



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Schadevergoeding bij schending van de redelijke termijn: op weg naar een effectief rechtsmiddel?

Barkhuysen, T.; Emmerik, M.L. van

Citation

Barkhuysen, T., & Emmerik, M. L. van. (2008). Schadevergoeding bij schending van de redelijke termijn: op weg naar een effectief rechtsmiddel? *Nederlands Juristenblad*, 83(26), 1579-1582. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/13312>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/13312>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Schadevergoeding bij schending van de redelijke termijn: op weg naar een effectief rechtsmiddel?

Tom Barkhuysen en Michiel van Emmerik¹

DE RAAD VAN STATE DEED ONLANGS EEN UITSpraak DIE ALS EEN STAP IN DE GOEDE RICHTING OP WEG NAAR EEN EFFECTIEVE RECHTSBESCHERMING TEGEN OVERSCHRIJDING VAN DE REDELIJKE TERMIJN DOOR DE RECHTER KAN WORDEN GEZIEN. OM DEZE RECHTSBESCHERMING VERDER TE EFFECTUEREN, ZOU DE WETGEVER OOK EEN PAAR STAPPEN MOETEN ZETTEN.

Op 4 juni 2008 wees de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak die van groot belang is voor de effectieve rechtsbescherming tegen overschrijding van de redelijke termijn door de rechter.² Daarmee is een nieuwe stap gezet in het realiseren van nationale rechtsmiddelen met betrekking tot (rechterlijke) overschrijdingen van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 EVRM die aan de Straatsburgse eisen voldoen. In deze korte bijdrage zal deze recente uitspraak van de Afdeling in perspectief worden geplaatst en worden gezien of er nog verdere stappen nodig zijn. Achtereenvolgens komen aan de orde de eisen die het EVRM stelt aan de desbetreffende rechtsmiddelen (onder 1) en de reacties daarop in de nationale rechtspraak tot nu toe (onder 2). Vervolgens wordt de genoemde uitspraak geanalyseerd (onder 3) om ten slotte de vraag te beantwoorden of er daarna nog wensen voor de toekomst zijn als het gaat om effectieve rechtsbescherming tegen (rechterlijke) termijnoverschrijding (onder 4).

Mede aanleiding voor deze bijdrage is het feit dat de voormalig President van de Hoge Raad en oud-rechter voor Nederland in het EHRM, Martens, vlak voor zijn overlijden juist in dit blad opriep om snel tegemoet te komen aan de op dat moment nieuwe Straatsburgse eisen.³

1. Straatsburgse eisen ten aanzien van de rechtsmiddelen

Uit de – door Martens in zijn *NJB*-oproep genoemde –

EHRM-uitspraak *Kudla t. Polen* blijkt dat in zaken betreffende 'civil rights and obligations' en in zaken waarin een 'criminal charge' aan de orde is op grond van artikel 6 en artikel 13 EVRM op nationaal niveau effectieve rechtsbescherming moet worden geboden tegen overschrijdingen van de redelijke termijn, ook wanneer deze aan de rechter zijn toe te rekenen.⁴ Uit latere uitspraken van het EHRM blijkt dat aan deze eis kan worden voldaan door het bieden van een rechtsmiddel waarmee een versnelling van een te langdurende procedure kan worden bereikt, maar

Auteur

1. Prof. mr. T. Barkhuysen is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden en advocaat te Amsterdam. Mr. dr. M.L. van Emmerik is universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden en rechter-plaatsvervanger in de Rechtbank Amsterdam, sector bestuursrecht.

Noten

2. ABRvS 4 juni 2008, zaaknummer 200703206/1, LJN BD3121 (www.raadvanstate.nl), zie tevens in deze aflevering, rubriek rechtspraak, 1291, p. 1606.
3. S.K. Martens in *NJB* 2000, p. 2042. Vgl. ook T. Barkhuysen en A.M.L. Jansen, 'Rechtsmiddelen tegen rechterlijke en bestuurlijke traagheid: het EVRM noopt tot aanpassing van het Nederlandse recht', *NJB* 2002, p. 841-848.
4. EHRM 26 oktober 2000, *NJCM-Bulletin* 2001, p. 71 e.v., *USZ* 2001, 37, beide m.nt. Barkhuysen, *EHRC* 2000, 89, m.nt. Van der Velde, *AB* 2001, 275 m.nt. LV, *NJ* 2001, 594 m.nt. Alkema.

