoorbeeld in het feit dat de bestuursrechter de partijen wel op de hoogte brengt van zijn voornemen een deskundige in te schakelen en partijen ook in de gelegenheid stelt om op het deskundigenbericht te reageren.

### 3.2 Het inschakelen van de StAB als vaste adviseur van de bestuursrechter

Het inschakelen van de StAB als vaste adviseur van de bestuursrechter bij milieu en ruimtelijke ordeningszaken wordt in deze paragraaf beschreven vanuit een drietal perspectieven; vanuit de wet en regelgeving, vanuit de bevindingen van auteurs en tot slot vanuit de praktijk. De praktijk wordt gevormd door de bevindingen van partijen welke zijn afgeleid uit de afgenomen interviews met een 38 tal respondenten, welke in verschillende hoedanigheid met het deskundigenbericht van de StAB in aanraking zijn geweest.

#### Wet- en regelgeving

De StAB is de ‘vaste’ adviseur van de bestuursrechter. Dit komt doordat haar positie in de Wm en de WRO is verankerd. Een bijkomende reden van de vaste positie is gelegen in het feit dat het inschakelen van de StAB wordt gefinancierd door het Ministerie van VROM.<sup>73</sup> Het is met andere woorden een ‘goedkopere’ oplossing dan het inschakelen van een ander (commercieel) adviesbureau.<sup>74</sup> De voordelen van het werken met een ‘vaste’ adviseur zijn onder andere een vaste handelswijze en een duidelijke relatie tussen bestuursrechter en de StAB.<sup>75</sup> Ook zorgt deze vaste relatie tussen bestuursrechter en de StAB voor duidelijkheid voor beide partijen. De bestuursrechter kent de werkwijze van de StAB en hoeft zich bij het inwinnen van advies niet af te vragen op welke wijze het is opgesteld en of partij onafhankelijk is.<sup>76</sup> Een ander voordeel is dat de onafhankelijke en onpartijdige positie van de StAB wettelijk en statutair is vastgelegd. Daarnaast mag de StAB enkel de rechter van advies voorzien, wat haar positie als onpartijdig adviseur versterkt.

#### Opvattingen in de literatuur

Naast de genoemde voordelen van het werken met een vaste adviseur, is er ook kritiek op deze vaste ‘relatie’ tussen bestuursrechter en de StAB. Brenninkmeijer<sup>77</sup> pleit voor het ad hoc inwinnen van

---

<sup>71</sup> A.A. Freriks e.a. (2001), p. 32

<sup>72</sup> A.A. Freriks e.a. (2001), p. 40

<sup>73</sup> Dit is overeenkomstig artikel 20.17 lid 1 Wmjo, (Besluit subsidiering stichting adviesing bestuursrechtspraak milieu en ruimtelijk ordening.

<sup>74</sup> Hoitink en Spelt (1994), p. 93

<sup>75</sup> A.A. Freriks e.a. (2001), p. 61

<sup>76</sup> A.A. Freriks e.a. (2001), p. 61

<sup>77</sup> A.F.M. Brenninkmeijer, het ambtsbericht als deskundigenbericht, in G.T.M. Jurgens, T. ter Brugge en J. Veltman (red.), Bestuursrechtspraak in gevolge de Tijdelijke wet Kroongeschillen, Zwolle 1991, p. 49-65

advies, omdat hij van mening is dat de 'relatie' tussen bestuursrechter en de StAB er toe kan leiden dat deze op gespannen voet kan komen te staan met de eis van onafhankelijke rechtspraak.<sup>78</sup> Hierin wordt hij gesteund door Heldeweg<sup>79</sup> die naast het nadeel van een monocultuur in de advisering wijst op het feit dat de rechter met de afschaffing van de vaste adviseur meer vat heeft op het ontstaan van de advisering.<sup>80</sup> Leemans<sup>81</sup> is van mening dat door deze werkwijze een monocultuur van advisering is ontstaan. Hij pleit voor de mogelijkheid tot het inwinnen van een advies bij een ander bureau.<sup>82</sup> Heldeweg daarentegen acht het in het kader van de onafhankelijkheid niet wenselijk om het advieswerk over te laten aan een ander bureau. De onafhankelijkheid van een dergelijk bureau is volgens zijn bevindingen moeilijk te waarborgen. Zelfs indien daarvoor een landelijke voorselectie voor zou worden gemaakt, waarbij Heldeweg denkt aan een soort van 'onafhankelijkheidskeur'. Dit aangezien het denkbaar is dat een deskundige die op enig moment wordt gevraagd een advies uit te brengen, op een ander moment in de markt, het bestuur voorziet van een onderzoek inzake een ontwerpbesluit. Hierbij dreigt een zekere belangenverstrengeling.<sup>83</sup> Wel wijst Heldeweg erop dat een vaste adviseur net als de StAB zich in het kader van onafhankelijkheid open dient te stellen voor kritiek door openbaarmaking van haar rapporten. Hiermee zou de groei in kennis worden gestimuleerd.<sup>84</sup>

### De praktijk

In de literatuur bestaan verschillende opvattingen over de vaste positie van de StAB als adviseur in het kader van milieu – en ruimtelijke ordeningszaken. Om te weten hoe de betrokken partijen de vaste positie van de StAB ervaren is de respondenten gevraagd, hoe zij het heeft ervaren dat de bestuursrechter de StAB als adviseur heeft ingeschakeld. Van de ondervraagde respondenten geeft een ruime meerderheid aan het als positief (41%)<sup>85</sup> of zelfs als zal zeer positief (50%)<sup>86</sup> te hebben. Om het beeld van de respondenten te complementeren is gevraagd naar de mate van bekendheid met de rol van de StAB, de ervaringen in het kader van de onafhankelijkheid van de StAB, de ervaringen met de kennis van de StAB, en in hoeverre men van mening is dat niet de StAB, maar een ander bureau een advies had uit moeten brengen. Van de ondervraagde respondenten geeft 91%<sup>87</sup> aan volledig bekend te zijn met de rol van de StAB en 68,8%<sup>88</sup> ervaart het werk van StAB als onafhankelijk. Over de kennis van de medewerkers van de StAB zijn de respondenten zeer tevreden. Slechts 6%<sup>89</sup> vindt dat een ander orgaan moet worden ingeschakeld in plaats van de StAB.

---

<sup>78</sup> G.H. Addink e.a. (2002), p. 105

<sup>79</sup> M.A. Heldeweg (1993), p. 360-362 en M.A. Heldeweg, Deskundigen-advisering in het milieurecht, M en R 1995. P. 13

<sup>80</sup> G.H. Addink e.a. (2002), p. 105

<sup>81</sup> T.C. Leemans in (2002) De beoordeling van milieugeschillen door de bestuursrechter, Den Haag: Boom Juridische uitgevers

<sup>82</sup> G.H. Addink e.a. (2002), p. 105

<sup>83</sup> M.A. Heldeweg (1993), p. 262

<sup>84</sup> M.A. Heldeweg (1993), p. 263

<sup>85</sup> Bijlage 6:Output data,vraag 15

<sup>86</sup> Bijlage 6:Output data, vraag 15

<sup>87</sup> Bijlage 6:Output data, vraag 7

<sup>88</sup> Bijlage 6:Output data, vraag 9

<sup>89</sup> Bijlage 6:Output data, vraag 16

### 3.3 Samenvatting en conclusie

De functie van het deskundigenbericht van de StAB voor de bestuursrechtspraak is in dit hoofdstuk beschreven in een tweetal paragrafen. De eerste paragraaf gaat in op de eisen die worden gesteld aan het deskundigenbericht in het algemeen en de eisen die worden gesteld aan de medewerkers van de StAB in het bijzonder. De tweede paragraaf beschrijft de rol die de StAB daarin als vaste adviseur van de bestuursrechter vervult. De eisen die aan een deskundigenbericht worden gesteld zijn wettelijk vastgelegd. Zo heeft de wetgever een waarborg ingebouwd om ervoor te zorgen dat de rechter er op kan vertrouwen dat de deskundige informatie levert, welke deugdelijk en onpartijdig is en geen vooringenomen karakter heeft. Het is een taak van de rechter te onderzoeken of het deskundigenbericht op een zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Voor wat betreft de deskundigenberichten zijn in het "*Handboek StAB*" alsook de "*Gedragscode StAB*" eisen opgesteld welke betrekking hebben op de verschillende werkzaamheden die de StAB en haar adviseurs uitvoeren ten behoeve van het deskundigenbericht. Zo is onder meer opgenomen dat de medewerkers van de StAB geen functies mogen vervullen die de onpartijdigheid en/of de onafhankelijkheid van de StAB in het geding kunnen brengen en is bepaald hoe de StAB te werk dient te gaan indien een adviesvraag door de bestuursrechter wordt voorgelegd aan de StAB. De functie van het deskundigenbericht kan bestaan uit algemene voorlichting over bepaalde materie of het geven van een specialistisch oordeel over reeds vaststaand feitenmateriaal en draagt bij aan de waarheidsvinding van de gestelde feiten in het geding. Indien de rechter gebruikt maakt van informatie afkomstig uit het deskundigenbericht dient daarnaar te worden verwezen in de uitspraak.

