



Universiteit
Leiden
The Netherlands

AB 2009/236

Barkhuysen, T.; Ouden, W. den

Citation

Barkhuysen, T., & Ouden, W. den. (2009). AB 2009/236. *Administratiefrechtelijke Beslissingen*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/14929>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/14929>

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

RAAD VAN STATE AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK (MEERVOUDIGE KAMER)

4 maart 2009, nr. 200803215/1

(Mrs. J.E.M. Polak, W. van den Brink, S.F.M. Wortmann)

m.nt. T. Barkhuysen en W. den Ouden

LJN BH4667

EVRM art. 6; Verordening 2082/93 art. 24

[Essentie] **Terugvordering subsidie; niet voldaan aan subsidieverplichting om mee te werken aan controle; onaantastbaarheid verieningsbeschikking; eis van redelijke termijn geldt op basis van het rechtszekerheidsbeginsel ook ten aanzien van via financiering nauw aan de overheid gelieerde privaatrechtelijke rechtspersonen; rechtbank dient te oordelen over klacht redelijke termijn zonder te anticiperen op mogelijke voortvarende behandeling hoger beroep; redelijke termijn in beroep in casu overschreden; vergoeding immateriële schade wegens overschrijding van de redelijke termijn ook voor rechtspersonen.**

De Stichting is meer dan een half jaar lang bij herhaling de gelegenheid geboden medewerking te verlenen aan de controles. Doordat zij die medewerking tot 9 maart 2001 bleef weigeren heeft de Regionale Directie niet binnen de haar door de Europese Commissie gestelde termijn kunnen vaststellen of zich onregelmatigheden hebben voorgedaan. Om die reden heeft de Regionale Directie de aan de Stichting toegekende subsidies teruggevorderd. De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat de eventuele terugvordering door de Europese Unie van de aan de Stichting toegekende subsidiebedragen van de Lidstaat Nederland, daarvan los staat. (...)

De vraag of art. 6 van het EVRM op dit geschil van toepassing is, kan in het midden worden gelaten. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 3 december 2008, nr. 200704652/1 [AB 2009, 70, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik], geldt de rechtszekerheid als algemeen aanvaard rechtsbeginsel dat aan art. 6 van het EVRM mede ten grondslag ligt, evenzeer binnen de nationale rechtsorde en evenzeer los van die verdragsbepaling en noopt dit beginsel er toe dat een geschil binnen een redelijke termijn, in voorkomend geval na behandeling door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht, tot finale vaststelling leidt. Nu onverkort van de geldigheid van het uit voormeld rechtsbeginsel voortvloeiende vereiste binnen de nationale rechtsorde moet worden uitgegaan, geldt dat vereiste derhalve ook voor onderhavige procedure. De Afdeling verwijst in dit verband naar het arrest van de Hoge Raad van 8 juli 2005 (nr. 39 482, AB 2006, 17). Aangezien dit vereiste ook in art. 6 van het EVRM is neergelegd, wordt aansluiting gezocht bij de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) over de uitleg van deze verdragsbepaling. (...) In gevallen zoals deze, waarin in beroep bij de rechtbank is aangevoerd dat de redelijke termijn is geschonden, dient de rechtbank daarover op basis van de voormelde voor de behandeling van het bezwaar en het beroep gestelde termijnen haar oordeel te geven. Bij die beoordeling geldt dat de behandeling van het bezwaar en de behandeling van het beroep tezamen niet meer dan drie jaar mag duren en dat een vertraging bij één van beide behandelingen kan worden gecompenseerd door voortvarendheid bij de andere behandeling. De rechtbank mag echter niet anticiperen op een mogelijke voortvarende behandeling van een eventueel tegen haar uitspraak in te stellen hoger beroep en evenmin vanwege de mogelijkheid van hoger beroep zich van een oordeel over de schending van de redelijke termijn onthouden. In hoger beroep staat het oordeel van de rechtbank over de gestelde schending van de redelijke termijn ter beoordeling. Daarbij bestaat geen aanleiding voor compensatie van een ten tijde van de uitspraak van de rechtbank bestaande overschrijding van de redelijke termijn door een voortvarende behandeling van het hoger beroep door de Afdeling, nu de rechtbank over de behandeling van het bezwaar en beroep onafhankelijk van de behandelingsduur van een eventueel ingesteld hoger beroep binnen een redelijke termijn had te oordelen. Deze situatie onderscheidt zich van de situatie die aan de orde was in voormelde uitspraak van 24 december 2008, nu daarin in de tweede procedure bij de rechtbank voor het eerst is aangevoerd dat de redelijke termijn was geschonden.

Ook de Afdeling neemt tot uitgangspunt dat het gedurende een onredelijk lange periode in onzekerheid verkeren over de afloop van een procedure ook aan niet-natuurlijke personen in beginsel immateriële schade berokkent.

[Tekst] De Stichting Hogeschool Rotterdam, te Rotterdam, appellante, tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 20 maart 2008 in zaak nr. 02/1351 in het geding tussen: appellante, en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1. Procesverloop

Bij besluiten van 30 maart 2001 heeft de Regionale Directie voor de Arbeidsvoorziening Rijnmond (hierna: de Regionale Directie) besluiten van 30 mei 1995, 10 januari 1996, 25 juni 1996 en 3 juni 1998 tot vaststelling van subsidies aan de stichting Stichting Hogeschool Rotterdam (hierna: de Stichting) ingetrokken, de subsidies vastgesteld op nihil en de reeds uitgekeerde bedragen teruggevorderd.