De Straatsburgse rechtspraak biedt vaste criteria voor het bepalen van de (on)redelijkheid van de termijn

dat ook voldoende is een rechtsmiddel waarmee alleen (achteraf) schadevergoeding kan worden verkregen.⁵ Deze laatste, beperkende uitleg van de *Kudla*-uitspraak verdient overigens kritiek omdat verdragsstaten daarmee naast het bieden van een mogelijkheid tot het verkrijgen van schadevergoeding niet worden verplicht te voorzien in een preventief rechtsmiddel waarmee (verdere) termijnoverschrijdingen kunnen worden voorkomen. Daarnaast biedt de Straatsburgse rechtspraak vaste criteria voor het bepalen van de (on)redelijkheid van de termijn. Verder volgt uit deze jurisprudentie dat de overschrijding van de redelijke termijn meebrengt dat de Staat – naast eventuele materiële schade – in beginsel ook gehouden is immateriële schade te vergoeden die samenhangt met ondervonden stress, onzekerheid en frustratie. Het optreden van dit soort schade wordt zelfs verondersteld door het EHRM en het kent onder artikel 41 EVRM steeds een bedrag toe ter vergoeding daarvan als de klager daarom verzoekt. Daarvoor hanteert het Hof vaste standaarden van tussen de € 1000 en € 2000 per jaar dat een procedure duurt met een opslag afhankelijk van het belang van de zaak.⁶ Uit latere rechtspraak blijkt dat het wijs is deze standaarden zoveel mogelijk ook in de nationale schadevergoedingspraktijk te volgen omdat klagers bij te grote verschillen met succes in Straatsburg door kunnen procederen om een aanvullende vergoeding te verkrijgen.⁷

2. Reacties daarop in de nationale rechtspraak en beoordeling daarvan

Wat betreft bestuurlijke en rechterlijke traagheid in zaken die 'criminal charges' (onder meer strafzaken en bestuurlijke boetes) betreffen, wordt in Nederland goed aan de hiervoor geschetste eisen voldaan. Overschrijding van de redelijke termijn kan hier leiden tot straf- en boetevermindering.⁸

Ten aanzien van geschillen over 'civil rights and obligations' is in het bestuursrecht voor *bestuurlijke* traagheid (de redelijke termijn begint immers al te lopen vanaf – grof gezegd – het moment dat er bezwaar wordt gemaakt tegen een besluit) eveneens voorzien in effectieve nationale rechtsbescherming. De diverse hoogste bestuursrechters kennen immers naar Straatsburgse standaarden vergoedingen toe voor (immateriële) schade als gevolg van bestuurlijke traagheid. Daarbij wordt ook uitgegaan van de presumptie dat immateriële schade is geleden, tenzij aannemelijk wordt gemaakt dat er bijzondere omstandigheden bestaan die op het tegendeel wijzen.⁹ Bovendien kan hier ook een versnelling worden afgedwongen via het rechtsmiddel van artikel 6:2 Awb (bezwaar en beroep bij niet tijdig beslissen), eventueel in combinatie met een voorlopige voorziening. Een procedure die overigens per 2010 zal worden vereenvoudigd met de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen.¹⁰ In dat licht is ook positief een recente uitspraak van de Afdeling waarin zij met het oog op de redelijke termijn van artikel 6 EVRM zelf in de zaak voorziet in een geschil over