De StAB is de vaste adviseur van de bestuursrechter. Dit komt onder andere doordat de positie van de StAB in de WRO als ook in de Wm is verankerd. Daarnaast biedt het werken met een vaste adviseur een aantal voordelen. Een van de voordelen is dat zowel de bestuursrechter alsook de StAB de procedure kent. Doordat de StAB enkel de bestuursrechter adviseert is naast bovengenoemd voordeel ook de onafhankelijkheid beter gewaarborgd dan wanneer een marktpartij de adviezen uit zal brengen. Hierdoor ontstaat niet het gevaar dat de adviseur in een eerder proces de 'tegenpartij' heeft geadviseerd waarmee belangenverstrengeling is uitgesloten.

Naast de voordelen zijn verschillende auteurs van mening dat er nadelen kleven aan een vaste adviseur. Een monocultuur van advisering zou kunnen ontstaan hetgeen kan leiden tot minder 'grip' van de rechter op de advisering. Een aantal auteurs vindt het aanbevelenswaardig dat de StAB, om haar onafhankelijke positie te waarborgen, zich open dient te stellen voor kritiek door openbaarmaking van haar rapporten.

Om het oordeel van de betrokken partijen te meten is de ondervraagde respondenten gevraagd hoe zij het hebben ervaren dat de bestuursrechter de StAB voor advies heeft gevraagd. Een overgrote meerderheid heeft aangegeven het inschakelen van de StAB als positief of zelfs zeer positief te hebben ervaren. Ook ervaart een overgrote meerderheid het werk van de StAB als onafhankelijk.

In dit hoofdstuk is antwoord gezocht op de volgende onderzoeksvraag: *Wat is de functie van het deskundigenbericht binnen het bestuursrechtelijke geding en wat is daarbinnen de rol van de StAB?*

Het deskundigenbericht van de StAB is een instrument dat de bestuursrechter in kan zetten om bij te dragen tot de waarheidsvinding van gestelde feiten in een geding dat betrekking heeft op milieu of ruimtelijke ordening.

De rol die de StAB dient te vervullen is het, op verzoek van de bestuursrechter, uitvoeren van een onderzoek op het gebied van milieu of ruimtelijke ordening en daarbij de adviesvraag van de bestuursrechter beantwoorden. Hierin heeft de StAB een vaste positie als adviseur van de bestuursrechter. Daar tegenover is de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid niet gegarandeerd bij het inschakelen van een willekeurige adviseur. Hierdoor zou namelijk het gevaar ontstaan dat dezelfde partij in een eerder geschil de andere partij heeft geadviseerd.

In het volgende hoofdstuk wordt door middel van behandeling van een drietal stappen de totstandkoming van het deskundigenbericht beschreven. Hierbij worden onderzoeksvragen behandeld vanuit de wet en regelgeving, vanuit de literatuur en de praktijk.

## **Hoofdstuk 4. Van aanvraag tot deskundigenbericht – een analyse vanuit de praktijk**

In dit hoofdstuk wordt het proces van adviesvraag door de bestuursrechter tot het moment van het uitbrengen van het deskundigenbericht door de StAB behandeld. De bestuursrechter kan om verschillende redenen de StAB vragen om een deskundigenbericht. De adviseur is werkzaam bij de StAB en kan op basis van zijn opleiding en specialisatie antwoord geven op de vraag van de bestuursrechter.<sup>90</sup>

De adviesprocedure met betrekking tot het deskundigenbericht kan in grote lijnen worden onderverdeeld in een drietal stappen.

1. *Adviesvraag*: Dit is de vraag zoals de bestuursrechter deze bij de StAB neerlegt. Deze vraag vormt de aanleiding en is tevens de start van het onderzoek.
2. *Plaatselijk onderzoek*. Dit is het bezoek dat de adviseur van de StAB brengt aan betrokken partijen. Dit bezoek is vaak noodzakelijk om zo een beter beeld te kunnen krijgen van de situatie ter plekke. Vaak blijkt dat voor de adviseur de processtukken niet voldoende zijn om een gedegen onderzoek te doen.
3. *Uitbrengen van het deskundigenbericht*. Dit is het resultaat van het onderzoek dat de adviseur heeft verricht naar aanleiding van de adviesvraag van de bestuursrechter en is beter bekend als deskundigenbericht.

---

<sup>90</sup> M.S.E. Wulffraat-van Dijk (1995) p. 250



In dit hoofdstuk wordt door behandeling van deze drie stappen (oftewel de drie onderzochte items) een antwoord gezocht op de volgende onderzoeksvragen:

3. Zijn betrokken partijen op de hoogte van de adviesvraag en de daarmee samenhangende rol van de StAB in het proces?
4. Hoe ervaren betrokken partijen het plaatselijk onderzoek?
5. Zijn de deskundigenberichten in overeenstemming met de verwachtingen van de betrokken partijen en ervaren zij de mogelijkheid die hen wordt geboden door de bestuursrechter als een instrument om een mogelijke vorm van invloed op het deskundigenbericht uit te oefenen?

De onderzoeksvragen worden in de hierna beschreven paragrafen behandeld. De behandeling van de onderzoeksvragen dient inzicht te geven in de onderzochte items. De items worden eerst vanuit de theorie beschreven waarna wordt ingegaan op de situatie in de praktijk.

#### **4.1 Adviesvraag**

Hiermee wordt de vraag bedoeld welke door de Afdeling aan de StAB wordt voorgelegd. In deze paragraaf wordt de volgende onderzoeksvraag behandeld: “*Zijn betrokken partijen op de hoogte van de adviesvraag en de daarmee samenhangende rol van de StAB in het proces?*” Er wordt een antwoord gezocht op de onderzoeksvraag door de adviesvraag te beschrijven vanuit de wet – en regelgeving, de opvattingen in de literatuur en de praktijk. De praktijk wordt gevormd door 32 respondenten welke ten behoeve van dit onderzoek zijn geïnterviewd.

##### **Wet- en regelgeving**

In de “*Procesregeling Afdeling Bestuursrechtspraak 2002*”<sup>91</sup> (hierna; Procesregeling) staat dat de Afdeling de partijen schriftelijk op de hoogte dient te brengen van haar voornemen een deskundige in te schakelen. Deze bekendmaking dient vergezeld te gaan van een afschrift van de adviesvraag. In artikel 8:47 lid 2 Awb staat dat de benoeming moet vermelden welke opdracht door de deskundige moet worden vervuld. De wet eist echter niet dat partijen worden ingelicht over de vraag die aan de deskundige is voorgelegd.<sup>92</sup>

Het is mogelijk partijen invloed uit te laten oefenen op de adviesvraag. Indien de Afdeling gebruik maakt van deze bevoegdheid, krijgen partijen twee weken de gelegenheid te reageren op de conceptadviesvraag.<sup>93</sup> Wanneer de rechter de gelegenheid moet geven aan partijen om overeenkomstig het derde lid van artikel 8:47 invloed uit te oefenen op de opdrachtformulering, is afhankelijk van de vraag of de rechter uit eigen beweging tot een deskundigenonderzoek besluit.<sup>94</sup> Indien dat het geval is, is er geen recht op directe invloed van partijen op de onderzoeksvraag, tenzij de rechter dat noodzakelijk acht. Invloed op de onderzoeksvraag acht hij uitsluitend noodzakelijk

---

<sup>91</sup> Bijlage 10: Procesregeling RVS 2002

<sup>92</sup> J.E. Hoitink e.a. (1994), p.74

<sup>93</sup> Bijlage 10: Procesregeling RVS 2002. Art. 15.1

<sup>94</sup> M.S.E. Wulffraat - van Dijk (1995), p 291

indien hij van mening is dat betrokken partijen daar een wezenlijke bijdrage aan kunnen leveren.<sup>95</sup> In het geval van een opdracht aan de StAB ontstaat de adviesvraag uit de aard van het geschil, waardoor partijen niets toe zouden kunnen voegen aan de formulering van de adviesvraag.<sup>96</sup>

De rechter maakt enkel of geen gebruik van de bepaling in het derde lid, art. 8:47 Awb, omdat dit artikel een discretionair karakter heeft door de 'kan' bepaling. Aangezien bij een geschil vaak veel partijen zijn betrokken lijkt het in het licht van de tijdsduur niet wenselijk om partijen invloed uit te laten oefenen op de formulering van de opdracht.

In het licht van de dominus litispositie<sup>97</sup> van de rechter, verdient het de voorkeur om een gerichte vraag te formuleren.<sup>98</sup> De wet laat echter wel ruimte over voor het zogenaamde 'gemandateerd rechterlijk onderzoek'.<sup>99</sup> In dat kader behoeft niet elk advies dezelfde elementen te bevatten en kan rekening worden gehouden met het soort geschil en de wensen van de rechter.<sup>100</sup>

### **Opvattingen in de literatuur**

In de literatuur bestaan verschillende opvattingen over de vorm van de adviesvraag. Zo stellen een aantal auteurs dat de algemeen geformuleerde adviesvraag voordelen heeft boven een gespecificeerde vraag en brengen andere auteurs juist de nadelen in kaart.