Bij besluit van 19 april 2002 heeft de minister als rechtsopvolger van de Regionale Directie het door De

Stichting daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 20 maart 2008, verzonden op 26 maart 2008, heeft de rechtbank Rotterdam (hierna: de rechtbank) het door de Stichting daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen, *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft de Stichting bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 2 mei 2008, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 11 juni 2008.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de minister van Justitie, als vertegenwoordiger van de Staat der Nederlanden, met verdragsconforme toepassing van artikel 8:26 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) als partij in het geding aangemerkt.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 december 2008, waar de Stichting, vertegenwoordigd door mr. G.J.M. Cartigny, advocaat te Rotterdam, en door mr. H.A. Venema en mr. A. Smits, beiden werkzaam bij de Stichting, de minister, vertegenwoordigd door mr. M.C. Fhijnbeen en mr. M.A.G. Rietbergen, beiden werkzaam bij het agentschap SZW, en de minister van Justitie, als vertegenwoordiger van de Staat der Nederlanden, vertegenwoordigd door mr. E.J. Daalder, advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Bij besluit van 30 mei 1995 heeft de Regionale Directie vastgesteld dat de Stichting op grond van de Regeling Europees Sociaal Fonds (besluit van het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening van 12 september 1991, *Stcrt.* 1991, 220, hierna: de ESF-regeling 1991) in aanmerking komt voor subsidie voor het project "Milieu-Management".

Het project heeft gelopen van 1 januari 1994 tot en met 31 december 1994. De subsidie is bij dit besluit vastgesteld op een bedrag van fl. 279.072.

Bij besluit van 30 mei 1995 heeft de Regionale Directie vastgesteld dat de Stichting op grond van de ESF-regeling 1991 in aanmerking komt voor subsidie voor het project "Interactieve Multimedia Ontwikkelaars". Het project heeft gelopen van 1 december 1993 tot en met 30 november 1994. De subsidie is bij dit besluit vastgesteld op een bedrag van fl. 289.822,50.

Bij besluit van 10 januari 1996 heeft de Regionale Directie vastgesteld dat de Stichting op grond van de ESF-regeling 1991 in aanmerking komt voor subsidie voor het project "Milieu-Management".

Het project heeft gelopen van 1 september 1994 tot en met 31 augustus 1995. De subsidie is bij dit besluit vastgesteld op een bedrag van fl. 279.072.

Bij besluit van 10 januari 1996 heeft de Regionale Directie vastgesteld dat de Stichting op grond van de ESF-regeling 1991 in aanmerking komt voor subsidie voor het project "Interactieve Multimedia Ontwikkelaars". Het project heeft gelopen van 1 augustus 1994 tot en met 31 juli 1995. De subsidie is bij dit besluit vastgesteld op een bedrag van fl. 348.840.

Bij besluit van 10 januari 1996 heeft de Regionale Directie vastgesteld dat de Stichting op grond van de ESF-regeling 1991 in aanmerking komt voor subsidie voor het project "Commercieel Technisch Management". Het project heeft gelopen van 1 september 1994 tot en met 31 augustus 1995. De subsidie is bij dit besluit vastgesteld op een bedrag van fl. 93.024.

Bij besluit van 25 juni 1996 heeft de Regionale Directie vastgesteld dat de Stichting op grond van de Regeling Europees Sociaal Fonds (besluit van het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening van 10 november 1994, *Stcrt.* 1994, 239, hierna: de ESF-regeling 1994) in aanmerking komt voor subsidie voor het project "Interactieve Multimedia Ontwikkelaars". Het project heeft gelopen van 1 januari 1995 tot 1 januari 1996. De subsidie is bij dit besluit vastgesteld op een bedrag van fl. 209.304.

Bij besluit van 3 juni 1998 heeft de Regionale Directie vastgesteld dat de Stichting op grond van de ESF-regeling 1994 in aanmerking komt voor subsidie voor het project "Commercieel Technisch Management". Het project heeft gelopen van 1 augustus 1996 tot en met 31 juli 1997. De subsidie is bij dit besluit vastgesteld op een bedrag van fl. 220.580.

2.2. Alle voormelde besluiten tot vaststelling van subsidie zijn genomen onder de in een bijlage bij die besluiten vermelde, gelijklopende verplichtingen, welke, voor zover thans van belang, als volgt luiden:

"De aanvrager zal alle redelijkerwijs te vergen medewerking verlenen aan evaluatieonderzoeken en aan toezicht van en controles door met de uitvoering van het ESF belaste instanties en door deze aan te wijzen derden.

Indien de aanvrager bij de aanvraag onjuiste informatie heeft verschaft of subsidieverplichtingen, voortvloeiende uit de in de beschikking genoemde besluiten en bescheiden, niet naleeft, zal de subsidie worden teruggevorderd."

Vast staat dat tegen deze besluiten, die alle een rechtsmiddelenclausule bevatten, door de Stichting geen bezwaar is gemaakt. Gelet daarop moet van de rechtmatigheid van voormelde besluiten tot vaststelling van subsidie - en ook van de in die besluiten gestelde verplichtingen - worden uitgegaan. Gelet op de gestelde verplichtingen heeft tussen partijen te gelden dat de minister bevoegd is tot intrekking van de subsidievaststelling wanneer daaraan niet is voldaan.