de vergoeding van planschade dat zich reeds vele jaren voortsleepte.¹¹

Problematischer bleek het bieden van rechtsbescherming tegen *rechterlijke* traagheid in geschillen over 'civil rights and obligations'. De Centrale Raad van Beroep neemt uiteindelijk het voortouw en blijkt wel bereid om vast te stellen of rechterlijke traagheid tot een schending van artikel 6 EVRM leidt, maar voor het verkrijgen van schadevergoeding wordt verwezen naar de civiele rechter. Daar zou dan de Staat moeten worden gedagvaard indien niet tot een regeling in der minne zou kunnen worden gekomen.¹² Het is echter maar zeer de vraag of daarmee daadwerkelijk een effectief rechtsmiddel wordt geboden. De Staat is immers geen partij geweest in de procedure voor de Centrale Raad waarin de overschrijding van de redelijke termijn is vastgesteld. Niet zeker is dan ook dat de burgerlijke rechter zich aan deze vaststelling gebonden kan/zal achten onder meer in verband met het vereiste van hoor en wederhoor. Nog problematischer is dat met een procedure voor de civiele rechter ook weer veel tijd en kosten gemoeid zijn, terwijl Straatsburg juist een effectieve en snelle procedure op dit punt eist. Ten slotte is ook niet duidelijk of de civiele rechter in het licht van de Straatsburgse rechtspraak bereid is terug te komen van zijn (muur)vaste, zeer terughoudende jurisprudentie inzake aansprakelijkheid van de Staat vanwege onrechtmatige rechtspraak.¹³ Gevolg is veel onduidelijkheid en onvrede over de bestaande situatie, die er onder meer toe heeft geleid dat verzoeken om schadevergoeding wegens rechterlijke traagheid zelfs de Raad voor de rechtspraak en het Ministerie van Justitie hebben bereikt.

3. Recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak: een belangrijke stap voorwaarts

In haar reeds aangehaalde uitspraak van 4 juni 2008 zet de Afdeling een belangrijke stap voorwaarts bij het bieden van effectieve rechtsbescherming tegen overschrijding van de redelijke termijn door de rechter in geschillen over 'civil rights and obligations'. In casu betreft het een langstlepend geschil tussen een inwoner van Zevenaar en de Minister van Verkeer en Waterstaat inzake het verzoek van appellant om schadevergoeding op grond van de Regeling Nadeelcompensatie Betuweroute. De Afdeling is in navolging van de Centrale Raad bereid om op grond van de in de Straatsburgse jurisprudentie ontwikkelde criteria na te gaan of de redelijke termijn, zoals bedoeld in artikel 6 EVRM, is overschreden. Deze procedure loopt – zo constateert de Afdeling – al ruim vijf jaar en acht maanden, gerekend vanaf de ontvangst door de betrokken minister van het bezwaarschrift tegen het besluit tot afwijzing van het verzoek tot nadeelcompensatie. De behandeling van het bezwaarschrift heeft ruim negen maanden geduurd, het beroep bij de rechtbank ruim drie jaar en vijf maanden en het beroep bij de Afdeling nog een jaar en een maand. De Afdeling laat doorschemeren dit te lang te vinden. Zij



Problematischer bleek het bieden van rechtsbescherming tegen rechterlijke traagheid

Wachtkamer

stelt echter nog niet formeel vast dat artikel 6 EVRM om die reden is geschonden, maar concludeert dat hieraan 'het vermoeden' kan worden ontleend dat de redelijke termijn is geschonden.

De Afdeling probeert echter ook te ontkomen aan de verwijzing naar de civiele rechter voor het bepalen van de schadevergoeding, waarvoor de Centrale Raad nog wel koos en waarop veel kritiek mogelijk is. Daartoe bevestigt de Afdeling de aangevallen uitspraak (de rechtbank heeft volgens de Afdeling terecht geoordeeld dat de afwijzing van het verzoek tot nadeelcompensatie door de Minister van V&W rechtmatig is) maar heropent tegelijkertijd, via een verdragsconforme toepassing van artikel 8:73 Awb (gelezen in samenhang met artikel 39 lid 1 Wet op de Raad van State), het onderzoek om in dat kader te beslissen of artikel 6 EVRM daadwerkelijk is geschonden en, zo ja, over de schadevergoeding wegens de rechterlijke termijnoverschrijding. Dat is bijzonder omdat artikel 8:73 Awb volgens de letterlijke tekst het toekennen van de schadevergoeding alleen mogelijk maakt bij gegrondverklaring van het beroep, waarvan in casu geen sprake is nu de aangevallen uitspraak en daarmee het aangevochten besluit in stand worden gelaten. Hiertoe wordt, met toepassing van artikel 8:26 Awb (de mogelijkheid van de bestuursrechter om belanghebbenden als partij in de gelegenheid te stellen

aan het geding deel te nemen), de Staat der Nederlanden (in de persoon van de voor de rechtspleging verantwoordelijke Minister van Justitie en dus niet de oorspronkelijke verweerder, de Minister van V&W) als partij in deze procedure opgeroepen. Deze wordt dan in staat gesteld het vermoeden te weerleggen dat sprake is van een schending van artikel 6 EVRM en zijn standpunt kenbaar te maken over de eventueel te betalen schadevergoeding.