#### *Nadelen algemene adviesvraag*

Heldeweg stelt dat vanuit het perspectief van efficiëntie eerst moet worden gekeken of vanuit de wens van betrokken partijen een deskundigenbericht gewenst is. Indien dat het geval is, dienen partijen hun visie te kunnen geven op de adviesvraag.<sup>101</sup> Dit aangezien de partijen enkel nadat het rapport naar de Afdeling is verstuurd in de gelegenheid worden gesteld om commentaar te leveren op het deskundigenbericht, waarbij de kans bestaat dat partijen niet altijd voldoende geïnformeerd zijn.<sup>102</sup>

Leemans<sup>103</sup> vermoedt dat door de algemene vraag, de deskundige ook over aspecten adviseert waaraan de rechter geen behoefte heeft.<sup>104</sup> Ook Wulfraat - van Dijk is geen voorstander van een algemene onderzoeksvraag. Zij acht het nodig dat de rechter in beginsel de opdracht zoveel mogelijk specificeert om zo grip te kunnen houden op het feitenonderzoek.<sup>105</sup> De kritiek van onder andere

---

<sup>95</sup> M.S.E. Wulfraat-van Dijk (1995) p 291

<sup>96</sup> G.H. Addink e.a. (2002), p. 124-125

<sup>97</sup> De rechter dient in deze positie de leiding over de procedure te houden en zelf de omvang van het geschil te bepalen en vast te stellen welke informatie hij voor een goede beoordeling van het geschil nodig heeft. Bron: A.A. Freriks e.a. (2001), p. 41

<sup>98</sup> A.A. Freriks e.a. (2001), p. 41

<sup>99</sup> Dit betekent dat de rechter een belangrijk deel van het voorbereidend onderzoek uitbesteedt aan een deskundige. (Hoitink en Spelt e.a.), p. 76)

<sup>100</sup> A.A. Freriks e.a. (2001), p. 46

<sup>101</sup> M.A. Heldeweg (1993), p. 339

<sup>102</sup> M.A. Heldeweg (1993), p. 324-325

<sup>103</sup> G.H. Addink e.a. (2002), p. 111

<sup>104</sup> G.H. Addink e.a. (2002), p. 111

<sup>105</sup> M.S.E. Wulfraat-van Dijk (1995), p. 289

Leemans<sup>106</sup> en Wulffraat – van Dijk<sup>107</sup> heeft betrekking op de algemene vraagstelling van de Afdeling, waardoor de StAB een uitgebreid rapport schrijft.

*Voordelen algemene adviesvraag*

Het argument een algemene vraag te stellen heeft onder andere te maken met de onbekendheid van de rechter met technisch inhoudelijke kennis. Hierdoor wordt een algemene vraag geformuleerd. Het gevolg is dat er een uitgebreid onderzoek wordt opgesteld door de StAB. Hoitink e.a. benadrukt de waarde van een uitgebreid deskundigenbericht en de waarde die de rechter hecht aan deze informatie.<sup>108</sup> Tevens ervaren Hoitink e.a het als verhelderend en is voor hen, door de uitvoerige opzet, beter te controleren wat de adviseur heeft gedaan.<sup>109</sup> Naast dit gegeven is de formulering van een zeer algemene vraag historisch verklaarbaar. Ten tijde van het bestaan van de TwK werden ook algemene adviesvragen geformuleerd.

---

<sup>106</sup> T.C. Leemans, de rol van de deskundige in milieugeschillen, in G.H. Addink, M.P. Jongma, T.C. Leemans, H.A. Steendam, B.J.W. Walraven (2002) p. 111

<sup>107</sup> M.S.E. Wulffraat-van Dijk (1995) p. 289

<sup>108</sup> J.E. Hoitink e.a. (1994), p.91

<sup>109</sup> J.E. Hoitink e.a. (1994), p.102-105

### Algemene adviesvraag en arrest

De uitspraak in het Mantovanelli - arrest<sup>110</sup> van het ERHM speelt mee in de overweging van de Afdeling om de vraag aan de StAB breed te stellen. De Afdeling vreest dat, indien zij een specifieke vraag stelt, de eisen van hoor en wederhoor voortvloeiend uit het Mantovanelli - arrest, ook op het onderzoek van de StAB van toepassing zouden kunnen worden verklaard.<sup>111</sup> Het Mantovanelli - arrest had betrekking op de vraag in hoeverre de deskundige (ook zonder nadere aanwijzingen van de rechter) gehouden is aan de plicht, partijen bij zijn onderzoek te betrekken. In dit arrest oordeelde het EHRM dat een element van het vereiste van een 'fair hearing' van artikel 6 EVRM het recht op een procedure op tegenspraak is. Dit houdt in dat op grond hiervan elke partij in kennis dient te zijn van, en commentaar moet kunnen leveren op het bewijs dat het oordeel van de rechter kan beïnvloeden.<sup>112</sup>

Op dit arrest is ook beroep gedaan naar aanleiding van het werk van de StAB. Zo is in het kader van een bestemmingsplan van begin 2000 door appellanten beweerd dat het rapport van de StAB niet door de Afdeling gebruikt mocht worden. Volgens appellanten zou er geen zorgvuldig onderzoek, geen evenwichtige afweging en geen deugdelijke motivering aan het rapport van de StAB ten grondslag hebben gelegen. De Afdeling heeft in onderhavige zaak bepaald dat appellanten zowel bij de StAB als bij de rechter in de gelegenheid zijn gesteld te reageren op het rapport, waarmee de zaak is afgedaan.<sup>113</sup> Echter geeft de Afdeling geen blijk van toetsing aan het Mantovanelli - arrest, waardoor onduidelijk is gebleven of het onderzoek van de StAB voldoet aan het in het arrest gestelde.<sup>114</sup>

### De praktijk

Respondenten is gevraagd of men op de hoogte is gebracht van het feit dat het StAB voor advies is gevraagd door de bestuursrechter en zo ja, of in deze bekendmaking de opdracht van de bestuursrechter aan de StAB bekend is gemaakt. Tweederde<sup>115</sup> van de ondervraagde respondenten geeft aan bekend te zijn met de opdracht zoals de bestuursrechter deze bij de StAB heeft neergelegd. 28%<sup>116</sup> is niet bekend met de opdracht van de Afdeling aan de StAB. Dit komt doordat in de bekendmaking niet altijd de opdracht wordt vermeld. Hetgeen vermeld staat is: "*aan de deskundige zal worden gevraagd een onderzoek in te stellen, in verband daarmee kunt u door de deskundige worden benaderd*".<sup>117</sup> De taak van de adviseur om tijdens het plaatselijk onderzoek de opdracht te vermelden aan betrokken partijen is daarom van groot belang. De rol van de StAB in het proces is bij het merendeel<sup>118</sup> van de ondervraagde respondenten voldoende duidelijk geweest.

---

<sup>110</sup> EHRM 18 maart 1997, JB 1997, 112, m.nl. AWH

<sup>111</sup> G.H. Addink e.a. (2002), p. 108

<sup>112</sup> A.A. Freriks e.a. (2001), p. 34

<sup>113</sup> ABVRS 31 januari 2000, JB 2000, 113, m.nt. MAH.

<sup>114</sup> G.H. Addink e.a. (2002), p. 124-125

<sup>115</sup> Bijlage 6: Output data, vraag 12B (66%)

<sup>116</sup> Bijlage 6: Output data, vraag 12B

<sup>117</sup> Bijlage 8: Afschrift brief Raad van State aan een van de betrokken partijen d.d. 11 april 2007

<sup>118</sup> Bijlage 6: Output data, vraag 7 (91%)

#### 4.1.1 Samenvatting en conclusie

Hetgeen hierboven beschreven maakt inzichtelijk hoe de adviesvraag bedoeld is vanuit de wet en regelgeving, hoe verschillende auteurs er over denken en wat de ervaringen zijn in de praktijk. De conclusie die getrokken kan worden is dat zowel in de “*Procesregeling*” als ook in artikel 8:47 lid 2 staat dat de Afdeling de partijen schriftelijk op de hoogte dient te brengen van haar voornemen een deskundige in te schakelen. Deze bekendmaking dient vergezeld te gaan van een afschrift van de adviesvraag. De adviesvraag is vaak zeer algemeen geformuleerd. Tegenstanders van een algemene adviesvraag zijn van mening dat de StAB hierdoor adviseert over aspecten waaraan de rechter geen behoefte heeft. Voorstanders wijzen juist op de waarde van een uitgebreid rapport en de waarde die de rechter hecht aan deze informatie. Tegenwoordig speelt ook dit argument een grote rol in het besluit tot het stellen van een algemene vraag. Daarnaast is ook de uitspraak in het Mantovanelli - arrest van het ERHM een reden voor de Afdeling om de vraag aan de StAB vrij algemeen te stellen. De Afdeling vreest dat, indien zij een specifieke vraag stelt, de eisen van hoor en wederhoor voortvloeiend uit het Mantovanelli - arrest, ook op het onderzoek van de StAB van toepassing zouden kunnen worden verklaard.