2.3. De subsidies zijn verstrekt uit het Europees Sociaal Fonds, één van de structuurfondsen van de Europese Gemeenschappen. Dit Fonds vindt zijn grondslag in de artikelen 146 en 158 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: het EG-Verdrag). Op grond van artikel 158 van het EG-Verdrag wordt onder meer het Europees Sociaal Fonds ingezet bij het voeren van een Europese structuurpolitiek. Op grond van de artikelen 161, 163 en 209 van het EG-Verdrag zijn twee

kaderverordeningen vastgesteld waarin de hoofdlijnen van het structuurfondsenbeleid zijn neergelegd, namelijk de Verordening nr. 2052/88 van 24 juni 1988 betreffende de taken van de Fondsen met structurele strekking, hun doeltreffendheid alsmede de coördinatie van hun bijstandsverlening onderling en met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten, zoals gewijzigd in artikel 1 van de Verordening nr. 2081/93 (*Pb. EG* 1993 L 193/5), en de Verordening nr. 4253/88 van 19 december 1988 tot vaststelling van toepassingsbepalingen van de Verordening nr. 2052/88 met betrekking tot de coördinatie van de bijstandsverlening uit de onderscheiden structuurfondsen enerzijds en van die bijstandsverlening met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten anderzijds, zoals gewijzigd in artikel 1 van de Verordening nr. 2082/93 (*Pb. EG* 1993 L 193/20) (hierna: de Coördinatieverordening).

2.4. Aan de in bezwaar gehandhaafde besluiten van 30 maart 2001 heeft de Regionale Directie, samengevat weergegeven, ten grondslag gelegd dat de Stichting niet heeft voldaan aan de bij de besluiten tot subsidie vaststelling aan haar opgelegde verplichting tot medewerking aan controle, waardoor de Regionale Directie niet tijdig de rechtmatigheid van de verstrekte subsidies kon vaststellen om de Europese Commissie daarover desgevraagd binnen de door deze gestelde termijn te kunnen berichten.

De Europese Commissie had de lidstaat Nederland tot 31 maart 2001 de gelegenheid geboden te reageren op het rapport van de fraude-bestrijdingseenheid van de Europese Commissie naar aanleiding van de controle van onder meer de subsidieverstreking voor twee projecten van de Stichting en op de in dat kader door de Europese Commissie genoemde mogelijkheid van intrekking van de communautaire steun.

2.5. De Stichting betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat controle ook na de besluiten tot vaststelling nog mogelijk is en zij daaraan haar medewerking diende te verlenen. Zij voert daartoe aan dat controle diende plaats te vinden en ook plaats heeft gevonden voorafgaand aan de vaststelling van de subsidies en dat de verplichting tot medewerking slechts ziet op die voorafgaande controle.

2.5.1. Dit betoog faalt. De lezing die de Stichting aan deze verplichting geeft is niet juist reeds omdat deze de verplichting zinledig zou maken.

Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de Stichting op grond daarvan ook na vaststelling van de subsidie medewerking diende te verlenen aan controles van met de uitvoering van het ESF belaste instanties, waartoe, naast de Regionale Directie (thans: de minister), ook de Europese Commissie behoort. Dat voorafgaand aan de vaststelling ook controle heeft plaatsgevonden, betekent niet dat geen nadere controles konden plaatsvinden. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in de vaststellingsbesluiten uitdrukkelijk is gewezen op de mogelijkheid van terugvordering van subsidie welke logischerwijs slechts betrekking kan hebben op onregelmatigheden die worden geconstateerd bij controles die plaatsvinden na vaststelling van de subsidie. Dat de Stichting, naar zij stelt, slechte ervaringen had met de Arbeidsvoorziening gaf haar niet de vrijheid geen medewerking aan de controle te verlenen waartoe zij rechtens gehouden was. Ook het feit dat eerst twee tot vijf jaar na vaststelling van de subsidies om medewerking aan controle werd gevraagd en op verzoek van de Stichting bestuurlijk overleg heeft plaatsgevonden over de uitvoering van de controle, ontsloeg haar niet van die verplichting.

2.6. De Stichting betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat de Regionale Directie, en daarmee de minister, onzorgvuldig heeft gehandeld door aanvankelijk maandenlang met haar te onderhandelen over een bestuurlijke oplossing om vervolgens dat overleg abrupt af te breken en een onrealistisch korte termijn te stellen om alsnog medewerking aan controle te verlenen.

2.6.1. De Regionale Directie heeft de Stichting op 16 augustus 2000 schriftelijk gevraagd om medewerking te verlenen aan controle. Op verzoek van de Stichting heeft vervolgens in de maanden oktober tot en met januari 2001 bestuurlijk overleg met de Regionale Directie plaatsgevonden omdat de Stichting slechts onder bepaalde voorwaarden medewerking wilde verlenen aan controle. Ook in hoger beroep is onbestreden het standpunt van de Regionale Directie dat zij gedurende dit bestuurlijke overleg de Stichting er op heeft gewezen dat zij aan dat overleg niet de verwachting kon en mocht ontleen dat zou worden afgezien van controle. De Regionale Directie heeft de Stichting bij brieven van 5 en 13 februari 2001 medegedeeld dat zij verplicht was medewerking te verlenen aan de controle die door de Europese Commissie was opgedragen. Bij brief van 13 februari 2001 heeft de Regionale Directie de Stichting medegedeeld dat haar geen andere mogelijkheid restte dan de subsidies opnieuw vast te stellen. Bij brief van 27 februari 2001 heeft de Regionale Directie haar voornemen tot het opnieuw vaststellen van de subsidies aan de Stichting bekend gemaakt. Daarbij is de Stichting verzocht vóór 2 maart 2001 een schriftelijke reactie in te dienen. De Stichting heeft deze reactie op 6 maart 2001 ingediend en op 9 maart 2001 toestemming verleend voor het verrichten van controles. Gelet op deze gang van zaken heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de Regionale Directie (thans: de minister) in zoverre onzorgvuldig heeft gehandeld. Het betoog slaagt derhalve niet.

2.7. De Stichting betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de Regionale Directie de op 9 maart 2001 alsnog verleende toestemming als te laat mocht aanmerken. Zij voert daartoe aan dat het oorzakelijk verband tussen het niet halen van de door de Europese Commissie gestelde uiterste termijn van 31 maart 2001 en de op 9 maart 2001 verleende toestemming ontbreekt, nu niet aannemelijk is gemaakt dat de gestelde uiterste termijn wel kon worden gehaald als die toestemming al op 2 maart 2001 zou zijn verleend.