De Afdeling is met deze uitspraak een nieuwe weg ingeslagen, die naar onze mening meer recht doet aan de eisen van een effectief rechtsmiddel tegen rechterlijke termijnoverschrijding op grond van artikel 6 juncto artikel 13 EVRM. Bovendien respecteert deze aanpak het recht op hoor en wederhoor van de Staat als het gaat om de vraag of artikel 6 EVRM daadwerkelijk is geschonden. De uitspraak van de Afdeling valt dan ook positief te waarderen. Bovendien ligt het voor de hand dat ook de andere bestuursrechters deze lijn zullen gaan volgen, zodat in ieder geval voor het gehele bestuursrecht beter aan de Straatsburgse eisen wordt voldaan.

4. Wensen voor de toekomst

Toch kunnen er nog wel een aantal kanttekeningen worden gemaakt. Deze opmerkingen zijn niet zozeer gericht tot de Afdeling (die heeft binnen de bestaande kaders een

Noten

5. Zie o.m. EHRM 11 september 2002 (*Mifsud t. Frankrijk*), EHRC 2002, 92, m.nt. A.M.L. Jansen.
6. EHRM 10 november 2004 (*Pizzati t. Italië*), AB 2005, 257, m.nt. TB, JB 2005, 1, m.nt. AMLJ, EHRC 2005, 22, m.nt. Van der Velde.
7. EHRM 29 maart 2006 (*Scordino t. Italië*) (no. 1), AB 2006, 294, m.nt. Barkhuysen en Van Emmerik (van dezelfde dag is een vergelijkbare uitspraak in de zaak *Pizzati*, maar de zaak *Scordino* wordt in Straatsburg als de standaarduitspraak gezien). Zie nader over de

- Straatsburgse eisen Venice Commission, *Can excessive length of proceedings be remedied?*, Strasbourg: Council of Europe Publishing 2007.
8. Vgl. HR 3 oktober 2000, NJ 2000, 721, m.nt. De Hullu (strafzaak); HR 22 april 2005, AB 2006, 11, m.nt. AMLJ (belastingboete); CRvB 27 juli 2000, USZ 2000, 267, m.nt. Moesker; ABRvS 19 november 2003, AB 2004, 27, m.nt. AMLJ.
9. CRvB 8 december 2004, AB 2005, 73, m.nt. HB; ABRvS 6 juni 2007, AB 2007, 220, m.nt. A.M.L. Jansen; CBB 4 december 2007, AB 2007, 403, m.nt. Sewandono, JB 2008, 49. Een bijzondere

- omstandigheid die aanleiding geeft geen immateriële schade aan te nemen, kan, bijvoorbeeld, zijn het geringe belang van een procedure (vgl. ABRvS 26 maart 2008, zaaknummer 200705993/1 waarin het ging om een geschil over leges van € 11,34).
10. *Kamerstukken I* 2007/08, 29 934, nr. 24. Een interessante vraag in dit verband is overigens of en, zo ja, in hoeverre wegens bestuurlijke traagheid uitbetaalde dwangsommen later in mindering kunnen worden gebracht bij de op grond van art. 6 juncto art. 13 EVRM te betalen vergoeding van immateriële schade. Wij zouden

- menen van wel.
11. ABRvS 20 februari 2008, NJB 2008, 572, p. 660-661.
12. CRvB 8 december 2004, AB 2005, 73, m.nt. HB, JB 2005, 30, m.nt. JHK, USZ 2005, 56, m.nt. Barkhuysen.
13. HR 3 december 1971, NJ 1972, 137, m.nt. Scholten (er zijn wel zaken op dit punt aanhangig gemaakt maar die hebben voor zover wij hebben kunnen nagaan, onder meer als gevolg van een aangeboden schikking, nog niet tot een uitspraak geleid).