Tweederde van de ondervraagde respondenten geeft aan bekend te zijn met de opdracht van de StAB. Respondenten die aangeven niet bekend te zijn met de opdracht wijten dit aan het ontbreken van de omschrijving van de opdracht in de bekendmaking. De rol die de StAB vervult binnen het proces is bij een overgrote meerderheid van de ondervraagde respondenten duidelijk. In het interview met betrokken partijen is niet gevraagd naar wat men vindt van het uitgebreide rapport. Wel heeft in een specifiek geval, de appellant aangegeven het als zeer prettig te ervaren dat de StAB in haar onderzoek zo uitvoerig ingaat op de situatie.

*Zijn betrokken partijen op de hoogte van de adviesvraag en de daarmee samenhangende rol van de StAB in het proces?* Ja, het merendeel van de betrokken partijen is op de hoogte van de adviesvraag en de daarmee samenhangende rol van de StAB in het proces. Het commentaar op de adviesvraag is wel dat de formulering voor partijen vaak te algemeen en daardoor nietszeggend is. De rol van de StAB kan verbeterd worden door een betere toelichting van de bestuursrechter alsook van de adviseur tijdens zijn plaatselijk onderzoek. Hier wordt verder op ingegaan in de volgende paragraaf.

## 4.2 Het plaatselijk onderzoek

Het plaatselijk onderzoek is het onderzoek dat de adviseur van de StAB ter plaatse doet in het kader van het op te stellen deskundigenbericht. Tijdens dit bezoek van de adviseur wordt de situatie ter plaatse onderzocht en stelt de adviseur partijen indien nodig vragen met betrekking tot de onderhavige zaak. Tijdens dit bezoek is er gelegenheid voor de betrokken partijen om het geschil nader toe te lichten. In deze paragraaf worden de uitkomsten voor de volgende onderzoeksvraag behandeld: *“Hoe ervaren betrokken partijen het plaatselijk onderzoek?”*

### Wet- en regelgeving

In het *“Handboek StAB”* wordt in artikel 1C ad. 1. beschreven dat *‘de adviseur een bezoek brengt aan alle locaties, die naar zijn mening voor de beoordeling van het geschil moeten worden bezocht. De aard van het beroep dan wel het verzoek van de rechter kan aanleiding geven van het onderzoek ter plaatse af te zien’*. Uit deze bepaling blijkt dat de adviseur niet verplicht is om een bezoek af te leggen indien hij van mening is dat het onderzoek niet tot andere feiten zal leiden. Wettelijk is ook niet bepaald dat de adviseur overeenkomstig het rechterlijk onderzoek dient te voldoen aan waarborgen als het verdedigingsbeginsel<sup>119</sup> en het beginsel van equality of arms. Dit houdt in dat er evenwicht dient te zijn in de mogelijkheden die partijen hebben voor wat betreft het inbrengen van informatie en het verkrijgen van informatie over het proces.<sup>120</sup> Als uitwerking van het verdedigingsbeginsel bepaalt de Awb<sup>121</sup> dat de rechter partijen op de hoogte moet stellen van plaats en tijd van een door hem te verrichten onderzoek, zodat zij daarbij aanwezig kunnen zijn. Deze processuele waarborgen biedt de Awb niet met betrekking tot het deskundigenonderzoek.<sup>122</sup> Het gaat bij deskundigenonderzoek namelijk om feitenonderzoek en niet om een contradictoire procedure.<sup>123</sup> Wel kan het onderzoek door de StAB in belangrijke mate worden aangemerkt als gemandateerd rechterlijk onderzoek. Indien op de hiervoor beschreven manier wordt gekeken naar het werk van de deskundige, dient ook de adviseur zich aan de voorschriften te houden zoals die voor het rechterlijk onderzoek verplicht zijn.

### Aankondiging bezoek

De adviseur van de StAB die een bezoek aflegt, dient partijen bij voorkeur telefonisch te benaderen en wel ten minste een week voor het onderzoek plaatsvindt. Voor de telefonische benadering is gekozen zodat bij het maken van de definitieve afspraak met de beschikbaarheid van de betrokkenen rekening kan worden gehouden.<sup>124</sup> Uit het *“Handboek StAB”* blijkt niet dat een schriftelijke aankondiging van het bezoek verplicht is. Wel dient in het geval van de schriftelijke benadering deze ten minste twee weken voor het afleggen van het geplande bezoek te worden verstuurd.<sup>125</sup> Bij het bezoek van de adviseur

---

<sup>119</sup> Partijen dienen mededelingen en bewijs in kunnen brengen op een zodanig moment dat de wederpartij nog in de gelegenheid is daarop te reageren. D. Alewijn, E.A. Alkema (1999) Bestuursprocesrecht, Deventer, Kluwer. P. 599

<sup>120</sup> A.A. Freriks e.a. (2001), p. 32

<sup>121</sup> 8:50 lid 3

<sup>122</sup> A.A. Freriks e.a. (2001), p. 32

<sup>123</sup> A.A. Freriks e.a. (2001), p. 32

<sup>124</sup> Bijlage 9: Handboek RO. p. 9

<sup>125</sup> Bijlage 9: Handboek RO p. 8

worden partijen op de hoogte gebracht van het doel van het bezoek door de adviseur.<sup>126</sup> De adviseur dient tijdens zijn bezoek te benadrukken dat de StAB door de Afdeling als onpartijdig en onafhankelijk deskundige is ingeschakeld en geen oordeel velt over het geschil.<sup>127</sup> De adviseur dient indien mogelijk na te gaan of partijen op de hoogte zijn van de adviesvraag die de Afdeling aan de StAB heeft gesteld.<sup>128</sup>

Indien een onderwerp door meerdere afzonderlijke partijen aan de orde wordt gesteld, kan het bezoek met instemming van partijen worden gecombineerd. In artikel D van het "*Handboek StAB*" is een bepaling opgenomen die betrekking heeft op de overige contacten. Derde belanghebbenden worden uitsluitend benaderd wanneer de adviseur dit in het kader van zijn onderzoek noodzakelijk acht.<sup>129</sup> De bevindingen van derde belanghebbenden kunnen ook blijken uit stukken welke ingediend zijn bij de Afdeling. Deze stukken krijgt de adviseur toegestuurd door de Afdeling en kunnen voldoende zijn voor de adviseur. Indien wel contact wordt gelegd, dient daarvan in het verslag van alle benaderde partijen melding te worden gemaakt. Indien met een van de partijen geen contact is gelegd dient hiervan de reden te worden genoemd in het verslag.

### **Opvattingen in de literatuur**

Uit het onderzoek "*Vijf jaar StAB*" blijkt dat in milieuzaken in alle gevallen contact wordt gezocht met het bevoegd gezag.<sup>130</sup> Indien wordt afgezien van een persoonlijk onderhoud met het gemeentebestuur en/of appellanten, vindt in ieder geval telefonisch overleg plaats.<sup>131</sup> Vertegenwoordigers van het provinciebestuur worden in beginsel telefonisch benaderd. Wat opmerkelijk is, is dat het contact met de vertegenwoordigers van het gemeentebestuur een sterkere nadruk kent dan het contact met de vertegenwoordiger van het provinciebestuur. Deze werkwijze kan worden verklaard door het feit dat het gemeentebestuur als planopsteller aanvullende informatie kan verstrekken en stukken kan verstrekken waarover de provincie niet beschikt.<sup>132</sup> Op het gegeven dat het contact met de gemeente een sterkere nadruk kent dan het contact met de provincie bestaat kritiek van de provinciale besturen.<sup>133</sup> In het verlengde daarvan wordt ook het enkele telefonische contact als kritiekpunt genoemd.<sup>134</sup> Ten tijde van het adviseren in kroongeschillen bestond deze kritiek ook al.<sup>135</sup>

Het plaatselijk onderzoek kan door de onbekendheid van betrokken partijen met de rol van de StAB in het proces, zorgen voor hogere verwachtingen over het werk van de StAB. Partijen zouden volgens

---

<sup>126</sup> Bijlage 9: Handboek RO. p. 8

<sup>127</sup> Bijlage 9: Handboek RO p. 8

<sup>128</sup> Bijlage 9: Handboek RO p. 8

<sup>129</sup> Bijlage 5: Handboek Stab artikel d .2

<sup>130</sup> A.A. Freriks e.a. (2001), p. 50

<sup>131</sup> A.A. Freriks e.a. (2001), p. 50

<sup>132</sup> A.A. Freriks e.a. (2001), p. 50

<sup>133</sup> A.A. Freriks e.a. (2001) p. 62

<sup>134</sup> A.A. Freriks e.a. (2001), p. 63

<sup>135</sup> A.F. Gaatstra e.a. (1990), p. 111

Heldeweg het onderzoek van de adviseur als allround beoordeling van hun positie kunnen beschouwen.<sup>136</sup>

### De praktijk

Op de vraag wat de geïnterviewden vonden van de werkwijze van de StAB (waarbij onder werkwijze wordt verstaan, de manier waarop de StAB te werk gaat bij het opstellen van het deskundigenbericht, vanaf het afleggen van het bezoek tot het verwerken van de gevonden resultaten in het uiteindelijk rapport) antwoord 81%<sup>137</sup> tevreden te zijn. Hierbij dient te worden opgemerkt, dat van de ondervraagde respondenten, enkel appellanten hebben aangegeven het werk van de StAB als negatief (7,7%) of matig (15,4%) te beschouwen. Ter illustratie is onderstaande tabel ingevoegd.