2.7.1. Mede bezien in het licht van de brieven van 5 en 13 februari 2001 kan de door de Regionale Directie bij brief van 27 februari 2001 aan de Stichting geboden uiterste termijn tot 2 maart 2001 slechts worden

verklaard door de mogelijkheid die de Regionale Directie zag om bij het verkrijgen van medewerking vóór die datum de controles nog tijdig uit te voeren om de Europese Commissie daarover binnen de door deze gestelde termijn te kunnen berichten. Nu voorts niet in geschil is dat na toestemming op 9 maart 2001 de controles niet meer tijdig konden worden uitgevoerd, heeft de rechtbank met juistheid overwogen dat de Regionale Directie die toestemming als te laat mocht aanmerken. Het betoog faalt.

2.8. De Stichting betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat niet is gebleken dat de Regionale Directie (thans: de minister) niet in redelijkheid tot intrekking van de besluiten tot vaststelling van de subsidies en tot terugvordering van de betaalde subsidiebedragen kon overgaan. Zij voert daartoe aan dat zij een zeer groot bedrag dient terug te betalen als straf voor het niet binnen zeven dagen verlenen van toestemming voor controle, terwijl niet is gebleken van inhoudelijk tekortschieten. Bovendien is niet gebleken dat er een verband bestaat tussen de teruggevorderde bedragen en de bedragen die de Europese Unie bij de Lidstaat Nederland in het kader van het ESF heeft teruggevorderd.

2.8.1. Ook dit betoog slaagt niet. De Stichting is meer dan een half jaar lang bij herhaling de gelegenheid geboden medewerking te verlenen aan de controles. Doordat zij die medewerking tot 9 maart 2001 bleef weigeren heeft de Regionale Directie niet binnen de haar door de Europese Commissie gestelde termijn kunnen vaststellen of zich onregelmatigheden hebben voorgedaan. Om die reden heeft de Regionale Directie de aan de Stichting toegekende subsidies teruggevorderd. De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat de eventuele terugvordering door de Europese Unie van de aan de Stichting toegekende subsidiebedragen van de Lidstaat Nederland, daarvan los staat. Mede gezien in het licht van het voormelde rapport van de fraudebestrijdingseenheid van de Europese Commissie, bestaat geen grond voor het oordeel dat de Regionale Directie (thans: de minister) niet in redelijkheid tot intrekking van de besluiten tot vaststelling van de subsidies en tot terugvordering van de betaalde subsidiebedragen kon overgaan.

De rechtbank is tot hetzelfde oordeel gekomen.

2.9. De Stichting betoogt ten slotte dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) niet is geschonden en dat de rechtbank aldus ten onrechte niet heeft beslist op haar verzoek om schadevergoeding terzake. Zij voert daartoe aan dat de door de rechtbank aangevoerde argumenten geen rechtvaardiging bieden voor een procedure bij de rechtbank met een lengte van bijna zes jaar.

De minister van Justitie stelt zich, onder verwijzing naar de ontvankelijkheidsbeslissing van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) van 18 juni 2002 inzake Woonbron Volkshuisvestingsgroep en anderen tegen Nederland, zaak nr. 47122/99, (www.echr.coe.int), namens de Staat der Nederlanden op het standpunt dat artikel 6 EVRM niet op dit geschil van toepassing is omdat de Stichting voor haar bekostiging nagenoeg volledig afhankelijk is van het Rijk, de verstrekte subsidies een publiekrechtelijk karakter hebben en de teruggevorderde bedragen een minimaal percentage vormen van het bedrag dat de Stichting jaarlijks aan overheidsmiddelen ontvangt.

2.9.1. De vraag of artikel 6 van het EVRM op dit geschil van toepassing is, kan in het midden worden gelaten. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 3 december 2008, nr. 200704652/1, geldt de rechtszekerheid als algemeen aanvaard rechtsbeginsel dat aan artikel 6 van het EVRM mede ten grondslag ligt, evenzeer binnen de nationale rechtsorde en evenzeer los van die verdragsbepaling en noopt dit beginsel er toe dat een geschil binnen een redelijke termijn, in voorkomend geval na behandeling door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht, tot finale vaststelling leidt. Nu onverkort van de geldigheid van het uit voormeld rechtsbeginsel voortvloeiende vereiste binnen de nationale rechtsorde moet worden uitgegaan, geldt dat vereiste derhalve ook voor onderhavige procedure. De Afdeling verwijst in dit verband naar het arrest van de Hoge Raad van 8 juli 2005 (nr. 39 482, [AB 2006, 17](#)). Aangezien dit vereiste ook in artikel 6 van het EVRM is neergelegd, wordt aansluiting gezocht bij de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) over de uitleg van deze verdragsbepaling.

2.9.2. De vraag of de redelijke termijn is overschreden, moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Daarbij zijn van betekenis de ingewikkeldheid van de zaak, de wijze waarop de zaak door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld, het processuele gedrag van appellant gedurende de hele procesgang en de aard van de maatregel en het daardoor getroffen belang van appellant, zoals ook uit de jurisprudentie van het EHRM naar voren komt (onder meer het arrest van 27 juni 2000 inzake Frydlender tegen Frankrijk, zaak nr. 30979/96, [AB 2001, 86](#) en het arrest van 29 maart 2006 inzake Pizzati tegen Italië, nr. 62361/00, [JB 2006, 134](#)).