De Afdeling is met deze uitspraak een nieuwe weg ingeslagen

goede oplossing gezocht), maar veeleer tot de wetgever die om een aantal te noemen redenen alsnog tot een wettelijke regeling zou moeten overgaan. Dit temeer nu de al genoemde Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen alleen ziet op bestuurlijke traagheid.

Om te beginnen is de door de Afdeling getroffen voorziening alleen gericht op het remediëren van een reeds ontstane rechterlijke termijnoverschrijding. Idealiter zou er ook een adequaat rechtsmiddel moeten zijn om een (verdere) rechterlijke termijnoverschrijding af te wenden – een versnellingsmiddel. Daarnaast is het een nadeel dat rechters een beslissing moeten nemen over schadevergoeding inzake rechterlijke termijnoverschrijding die zij zelf (mede) hebben veroorzaakt. Voorts blijft de verdragsconforme interpretatie van artikel 8:73 Awb wat gewrongen. In ieder geval is er nu een situatie ontstaan waarin de praktijk op grond van dit artikel duidelijk afwijkt van de tekst daarvan, hetgeen rechtsonzekerheid met zich mee kan brengen. Verder is het de vraag hoe de Minister van Justitie zich in deze procedure zal gaan opstellen. Het valt niet geheel uit te sluiten dat hij voor het betalen van een eventuele schadevergoeding doorverwijst naar de Raad voor de rechtspraak (waaronder alle rechtbanken vallen), respectievelijk de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verantwoordelijk voor de Raad van State). Ten slotte kan nog worden gewezen op de rechtseenheid met het civiele recht. Op zich zou een verruiming van de aansprakelijkheid van de Staat wegens onrechtmatige rechtspraak in geval van rechterlijke traagheid hier soelaas kunnen bieden. Echter aan een dergelijke oplossing kleeft als extra nadeel dat in het civiele recht in de meeste gevallen geen schadevergoeding kan worden geboden in het kader van de reeds aanhangige, te lang durende procedure, maar daarvoor een aparte actie uit onrechtmatige daad tegen de Staat moet worden ingesteld, met alle kosten en vertraging van dien.

Het voorgaande pleit ervoor een wettelijke voorziening te treffen om deze problemen het hoofd te bieden. De wetgever zou moeten overgaan tot het creëren van een apart, snel en eenvoudig toegankelijk rechtsmiddel waarmee zo nodig een versnelling van een nog lopende procedure kan worden afgedwongen en waarmee voor schade als gevolg van reeds opgetreden onrechtmatige vertraging een vergoeding kan worden verkregen. In overweging zou moeten worden genomen om daarvoor aan te sluiten bij de al bestaande wrakingsprocedures: naar analogie met

de wrakingskamer zou elke rechterlijke instantie ook een 'redelijke-termijnkamer' kunnen krijgen, bestaande uit rechters die niet persoonlijk bij de naar het oordeel van de klager te trage behandeling van de zaak zijn betrokken. Belangrijk op dit punt is dat de Raad van State in zijn jaarverslag over 2003¹⁴ aangeeft voorstander te zijn van de wettelijke invoering (in de Awb en in het civiele procesrecht) van een rechtsmiddel waarmee binnen de aanhangige procedure zelf in preventieve zin de te lang durende behandeling kan worden versneld en waarmee in repressieve zin (ten laste van de Staat) een vergoeding kan worden verkregen van schade als gevolg van reeds opgetreden rechterlijk talmen. Het is te hopen dat de wetgever naar aanleiding van dit 'advies' van de Raad van State alsnog in actie komt.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat de voorgestelde wettelijke regeling ook geen panacee is voor alle problemen. Uiteindelijk gaat het er vooral om de werkprocessen bij bestuur en rechter zodanig in te richten dat termijnoverschrijdingen zoveel mogelijk worden voorkomen. •

Naar analogie met de wrakingskamer zou elke rechterlijke instantie ook een redelijke-termijnkamer kunnen krijgen

Noot

14. Zie p. 59-60.