		In welke hoedanigheid betrokken				Totaal
		A	B	C	D	
Beoordeling werkwijze StAB	Negatief	7,7%				3,1%
	Matig	15,4%				6,3%
	Positief	69,2%	100,0%	85,7%	100,0%	81,3%
	Zeer positief	7,7%		14,3%		9,4%
Totaal		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

**Figuur 1:** Vraag 4: Wat vind u van de werkwijze van de StAB?

#### Legenda

A=appellant

B=procesvertegenwoordiger appellant

C=vertegenwoordiger gemeente en/of provincie

D=derde belanghebbende of diens procesvertegenwoordiger

### 4.2.1 Samenvatting en conclusie

In deze paragraaf is het plaatselijk onderzoek door de StAB beschreven. In het "*Handboek StAB*" wordt het onderzoek ter plaatse beschreven. Hieruit blijkt onder meer dat de adviseur een bezoek brengt aan alle locaties, die naar zijn mening voor de beoordeling van het geschil moeten worden bezocht. Ook is bepaald dat de adviseur de partijen bij voorkeur een week voor het onderzoek benaderd. In milieuzaken wordt in alle gevallen contact gezocht met het bevoegd gezag. Indien wordt afgezien van een persoonlijk onderhoud met het gemeentebestuur en/of appellanten, vindt in ieder geval telefonisch overleg plaats. Vertegenwoordigers van het provinciebestuur worden in beginsel telefonisch benaderd. Hierop bestaat al lange tijd kritiek van de provincie. Deze kritiek bestond ten tijde van het in beroep gaan op de Kroon ook al.

Op de vraag wat de ondervraagde respondenten vond van de werkwijze van de StAB geeft meer dan driekwart aan tevreden te zijn. Respondenten vinden dat de StAB zijn werk als adviseur naar tevredenheid uitvoert.

<sup>136</sup> M.A. Heldeweg (1993), p. 359

<sup>137</sup> Bijlage 6: Output data, vraag 4



*“Hoe ervaren betrokken partijen het plaatselijk onderzoek?”* Betrokken partijen vinden het plaatselijk onderzoek erg belangrijk voor een onafhankelijk oordeel van het geschil.

### 4.3 Invloed van partijen op het deskundigenbericht

In deze paragraaf worden de mogelijkheden beschreven die betrokken partijen worden geboden om te reageren op het deskundigenbericht nadat dit gereed is. In deze paragraaf wordt de volgende onderzoeksvraag behandeld: *Zijn de deskundigenberichten in overeenstemming met de verwachtingen van de betrokken partijen en ervaren zij de mogelijkheid die hen wordt geboden door de bestuursrechter als instrument om een mogelijke vorm van invloed op het deskundigenbericht uit te oefenen?*

#### Wet- en regelgeving

Nadat het deskundigenbericht gereed is, wordt dit naar de Afdeling gestuurd. De Afdeling dient binnen twee weken<sup>138</sup> het rapport aan de betrokken partijen te zenden. Artikel 8:47 lid 5 Awb geeft partijen het recht om binnen vier weken na ontvangst van het deskundigenbericht te reageren door hun schriftelijke zienswijze kenbaar te maken. De termijn van vier weken kan door de rechter, indien dat nodig is, worden verlengd.<sup>139</sup> Deze termijn is voor alle partijen gelijk en stelt hen in de gelegenheid nadere aanvullingen te geven. Door het toesturen van het deskundigenbericht door de Afdeling worden betrokken partijen voordat de zaak ter zitting wordt behandeld bij de bestuursrechter in kennis gesteld van het deskundigenbericht. Ook worden zij in de gelegenheid gesteld hierop te reageren. Door bestudering van het deskundigenbericht en het indienen van eventuele zienswijzen zijn partijen beter in staat om zich voor te bereiden op de zitting.

#### Opvattingen in de literatuur

De bevindingen van partijen worden onder andere tijdens het plaatselijk onderzoek van de StAB bekend gemaakt aan de adviseur. De adviseur neemt deze bevindingen op in zijn rapport, maar blijft onafhankelijk in het opstellen van het deskundigenbericht. De adviseur houdt zich enkel bezig met de onderzoeksvraag en het weergeven van de gevonden feiten. Uit het onderzoek “*Vijf jaar StAB*” blijkt dat de destijds ondervraagde groep respondenten over het algemeen vindt dat ze voldoende in de gelegenheid is gesteld te reageren op het geschil. Echter wordt dit genuanceerd door een andere bevinding uit het onderzoek “*Vijf jaar StAB*”. Deze bevinding heeft betrekking op het feit dat men destijds vond dat de argumenten die zij hebben aangedragen onvoldoende in het advies van de StAB aan de orde zijn gekomen.<sup>140</sup>

Schrijvers van het onderzoek “*Vijf jaar StAB*” bevelen aan het deskundigenbericht in concept aan partijen voor commentaar toe te zenden voordat het definitief aan de rechter wordt voorgelegd. Hiermee wordt volgens het onderzoek “*Vijf jaar StAB*” gewaarborgd dat de procedure ‘Mantovenlliproof is’.<sup>141</sup>

<sup>138</sup> Bijlage 10: Procesregeling RVS 2002 Art. 15.1 lid

<sup>139</sup> Awb Art. 8:47 lid 6

<sup>140</sup> A.A. Freriks, J. Robbe, G.T.J.M. Jurgens (2001) *Vijf jaar StAB*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers. P. 63

<sup>141</sup> A.A. Freriks, J. Robbe, G.T.J.M. Jurgens (2001) *Vijf jaar StAB*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers. P. 40

## De praktijk

Betrokken partijen vinden het prettig voorafgaand aan de zitting in kennis te zijn gesteld van het deskundigenbericht en merken ook dat dit deskundigenbericht in veel gevallen wordt betrokken bij de zitting. Betrokken respondenten ervaren de verwijzingen van het deskundigenbericht in de uitspraak als positief (50%) of zelfs zeer positief (41%).<sup>142</sup>

Tijdens het interview is aan de betrokken respondenten gevraagd of het deskundigenbericht in overeenstemming was met de verwachtingen. Meer dan de helft (72%)<sup>143</sup> van de ondervraagde respondenten heeft hierop een bevestigend antwoord gegeven.

Respondenten is gevraagd of zij vinden dat zij voldoende invloed hebben gehad op het uitgebrachte deskundigenbericht nadat zij deze door de bestuursrechter hebben ontvangen. Met invloed wordt bedoeld; de mate waarin respondenten de mogelijkheid hebben gehad om op het deskundigenbericht te reageren en daarmee in de gelegenheid zijn gesteld zaken te veranderen of aan te vullen. 87,5%<sup>144</sup> van de ondervraagde respondenten geeft aan het gevoel voldoende invloed op het deskundigenbericht te hebben gehad.

### 4.3.1 Samenvatting en conclusie

In deze paragraaf is de invloed van partijen op het deskundigenbericht beschreven vanuit de wet en regelgeving, vanuit de bevindingen van auteurs en is tot slot de situatie in de praktijk beschreven. Hieruit is gebleken dat veelvuldig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om op het deskundigenbericht te reageren. Het voorafgaand aan de zitting opsturen van het deskundigenbericht aan betrokken partijen geeft partijen inzicht in het resultaat van het onderzoek van de StAB. Door deze werkwijze wordt voldaan aan een transparante voorprocedure. Daarnaast zorgt deze werkwijze ervoor dat partijen zich beter op de zitting kunnen voorbereiden.

*“Zijn de deskundigenberichten in overeenstemming met de verwachtingen van de betrokken partijen en ervaren zij de mogelijkheid die hen wordt geboden door de bestuursrechter als een instrument om een mogelijke vorm van invloed op het deskundigenbericht uit te oefenen?”* De deskundigenberichten zijn over het algemeen in overeenstemming met de verwachtingen van partijen. Om die reden ervaren partijen het als zeer prettig dat zij voorafgaand aan de zitting in kennis worden gesteld van het deskundigenbericht. Dit biedt hen de mogelijkheid te reageren en al dan niet terechte fouten onder de ogen van de bestuursrechter te brengen.