2.9.3. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 24 december 2008, nr. 200802629/1, is in zaken zoals deze, die uit een bezwaarschriftprocedure en twee rechterlijke instanties bestaat, in beginsel een totale lengte van de procedure van ten hoogste vijf jaar redelijk. Daarbij mag, zoals de Afdeling voorts in die uitspraak heeft overwogen, de behandeling van het bezwaar ten hoogste één jaar, de behandeling van het beroep ten hoogste twee jaar en de behandeling van het hoger beroep ten hoogste twee jaar duren, waarbij de in 2.9.2. vermelde criteria onder omstandigheden aanleiding kunnen geven overschrijding van deze behandelingsduren gerechtvaardigd te achten.

In gevallen zoals deze, waarin in beroep bij de rechtbank is aangevoerd dat de redelijke termijn is geschonden, dient de rechtbank daarover op basis van de voormelde voor de behandeling van het bezwaar en het beroep gestelde termijnen haar oordeel te geven. Bij die beoordeling geldt dat de behandeling van het bezwaar en de behandeling van het beroep tezamen niet meer dan drie jaar mag duren en dat een vertraging

bij één van beide behandelingen kan worden gecompenseerd door voortvarendheid bij de andere behandeling. De rechtbank mag echter niet anticiperen op een mogelijke voortvarende behandeling van een eventueel tegen haar uitspraak in te stellen hoger beroep en evenmin vanwege de mogelijkheid van hoger beroep zich van een oordeel over de schending van de redelijke termijn onthouden. In hoger beroep staat het oordeel van de rechtbank over de gestelde schending van de redelijke termijn ter beoordeling. Daarbij bestaat geen aanleiding voor compensatie van een ten tijde van de uitspraak van de rechtbank bestaande overschrijding van de redelijke termijn door een voortvarende behandeling van het hoger beroep door de Afdeling, nu de rechtbank over de behandeling van het bezwaar en beroep onafhankelijk van de behandelingsduur van een eventueel ingesteld hoger beroep binnen een redelijke termijn had te oordelen. Deze situatie onderscheidt zich van de situatie die aan de orde was in voormelde uitspraak van 24 december 2008, nu daarin in de tweede procedure bij de rechtbank voor het eerst is aangevoerd dat de redelijke termijn was geschonden.

In dit geval waren ten tijde van de aangevallen uitspraak sedert de ontvangst door de Regionale Directie op 11 mei 2001 van het bezwaarschrift van de Stichting tegen het besluit van 30 maart 2001 zes jaar en ruim tien maanden verstreken. Van een te lange behandelingsduur in bezwaar is geen sprake, nu tussen de ontvangst van het bezwaarschrift en het besluit van 19 april 2002 minder dan een jaar is verstreken. Wel is sprake van een te lange behandelingsduur in beroep. De lange duur van de procedure bij de rechtbank wordt niet gerechtvaardigd door de ingewikkeldheid van de zaak of het processuele gedrag van de Stichting. Voorts is de beantwoording van de rechtsvragen die in dit geschil aan de orde zijn, niet afhankelijk van de bij wege van prejudiciële beslissing gedane uitspraak bij arrest van 13 maart 2008 van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in de gevoegde zaken C-383/06 tot en met C-385/06 op de vragen die de Afdeling in haar verwijzingsuitspraak van 30 augustus 2006, nr. 200502898/1, heeft geformuleerd. Evenmin is die beantwoording afhankelijk van de door de minister van Justitie in dit verband genoemde uitspraak van de Afdeling van 2 augustus 2006, 200502893/1. De bij de rechtbank bestreden besluiten zijn voor de Stichting belastend en betreffen terugvordering van substantiële bedragen. De Afdeling is van oordeel dat de redelijke termijn is geschonden en dat deze schending moet worden toegerekend aan de rechtbank. De rechtbank is dan ook ten onrechte tot het oordeel gekomen dat de redelijke termijn niet is geschonden.

Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 4 juni 2008, nr. 200703206/1, moet in een klacht dat de redelijke termijn is geschonden, een verzoek om vergoeding van de door de beweerde schending geleden immateriële schade worden geacht besloten te liggen. Dit is alleen anders, als het tegendeel uitdrukkelijk is gebleken. Nu de redelijke termijn ten tijde van de uitspraak van de rechtbank reeds was geschonden, heeft de rechtbank ten onrechte niet op dat verzoek beslist.

Het hoger beroep is in zoverre gegrond en de aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd voor zover daarin niet is beslist op voormeld verzoek om schadevergoeding. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling alsnog op dit verzoek beslissen. Daartoe wordt als volgt overwogen.

2.9.4. Zoals volgt uit de jurisprudentie van het EHRM (onder meer het arrest van 6 april 2000 inzake Comingersoll S.A. tegen Portugal, zaak nr. 35382/97 en het arrest van 24 oktober 2006 inzake Central Mediterranean Development Corporation Limited tegen Malta, zaak nr. 35829/03; www.echr.coe.int) wordt door het EHRM ook ten aanzien van niet-natuurlijke personen de weerlegbare veronderstelling gehanteerd dat overschrijding van de redelijke termijn tot immateriële schade leidt die voor vergoeding in aanmerking komt. Ook de Afdeling neemt tot uitgangspunt dat het gedurende een onredelijk lange periode in onzekerheid verkeren over de afloop van een procedure ook aan niet-natuurlijke personen in beginsel immateriële schade berokkent. Dat de Stichting immateriële schade heeft gesteld noch aannemelijk gemaakt, is in dat verband niet van belang. Evenmin is van belang dat, naar de minister van Justitie stelt, de Stichting voor haar bekostiging nagenoeg volledig afhankelijk is van het Rijk, de verstrekte subsidies een publiekrechtelijk karakter hebben en de teruggevorderde bedragen een minimaal percentage vormen van het bedrag dat de Stichting jaarlijks aan overheidsmiddelen ontvangt.