---

<sup>142</sup> Bijlage 6: Output data, vraag 17A

<sup>143</sup> Bijlage 6: Output data, vraag 11

<sup>144</sup> Bijlage 6: Output data, vraag 13

## Hoofdstuk 5. Conclusies

In hoofdstuk één van dit onderzoek zijn de probleemstelling en de onderzoeksvragen beschreven. De onderzoeksvragen zijn behandeld in hoofdstuk twee, drie en vier. In hoofdstuk vier is de adviesprocedure onderverdeeld in een drietal items, te weten; de adviesvraag, het plaatselijk onderzoek en het uitbrengen van het deskundigenbericht. De behandeling van de drie items heeft bijgedragen aan de beantwoording van de probleemstelling. In dit hoofdstuk worden in paragraaf 5.1, de conclusies per onderzoeksvraag kort weergegeven. Het resultaat dient inzicht te geven in de geformuleerde onderzoeksvraag: *“Hoe ervaren betrokken partijen de werkwijze van de StAB met betrekking tot de totstandkoming van het deskundigenbericht?”*

### 5.1 Conclusies met betrekking tot de onderzoeksvragen

#### Onderzoeksvraag 1:

*Hoe is de positie van de StAB in het bestuursrecht verankerd?*

De positie van de StAB is verankerd in artikel 20.14 ev. van de Wet milieubeheer en in de Wet op de Ruimtelijke Ordening in artikel 57 ev. De wettelijke mogelijkheid voor de bestuursrechter om een onderzoek in te laten stellen door een onafhankelijk bureau is neergelegd in artikel 8:47 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht

Het deskundigenbericht was ten tijde van het bestaan van het beroep op de Kroon beter bekend als ambtsbericht. In 1985 maakte het Benthem - arrest een einde aan het Kroonberoep aangezien deze niet voldeed aan artikel 6 van het EVRM. Als reactie werd de TwK in het leven geroepen als tijdelijke oplossing. Al snel kwam de positie van beide adviseurs ter discussie te staan. De kritiek was onder andere gericht op de formele relatie tussen de adviseurs die de deskundigenberichten opstellen en het toenmalige ministerie van VRO, wat volgens critici leidde tot de schijn van partijdigheid. Dit alles heeft uiteindelijk tot een wettelijke regeling geleid die het mogelijk heeft gemaakt dat de StAB op 29 september 1995 werd opgericht. Sindsdien is de onpartijdigheid en onafhankelijkheid bij wet geregeld.

#### Onderzoeksvraag 2:

*Wat is de functie van het deskundigenbericht binnen het bestuursrechtelijke geding en wat is daarbinnen de rol van de StAB?*

Het deskundigenbericht heeft binnen het bestuursrechtelijk geding de functie om bij te dragen aan waarheidsvinding. De rechter heeft vaak onvoldoende technische kennis om een geschil goed te beoordelen. Om duidelijkheid te krijgen over specifieke zaken met betrekking tot milieu of ruimtelijke ordening, heeft de rechter de mogelijkheid en in bepaalde gevallen zelfs de plicht, om vanwege de eis van zorgvuldige en rationele voorbereiding van een rechterlijk oordeel, informatie in te winnen ten behoeve van de in het geding zijnde zaak. Hiervoor schakelt de rechter de StAB als deskundige in.

88%<sup>145</sup> van de ondervraagde respondenten vindt niet dat de bestuursrechter een ander adviesorgaan in moet schakelen. Wat de rol van de StAB binnen het proces is, is niet altijd even duidelijk voor partijen. Van de ondervraagde respondenten wordt door 34%<sup>146</sup> aangegeven dat zij nooit eerder van de StAB hadden gehoord. Het is gebleken dat de rol van de StAB binnen het proces ook niet goed wordt verhelderd. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de summiere informatie die wordt gegeven door de Afdeling in de bekendmaking dat de StAB voor advies is gevraagd. Een andere reden is de algemene vraagstelling. Hierdoor ontstaat voor partijen vaak geen inzicht in de rol van de StAB.

### Onderzoeksvraag 3:

*Zijn betrokken partijen op de hoogte van de adviesvraag en de daarmee samenhangende rol van de StAB in het proces?*

Betrokken partijen zijn niet altijd op de hoogte van de adviesvraag zoals de bestuursrechter deze bij de StAB heeft neergelegd, 28%<sup>147</sup> van de ondervraagde respondenten geeft aan onbekend te zijn met de opdracht die door de bestuursrechter aan de StAB is meegegeven. Tweederde van de ondervraagde respondenten 66%<sup>148</sup> geeft aan bekend te zijn met de adviesvraag.

De wet schrijft voor dat de benoeming moet vermelden welke opdracht door de deskundige moet worden vervuld. Bij navraag<sup>149</sup> bij de Afdeling is gebleken dat geen adviesvraag als zodanig wordt geformuleerd, maar dat het verzoek tot het opstellen van een deskundigenbericht meer een opdracht is. Daarmee wordt in strikte zin voldaan aan artikel 8:47 lid 2 Awb. De reden die de Afdeling geeft om niet overeenkomstig de procesregeling en de Awb een vraag te stellen is het feit dat er door een algemene opdrachtformulering een onderzoek wordt gedaan naar de gehele situatie waardoor er niets te wensen over blijft.

### Onderzoeksvraag 4:

*Hoe ervaren betrokken partijen het plaatselijk onderzoek?*

Aan de respondenten is gevraagd hoe zij de werkwijze van de StAB heeft ervaren. Onder werkwijze valt ook het plaatselijk onderzoek dat de StAB uitvoert. De meerderheid<sup>150</sup> van de ondervraagde respondenten geeft aan de werkwijze die de StAB hanteert als positief te ervaren. Wat opmerkelijk is, is dat in tegenstelling tot hetgeen is vastgelegd in het "*Handboek StAB*", de adviseur tijdens zijn bezoek niet altijd duidelijk maakt wat de rol van de StAB is. Betrokken partijen vinden het plaatselijk onderzoek erg belangrijk voor een onafhankelijk oordeel van het geschil.

---

<sup>145</sup> Bijlage 6: Output data, vraag 16

<sup>146</sup> Bijlage 6: Output data, vraag 14

<sup>147</sup> Bijlage 6: Output data, vraag 12b

<sup>148</sup> Bijlage 6: Output data, vraag 12b

<sup>149</sup> Bijlage 11: mailverkeer tussen onderzoeker en Afdeling

<sup>150</sup> Bijlage 6: Output data, vraag 4

### Onderzoeksvraag 5:

*Zijn de deskundigenberichten in overeenstemming met de verwachtingen van de betrokken partijen en ervaren zij de mogelijkheid die hen wordt geboden door de bestuursrechter als een instrument om een mogelijke vorm van invloed op het deskundigenbericht uit te oefenen?*

De deskundigenberichten zijn niet altijd in overeenstemming met de verwachtingen van partijen. Van de ondervraagde respondenten geeft 25%<sup>151</sup> aan dat zij andere verwachtingen hadden van het deskundigenbericht. Om die reden ervaren partijen het dan ook als zeer prettig dat zij voorafgaand aan de zitting in kennis worden gesteld van het deskundigenbericht.

Aan de respondenten is gevraagd of zij vinden dat zij voldoende invloed hebben gehad op het uitgebrachte deskundigenbericht nadat zij deze door de bestuursrechter hebben ontvangen. Met invloed wordt bedoeld of men vindt dat men door de bestuursrechter in de gelegenheid is gesteld op het deskundigenbericht te reageren. Een overgrote meerderheid<sup>152</sup> van de ondervraagde respondenten geeft aan het gevoel te hebben dat zij voldoende invloed op het deskundigenbericht hebben gehad.

Het voorafgaand aan de zitting opsturen van het deskundigenbericht aan betrokken partijen geeft partijen inzicht in het resultaat van het onderzoek door de StAB. Door deze werkwijze wordt voldaan aan een transparante voorprocedure. Daarnaast zorgt deze werkwijze ervoor dat partijen zich beter op de zitting kunnen voorbereiden.

### Probleemstelling:

*Hoe ervaren betrokken partijen de werkwijze van de StAB met betrekking tot de totstandkoming van het deskundigenbericht?*

Naar aanleiding van de behandeling van de onderzoeksvragen in de verschillende hoofdstukken is inzicht ontstaan in hoe betrokken partijen de werkwijze van de StAB ervaren. Daarnaast zijn ook veel andere inzichten verkregen uit de behandeling van de materie.

Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden is eerst ingegaan op de geschiedenis van het deskundigenbericht. Daarna is ingegaan op de rol die de StAB dient te vervullen volgens de wet. In hoofdstuk 4 zijn vervolgens de zogenaamde items behandeld met de daarbij geformuleerde onderzoeksvragen. De items hebben betrekking op de totstandkoming van het deskundigenbericht. Behandeling van deze items heeft inzicht geboden in beantwoording van de probleemstelling. Om de ervaring van partijen te kunnen beoordelen is vanuit de drie behandelde items antwoord gezocht op de ervaring van partijen met het proces dat aan de totstandkoming van het deskundigenbericht ten grondslag ligt.

---

<sup>151</sup> Bijlage 6: Output data, vraag 11

<sup>152</sup> Bijlage 6: Output data, vraag 13

Het onderzoek van de StAB begint nadat zij van de bestuursrechter een opdracht heeft gekregen een onderzoek te doen. De bestuursrechter doet dit door een zogenaamde adviesvraag neer te leggen bij de StAB. Allereerst is gekeken of de partijen bekend zijn met deze adviesvraag. Helaas zijn partijen vaak niet op de hoogte van de adviesvraag. Als partijen dat wel zijn, blijken zij door de algemene opzet van de vraagstelling geen goed beeld te hebben van hetgeen de StAB dient te onderzoeken. Doordat de vraagstelling van de Afdeling aan de StAB vaak algemeen geformuleerd, wordt door de StAB een uitgebreid onderzoek gedaan.