Ten tijde van de uitspraak van de rechtbank had de procedure van bezwaar en beroep, zoals onder 2.9.3 reeds is overwogen, in totaal zes jaar en ruim tien maanden geduurd, terwijl deze ten hoogste drie jaren had mogen duren. Uitgaande van een tarief van € 500 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond, zal de Afdeling met overeenkomstige toepassing van artikel 8:73 van de Awb de Staat der Nederlanden veroordelen tot betaling van een bedrag van € 4.000 aan de Stichting als vergoeding voor de door haar geleden immateriële schade.

2.10. De aangevallen uitspraak dient voor het overige te worden bevestigd.

2.11. De Staat der Nederlanden dient op na te melden wijze in de proceskosten van de Stichting te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
recht doende:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 20 maart 2008 in zaak nr. 02/1351, voor zover daarin niet is beslist op het verzoek om vergoeding van immateriële schade als gevolg van schending van de redelijke termijn;

III. veroordeelt de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Justitie) tot betaling aan de stichting Stichting Hogeschool Rotterdam van een vergoeding voor immateriële schade van € 4.000 (zegge: vierduizend euro);

IV. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;

V. veroordeelt de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Justitie) tot vergoeding van bij de stichting Stichting Hogeschool Rotterdam in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 644 (zegge: zeshonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Justitie) aan de stichting Stichting Hogeschool Rotterdam onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

VI. gelast dat de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Justitie) aan de stichting Stichting Hogeschool Rotterdam het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 433 (zegge: vierhonderddrieëndertig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

Noot

1. Dat Staatssecretaris Klijnsma van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) kampt met onderuitputtingsproblemen bij de uitvoering van het Europees Sociaal Fonds (zie *Kamerstukken II* 2008/09, 26 642, nr. 109) mag na lezing van deze uitspraak geen verbazing wekken. Potentiële aanvragers zijn terecht huiverig; ESF-gelden kunnen nog jaren na afloop van het gesubsidieerde project en de vaststelling van de subsidie worden teruggevorderd bij "onregelmatigheden". Dat laatste is overigens een zeer breed begrip in deze context (zie daarover A.J.C. de Moor-van Vugt, Effectieve doorwerking van het gemeenschapsrecht in het kader van de rechtmatige besteding van EG gelden, in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & E. Steyger (red.), *Europees recht effectueren*, Kluwer 2007, p. 143 e.v.).

In de casus die in de onderhavige uitspraak (ook gepubliceerd in *JB* 2009, 82) ter discussie staat, gaat het om een besluit uit 2001 tot intrekking van verschillende besluiten tot subsidievaststelling uit 1995 en 1996, dus vijf tot zes jaar na afronding van de gesubsidieerde projecten en de daarbij behorende subsidierelatie. De betreffende subsidiebesluiten gaven recht op bijna achthonderdduizend euro aan ESF-gelden, een enorm bedrag dat in 2001 wordt teruggevorderd. Nadat de Minister van SZW op 19 april 2002 het bezwaar van de subsidieontvanger, een Stichting die een onderwijsinstelling exploiteert, ongegrond had verklaard, duurt het tot 20 maart 2008 tot de rechtbank Rotterdam uitspraak doet in beroep. Dat heeft te lang geduurd; de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State stelt vast dat het geschil niet binnen een redelijke termijn is beslecht door de rechter en kent de stichting een schadevergoeding toe van vierduizend euro. Dat is een schrale troost gezien de omvang van de subsidiebedragen die moeten worden terugbetaald, nu de aangevochten terugvorderingsbesluiten in stand blijven. Op de belangrijke overwegingen van de Afdeling over de redelijke termijn wordt na de behandeling van enkele subsidierechtelijke aspecten van deze uitspraak teruggekomen.

2. De belangrijkste vraag met betrekking tot de rechtmatigheid van de intrekking- en terugvorderingsbesluiten gaat over een bijlage die was gevoegd bij de subsidiebesluiten uit 1995 en 1996. Daarin was de verplichting opgenomen dat de subsidieontvangers medewerking zouden verlenen aan evaluatieonderzoeken en aan controles door instanties die met de uitvoering van ESF zijn belast. Er werd uitdrukkelijk gewaarschuwd voor het feit dat indien niet aan deze verplichting werd voldaan of onjuiste informatie werd verstrekt dat zou leiden tot intrekking van de vaststellingsbeschikking. Het is de vraag of dit soort verplichtingen mogen worden opgelegd bij een beschikking tot subsidievaststelling. Weliswaar geeft art. 4:43 Awb de mogelijkheid om subsidieverplichtingen op te leggen die voortduren na de vaststelling, maar daarbij geldt dat deze verplichtingen moeten voortvloeien uit de aard van de subsidie (*Kamerstukken II* 1993/94 23 700, nr. 3, p. 226/227). Hier kan gedacht worden aan de verplichting dat met subsidie opgeknapte huurwoningen nog tien jaar beschikbaar blijven voor de sociale huursector en dus niet mogen worden verkocht door de eigenaar (bijv. ABRvS 18 juli 2007, *AB* 2007, 349, m.nt. Barkhuysen & Den Ouden). Niet toegestaan zijn verplichtingen die betrekking hebben op de gesubsidieerde activiteiten (die zijn immers al afgerond) en evenmin verplichtingen die ertoe leiden dat de subsidieverstrekker na het moment van subsidievaststelling nog allerlei controleactiviteiten kan uitvoeren. Het moment van subsidievaststelling is immers het moment waarop de subsidiënt dient na te gaan of de subsidieactiviteiten conform de verleningsbeschikking zijn uitgevoerd en of verplichtingen zijn nagekomen. Daarna mag een subsidieontvanger er in beginsel op vertrouwen dat een bepaalde subsidieperiode is afgesloten en dat daarop niet zal worden teruggekomen met een intrekking van de vaststellingsbeschikking, zo heeft de Afdeling uitgebreid uiteen gezet in haar uitspraak van 30 augustus 2006 (zaaknr. 200502951/1A). Slechts in uitzonderingsgevallen, limitatief opgesomd in art. 4:49 Awb, is het bestuursorgaan bevoegd om een beschikking tot subsidievaststelling in te trekken. Vanuit dat perspectief past het niet dat bestuursorganen hun eigen intrekkingbevoegdheden uitbreiden door middel van subsidieverplichtingen of -voorwaarden. Maar of dat uitgangspunt in dit geval ook onverkort zou moeten gelden is niet zeker. Ten eerste is in deze zaak de subsidiëtitel van de Awb niet van toepassing nu de ESF-subsidies voor de datum van inwerkingtreding van deze titel (1 januari 1998) werden verstrekt. Ten tweede blijkt uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG dat bepalingen van titel 4.2Awb die een uitwerking vormen van het vertrouwensbeginsel en die aan terugvorderingen van Europese subsidies in de weg kunnen staan, niet onverkort mogen worden toegepast wanneer er onregelmatigheden zijn geconstateerd (HvJ EG 13 maart 2008, *AB* 2008, 207, m.nt. W. den Ouden; zie daarover ook R. Ortlep in *JB-plus* 2009, p. 81 e.v.). Wat deze twee punten betekenen voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de subsidieverplichting die hier ter discussie staat, kan de Afdeling in het midden laten. De Stichting is namelijk destijds (in 1995 en

1996) niet opgekomen tegen de beschikkingen waarbij de subsidie werd verleend en waarbij de gewraakte bijlage was gevoegd. Daarmee is de verleningsbeschikking al lang geleden onaantastbaar geworden en "heeft tussen partijen te gelden dat de minister bevoegd is tot het intrekken van de subsidievaststelling wanneer daaraan [aan de subsidieverplichting, TB, WdO] niet is voldaan." Deze formulering is gelijk aan de bewoordingen die de Afdeling koos in een uitspraak van 2 augustus 2006 (AB 2007, 96, m.nt. Barkhuysen & Den Ouden), waarin de minister zijn bevoegdheid tot intrekken van een vaststellingsbeschikking had uitgebreid door het opnemen van een ontbindende voorwaarde. Ook in die uitspraak koos de Afdeling voor de eerbiediging van de onaantastbaarheid van de subsidiebeschikking en nam daarmee voor lief dat de subsidiënt zijn intrekkingbevoegdheden op een discutabele wijze had uitgebreid. Zie voor kritiek op deze benadering de zojuist genoemde annotatie.

3. Nu de rechtmatigheid van de subsidieverplichting niet meer ter discussie kan staan, hoeft de Afdeling alleen nog vast te stellen of de Stichting haar verplichtingen is nagekomen. Dat blijkt niet het geval: ondanks herhaalde waarschuwingen die werden gegeven sinds augustus 2000 en het stellen van een uiterste termijn op 2 maart 2001 om in te stemmen met nadere controles, geeft de Stichting pas op 9 maart 2001 toestemming voor controles, nu zij "slechte ervaringen" had met de ESF-instanties en eerst bestuurlijk overleg wilde voeren. Die strategie komt haar duur te staan. De Minister van SZW stelt dat hij uiterlijk op 2 maart 2001 inzage in de stukken nodig had om de Europese Commissie binnen de termijn die hem daarvoor was gesteld te kunnen berichten en de Afdeling acht dat aannemelijk.

De Stichting betoogt vervolgens dat het niet redelijk is dat zeven dagen termijnoverschrijding haar bijna achthonderdduizend euro kosten; dat zou een onevenredige straf zijn. De Afdeling merkt de intrekking impliciet - en conform vaste jurisprudentie - aan als een herstelsanctie en oordeelt dat, nu niet op tijd kon worden vastgesteld dat zich geen onregelmatigheden hebben voorgedaan, de minister reeds om die reden kon overgaan tot (volledige) intrekking en terugvordering van de ESF-subsidies. Daarvoor hoeft dus geen verband te worden aangetoond met terugvordering van ESF-gelden van de Lidstaat Nederland door de Europese Commissie (r.o. 2.8.1).

Het is waarschijnlijk dat de Afdeling tot hetzelfde resultaat zou zijn gekomen wanneer de subsidietitel in casu wel van toepassing was geweest. Daaruit blijkt immers dat de niet-nakoming van verplichtingen kan leiden tot een lagere vaststelling van de subsidie c.q. een intrekking van de vaststellingsbeschikking (art. 4:46 Awb, tweede lid, sub b en art. 4:49, lid 1, sub c). Wanneer de subsidiënt in dat geval kiest voor volledige terugvordering van reeds verstrekte subsidiegelden, is de Afdeling gewoon dat besluit marginaal te toetsen.