Aangezien 34%<sup>153</sup> van de respondenten heeft aangegeven de StAB niet te kennen, en de rol van de StAB ook tijdens het plaatselijk bezoek niet altijd duidelijk wordt gemaakt, kunnen te hoge verwachtingen bestaan over het werk van de StAB. Op de vraag of respondenten het gevoel hebben dat zij voldoende in de gelegenheid worden gesteld om invloed uit te oefenen op de totstandkoming van het deskundigenbericht geeft 87,5%<sup>154</sup> van de ondervraagde respondenten aan voldoende invloed uit te kunnen oefenen op het deskundigenbericht.

Het resultaat van het deskundigenbericht is door de hogere verwachting niet altijd in overeenstemming met de realiteit. Respondenten hebben door gebrek aan kennis over de rol van de StAB binnen het geding vaak andere verwachtingen (bijvoorbeeld; juridisch oordeel van het geschil) van het deskundigenbericht. De respondenten maken veelvuldig gebruik van de mogelijkheid op het deskundigenbericht te reageren. Op deze manier kunnen al dan niet terechte fouten onder de ogen van de bestuursrechter worden gebracht.

Hiermee is het antwoord op de probleemstelling als volgt samen te vatten:

Over het algemeen zijn de ondervraagde respondenten tevreden met de werkwijze van de StAB bij het opstellen van het deskundigenbericht. Een minpunt is dat men niet goed bekend is met de rol van de StAB, doordat de adviesvraag niet altijd bekend is bij partijen. Hierdoor kunnen andere verwachtingen ontstaan van de werkzaamheden van de StAB. De rol wordt ook niet altijd, overeenkomstig het "*Handboek StAB*", tijdens het plaatselijk onderzoek bekend gemaakt. Het plaatselijk onderzoek wordt zeer op prijs gesteld. Partijen geven aan dat zij het gevoel hebben dat men tijdens dit bezoek voldoende invloed uit kan oefenen op de totstandkoming van het deskundigenbericht. Bij het lezen van het deskundigenbericht dat partijen wordt toegestuurd door de Afdeling, geeft een merendeel van de ondervraagde respondenten aan het nodig te vinden te reageren op hetgeen beschreven is in het deskundigenbericht. Hieruit blijkt dat men niet altijd het deskundigenbericht onderschrijft. Partijen ervaren de mogelijkheid die hen wordt geboden door de Afdeling dan ook als prettig. Respondenten twijfelen wel aan het feit of de Afdeling iets doet met de ingediende zienswijzen. Desondanks vinden betrokken partijen het wel belangrijk dat de Afdeling op de hoogte is van het oordeel van de desbetreffende partij.

---

<sup>153</sup> Bijlage 6: Output data, vraag 14

<sup>154</sup> Bijlage 6: Output data, vraag 13

## Hoofdstuk 6 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten worden een aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn onderverdeeld in twee relaties; StAB – Partijen en de relatie Partijen – Afdeling. Deze relaties komen respectievelijk aan bod in paragraaf 6.1 en 6.2.

### 6.1 StAB – Partijen

#### ***Afleggen van bezoek door adviseur bij vertegenwoordiger provinciaal bestuur***

In eerder gedaan onderzoek<sup>155</sup>, wordt de wens door de provincie geuit om door de StAB bezocht te worden. De uitkomsten van dit onderzoek onderschrijven deze eerder gedane aanbeveling. Alleen zo kan worden gewaarborgd dat alle partijen aan bod zijn geweest en dat geen onderscheid wordt gemaakt in de wijze waarop betrokken partijen worden benaderd. Uit gesprekken met adviseurs van de StAB is gebleken dat het bezoek aan de vertegenwoordigers van de provincie vaak achterwege wordt gelaten omdat uit de stukken het standpunt voldoende duidelijk is gemaakt. Om aan de wensen van de provincie tegemoet te komen, is het wenselijk, dat de adviseur na het stellen van de gebruikelijke vragen, ook vraagt of het bevoegde gezag middels een bezoek tot meer (relevante) informatie voor het onderzoek zou kunnen komen. Indien dit bezoek niet nodig wordt geacht, kan de adviseur van dit bezoek afzien. Ten tijde van het afronden van dit onderzoek is gebleken dat de StAB bezig is met het beter betrekken van de provincie bij haar onderzoek. Hierover zijn nog geen concrete organisatorische afspraken gemaakt.

#### ***Bezoek appellanten***

Betrokken partijen hebben aangegeven de aankondiging van de StAB voor het plaatselijk onderzoek te kort te vinden. De StAB wijt de korte vooraankondiging, aan de door de Afdeling opgegeven termijn van drie maanden waarbinnen het deskundigenbericht gereed dient te zijn. Hierdoor zou het onmogelijk zijn om het plaatselijk onderzoek eerder aan de kondigen, omdat daar geen tijd voor is. Indien de partijen niet in de gelegenheid zijn om op het voorgestelde moment tijd vrij te maken, is het ook mogelijk om de StAB zelf te bezoeken indien partijen de behoefte voelen iets toe te lichten. Dit is niet opgenomen in het "*Handboek StAB*". Indien de StAB deze mogelijkheid biedt, behoren alle adviseurs daarvan op de hoogte te zijn. Een ruimere vooraankondiging van het plaatselijk onderzoek is door de korte tijd waarbinnen de StAB haar onderzoek af moet ronden niet mogelijk. Het is wel mogelijk voor betrokken partijen om de StAB te bezoeken om eventuele zaken toe te lichten. Deze mogelijkheid staat echter niet opgenomen in het "*Handboek StAB*", is niet bekend bij alle adviseurs en wordt niet in de vooraankondiging van het bezoek door de StAB vermeld. Hierdoor zijn betrokken partijen niet op de hoogte van deze mogelijkheid. Het is aan te bevelen deze mogelijkheid op te nemen in het "*Handboek StAB*", de adviseurs op de hoogte te brengen en tijdens het plaatselijk onderzoek de mogelijkheid kenbaar te maken aan betrokken partijen.

---

<sup>155</sup> A.A. Freriks e.a. (2001), p.63



### **Open cultuur**

Ondanks het feit dat maar weinig respondenten aangeven dat ze twijfelen aan de onafhankelijke positie van de StAB is het aanbevelenswaardig als organisatie open te staan voor kritiek. De StAB werkt intern aan dit punt. Zo is het plan ontstaan halfjaarlijks een zitting bij te laten wonen door een collega adviseur van de StAB. Zo wordt voor de StAB inzichtelijk welke bezwaren partijen hebben geuit tegen het deskundigenbericht. Hieruit kan leer worden getrokken voor het opstellen van deskundigenberichten in de toekomst. Het is aan te bevelen de geuite bezwaren op te nemen in een register, om al dan niet gemaakte 'fouten' zo min mogelijk te beperken voor de toekomst.

### **Deskundigenbericht**

De mogelijkheid om telefonisch contact op te nemen met de adviseur voordat hij het rapport verzend naar de bestuursrechter is weinig bekend bij ondervraagde respondenten. De aanbeveling wordt gedaan om deze mogelijkheid te benadrukken tijdens het bezoek aan partijen. Indien betrokken partijen wel op de hoogte zijn van deze mogelijkheid, is het vooral het bevoegd gezag dat aangeeft geen contact op te nemen omdat zij van mening is dat dit niet past binnen het kader van de onafhankelijke positie van de StAB.

### **Evaluatie**

Om de waarde van partijen constant te meten is het aanbevelenswaardig na ieder afgerond deskundigenbericht alle betrokken/gesproken partijen een standaard vragenlijst te sturen. Hierdoor bewaakt de StAB haar eigen werk optimaal en kan ze naar aanleiding daarvan haar organisatie en de uitvoering van haar taak beter afstemmen op de behoeften van partijen.

## **6.2 Partijen – Afdeling**

### **Adviesvraag**

Het is wenselijk de adviesvraag enigszins af te bakenen. Dit hoeft niet door het formuleren van een specifieke onderzoeksvraag aangezien dit niet altijd wenselijk is. Gedacht kan worden aan de bekendmaking van de afbakening van het 'onderzoeksveld' van de adviseur. In de zaken waarin wel de opdracht vermeld wordt, wordt dit als 'normaal' ervaren, maar men vindt de opdracht vaak te algemeen, onbegrijpelijk of nietszeggend.

### **Rol StAB**

De rol van de StAB is bij partijen niet altijd even duidelijk. Uit de aankondiging van de Afdeling wordt ook niet goed duidelijk gemaakt wat de rol van de StAB is. Dit zou verbeterd kunnen worden door in de aankondiging, zonder dat daarbij een opdracht wordt geformuleerd, vooral de rol van de StAB duidelijk te omschrijven. Hierbij valt te denken aan een bepaling in de zin van: *'De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening is voor advies gevraagd in het kader van het onderhavige geschil. Haar rol strekt zich tot een onafhankelijk oordeel, daar waar de Afdeling niet kundig is om het geschil in het kader van het onderhavige geschil te beoordelen op technische zaken omtrent Milieu of Ruimtelijke Ordening. Het advies strekt zich niet tot een juridisch inhoudelijk oordeel,*

maar dient enkel tot een technische feitenbeschrijving die de Afdeling nodig acht voor haar oordeelsvorming in de uiteindelijke uitspraak'. Hierdoor ontstaat voor de betrokken partijen inzicht in de rol van de StAB, welke bij bezoek door de adviseur nog eens wordt toegelicht. Daarnaast maakt de adviseur tijdens zijn bezoek niet in alle onderzochte gevallen bekend wat zijn rol is. Het is daarom aanbevelenswaardig de rol van de adviseur beter te benadrukken. Hij dient er namelijk te allen tijde voor te waken dat zijn rol als adviseur en zijn opdracht zo duidelijk mogelijk is verwoordt naar partijen.

### **Reactie op het deskundigenbericht**

Van de respondenten geeft het merendeel aan gebruik te maken van de mogelijkheid die hen wordt geboden, door de Afdeling op het deskundigenbericht te reageren. Redenen om te reageren zijn onder andere om het rapport te onderschrijven, aan te vullen en om al dan niet gemaakte fouten in het deskundigenbericht onder de ogen van de Afdeling te brengen. Partijen zijn zich goed bewust dat dit een mogelijkheid is die de Afdeling biedt en dit los staat van het oordeel over de StAB. Wel vinden partijen het in dit kader daarom juist prettig als zij middels een concept deskundigenbericht in de gelegenheid gesteld zouden worden om op het deskundigenbericht te reageren voordat dit naar de Afdeling wordt gestuurd. In het kader van de lange procedure die kenmerkend is voor het behandelen van beroep bij de Afdeling is het niet wenselijk deze termijn te verlengen door een concept deskundigenbericht aan partijen te verzenden. Daarnaast zullen de commentaren op het concept door de adviseur moeten worden beoordeeld op juistheden. Dit strekt niet tot de taak van de adviseur. Hij dient zich enkel bezig te houden met het vaststellen van technische feiten omtrent milieu en ruimtelijke ordeningszaken en de waarheidsvinding en het oordeel daaromtrent over te laten aan de rechter. Het is daarom in tegenstelling tot aanbevelingen die zijn gedaan in het onderzoek "Vijf jaar StAB" niet aanbevelenswaardig om partijen een concept versie van het deskundigenbericht te sturen<sup>156</sup>, dit zou de al lange procedure nog meer verlengen.

### **Tot slot**

In dit onderzoek is een aantal vragen behandeld om zo te komen tot het antwoord op de geformuleerde probleemstelling. Concluderend kan gezegd worden dat vanuit de visie van de ondervraagde respondenten een aantal zaken verbeterd kan worden. De deskundigenberichten zijn niet geheel volgens de verwachting van betrokken partijen. Dit komt onder meer door de onbekendheid met de StAB als organisatie en haar rol binnen het proces.

Voordat in wordt gegaan op eventuele verbeteringen, dient benadrukt te worden dat alles op 'papier' goed is uitgewerkt. Er dient vooral aandacht te zijn voor de uitvoering van een aantal regels door de adviseurs. Hiervoor zou de strategie van de StAB aangepast kunnen worden. Wel dient gewaakt te worden dat de strategie in het geval van de StAB min of meer gedwongen is door de *values and expectations of those who have power in and around the organisation*.<sup>157</sup> Met dit laatste wordt vooral bedoeld op de opdrachtgever in dit geval, de Afdeling. Het is erg lastig om met een 'kant en klare'

---

<sup>156</sup> A.A. Freriks e.a. (2001), p.40

<sup>157</sup> G. Johnson e.a. (2005) p. 7

oplossing te komen om de werkwijze van de StAB beter aan te laten sluiten op de wensen van de betrokken partijen. Dit komt doordat de Afdeling een grote en zeer belangrijke rol heeft in de werkwijze van de StAB. Zoals is gebleken uit de resultaten van dit onderzoek is het lastig om de relatie tussen de StAB en de betrokken partijen te onderzoeken zonder daarbij de Afdeling te betrekken. Deze twee partijen zijn immers onlosmakelijk verbonden met elkaar. Daarom dient de StAB te allen tijden haar rol als adviseur aan betrokken partijen goed duidelijk te maken.

De tevredenheid van betrokken partijen met betrekking tot het deskundigenbericht zou kunnen worden vergroot door de rol van de partijen te vergroten. Er is net als in eerder gedaan onderzoek, ook in dit onderzoek door partijen aangegeven dat een concept deskundigenbericht op prijs wordt gesteld. Wellicht dat vervolgonderzoek met betrekking tot deze aanbevelingen tot een grotere invloed van partijen en daarmee een grotere tevredenheid over de deskundigenberichten en het werk van de StAB kan worden gerealiseerd. Het deskundigenbericht wordt dan wel ten dienste van de bestuursrechter opgesteld, maar de StAB heeft daarvoor wel informatie van betrokken partijen nodig. Het is daarom belangrijk te luisteren naar de wensen van de betrokken partijen.

Kortom, *“Vergroot de waarde van de deskundigenberichten voor de betrokken partijen door hen meer te betrekken bij het proces, het gaat immers om het belang van de partij (en)!”*.

## Literatuurlijst

Addink G.H., Jongma M.P., Leemans T.C., Steendam H.A., Walraven B.J.W. (2002) De beoordeling van milieugeschillen door de bestuursrechter, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Baarda, D.B, Dr. M.P.M. de Goede en Drs. A.G.E. van der Meer-Middelburg (2007) Basisboek Interviewen, Handleiding voor het voorbereiden en afnemen van interviews, Groningen, Wolters-Noordhoff BV: Handleiding voor het voorbereiden en afnemen van interviews.

Babbie, E. (2004). The practice of social research. 10<sup>th</sup> edition. London: Thomson learning.

Berge ten J.B.J.M, Burkens M.C., van Buuren P.J.J. (1978) De Tijdelijke wet Kroongeschillen, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink.

J.B.J.M. ten Berge (1995) Bescherming tegen de overheid, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink,

Broek, G.M. van den, Gier, A.A.J. de & Veldkamp, A.M.E. (2006). Tien jaar StAB. Den Haag: Boom Juridische uitgever.

Brugge T. ter, Veltman J., Broring H.E., Schuiling K.F. & Scheltema M. (1991) Kroongeschillen en het nieuwe bestuursprocesrecht, Deventer, Kluwer.

Freriks, A.A. & Robbe, J. met medewerking van Jurgens, G.T.J.M. (2001). Vijf jaar StAB. Den Haag: Boom Juridische uitgever.

Gaatstra, A.F Michiels, F.C.M.A., Buuren van P.J.J. (1990) Gelet op het ambtsbericht, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink

Handboek StAB: Gedragscode Stichting Advisering Bestuursrechtspraak, januari 2006

Heldeweg M.A. (1993) Normstelling en expertise, Maastricht, Sdu Juridische & Fiscale Uitgeverij.

Hoitink, J.E. & Spelt, N.M. met medewerking van Backes, C.H., Jurgens, G.T.J.M., Widdershoven, R.J.G.M. (1994). *Deskundigenonderzoek in milieugeschillen*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

G. Johnson, K. Scholes, R. Whittington (2005) Exploring corporate strategy Exploring 7<sup>th</sup> Edition, Pearson Education Limited, England.

Leemans, T.C. (2002) De rol van de deskundige in milieugeschillen. In Addink, G.H. (ed.), *De beoordeling van milieugeschillen door de bestuursrechter* (pp. 95-142). Den Haag: Boom Juridische uitgevers

F.C.M.A. Michiels & G.J.M. Cartigny (1991) Rechtbescherming in het milieurecht, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink.

Raad van State, Procesregeling Afdeling bestuursrechtspraak 2002

Stroink F.A.M. (2004 Kern van de bestuursrechtspraak, 's-Gravenhage, Elsevier Juridisch

Swanborn, P.G (1994) Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek, nieuwe editie, Meppel:  
Boom Juridische uitgevers

Velthoven van B.C.J, Wijck van, P.W. (2001) Recht en efficiëntie Kluwer Deventer.

Widdershoven R.J.G.M., Jurgens G.T.J.M., Buuren P.J.J. van en Addink G.H. (1991)  
Bestuursrechtspraak in milieugeschillen.

Wulffraat – van Dijk, M.S.E. (1995). *Feitenonderzoek door de bestuursrechter*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk  
Willink.

## Overzicht bijlagen

Bijlage 1: Selectie onderzochte deskundigenberichten

Bijlage 2: Vragenlijst betrokken partijen/ Vragenlijst *“Gelet op het ambtsbericht”*

Bijlage 3: Introductiebrief

Bijlage 4: Afschrift akte van oprichting StAB

Bijlage 5: Gedragscode StAB

Bijlage 6: Output data StAB en 6.1 Aanvullende output

Bijlage 7: Procesregeling

Bijlage 8: Bekendmaking dat StAB is ingeschakeld

Bijlage 9: Handboek RO

Bijlage 10: Procesregeling RvS

Bijlage 11: Mailverkeer tussen Afdeling en onderzoeker