4. Dan nu het aspect van de overschrijding van de redelijke termijn (dat wordt behandeld vanaf r.o. 2.9). De rechtbank nam geen overschrijding aan voor de bezwaarfase omdat deze niet langer duurde dan een jaar. Dat oordeel is in lijn met inmiddels vaste jurisprudentie waaruit blijkt dat de bezwaarfase een jaar in beslag mag nemen (ABRvS 24 december 2008, JB 2009, 42, m.nt. Albers, USZ 2009, 75, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik) en de Afdeling sluit daarbij in de onderhavige uitspraak aan. Voor de rechterlijke fase achtte de rechtbank de termijn van zes jaar en tien maanden vanwege "de complexiteit van deze zaak, de omvang van het dossier en het principiële karakter" niet onredelijk lang. In dat kader geeft de rechtbank aan in eerste instantie met de uitspraak te hebben gewacht totdat de Afdeling zou hebben beslist op het hoger beroep in vergelijkbare zaken, mede om daarmee nodeloze procedures in hoger beroep te voorkomen. Uit de rechtbankuitspraak lijkt verder te volgen dat de behandeling aldaar weer is opgepakt toen de Afdeling op 2 augustus 2006 (zaaknr. 200502893/1) uitspraak deed in de vergelijkbare zaken en daarbij onderscheid maakte tussen zaken die meteen materieel afgedaan konden worden en zaken waarin eerst prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie moesten worden gesteld. Daarna duurde het nog tot 20 maart 2008 voordat de rechtbank uitspraak deed.

De Afdeling blijkt niet gevoelig voor de argumentatie van de rechtbank die door de Minister van Justitie (in de onderhavige procedure betrokken als vertegenwoordiger van de staat die verantwoordelijk is voor de (snelheid van de) rechtspraak op de voet van het verdragsconform uitgelegde art. 8:26 Awb) in de onderhavige procedure werd herhaald. De zaak is naar het oordeel van de Afdeling niet heel ingewikkeld, noch heeft de processuele houding van de Stichting bijgedragen aan de te lange duur van de behandeling bij de rechtbank. Verder constateert de Afdeling dat ook niet gewacht hoefde te worden op de Luxemburgse antwoorden op de prejudiciële vragen en - ondanks het pleidooi van de minister waarvoor, zeker zonder de wijsheid van nu, best wel iets valt te zeggen - dat de beantwoording van de relevante rechtsvragen evenmin afhankelijk was van de uitspraak van de Afdeling uit augustus 2006. Daarbij zijn de bestreden besluiten voor de Stichting belastend en gaat het om substantiële bedragen. Daarom is er in casu volgens de Afdeling geen reden om af te wijken van de toegestane termijnen zoals deze volgen uit de genoemde standaarduitspraak van 24 december 2008.

Uit die laatste uitspraak volgt dat het beroep bij de rechtbank alsmede het hoger beroep elk maximaal twee jaar mag duren zodat een procedure als de onderhavige met een behandeling in drie instanties inclusief een bezwaarperiode van maximaal een jaar totaal hooguit vijf jaar mag duren. Dit betekent dat de procedure ten tijde van de rechtbankuitspraak hooguit drie jaar had mogen duren, waar de behandeling feitelijk zes jaar en tien maanden heeft geduurd. De Afdeling constateert om die reden een schending van de redelijke termijn. Nu de Stichting daarover bij de rechtbank had geklaagd en in die klacht een verzoek om vergoeding van de daardoor geleden immateriële schade besloten wordt geacht te liggen volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling, stelt deze laatste vast dat de rechtbank ten onrechte niet op dat verzoek heeft beslist. Zij vernietigt de rechtbankuitspraak op dit punt en doet de zaak zelf af; voor het overige wordt de rechtbankuitspraak

bevestigd.

5. Op zich is dit onderdeel van de overwegingen van de Afdeling over de redelijke termijn inmiddels niet meer heel bijzonder. Wel lezen wij uit de uitspraak dat in het geval de Afdeling de mening van de minister had gedeeld dat het voor de beantwoording van de spelende rechtsvragen wél nodig was geweest de uitspraak van de Afdeling uit augustus 2006 af te wachten, dat een reden zou zijn geweest om de standaard toegestane termijn te verlengen. Dat lijkt ook zinnig; nodeloze procedures in hoger beroep worden zo voorkomen. Het is in dat geval wel zaak partijen over de reden van de vertraging goed voor te lichten. Ook nemen wij aan dat de Afdeling de standaardtermijnen niet zonder meer zou hebben toegepast wanneer een antwoord op prejudiciële vragen nodig zou zijn geweest om relevante rechtsvragen op te lossen, conform de uitspraak van de Centrale Raad op dit punt (CRvB 9 april 2009, *JB* 2009, 150). Wat betreft de redelijke termijn is de uitspraak vooral interessant vanwege een aantal andere knopen die de Afdeling doorhakt.

6. Om te beginnen oordeelt de Afdeling dat de redelijke termijn en daarmee ook de eisen van art. 6 EVRM terzake, op basis van het rechtszekerheidsbeginsel ook geldt voor privaatrechtelijke rechtspersonen die via financiering nauw aan de overheid zijn gelieerd en daarvan zelfs (grotendeels) afhankelijk zijn. Daarmee omzeilt de Afdeling het verweer van de minister dat art. 6 EVRM en daarmee de redelijke termijn in casu niet van toepassing zouden zijn vanwege deze afhankelijkheidsrelatie.

De minister had voor dat standpunt een duidelijke Straatsburgse ontvankelijkheidsbeslissing achter zich staan. In de zaak *Woonbron e.a. t. Nederland* oordeelde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens namelijk in een Procola-gevoelige zaak dat art. 6 EVRM niet van toepassing was, omdat de betreffende woningcorporaties weliswaar privaatrechtelijke rechtspersonen waren, maar hun geschil niet ging om "civil rights and obligations". Het betrof de afkoop van subsidierelaties die geheel uit de publieke middelen werden bekostigd (EHRM 18 juni 2002, *NJCM-Bulletin* 2003, p. 785 e.v., m.nt. N. Verheij). Deze beslissing is echter niet onomstreden omdat het Hof vervolgens zonder probleem wel het eigendomsrecht van art. 1 Eerste Protocol van toepassing achtte. Niet uitgesloten is dat het Hof op deze wijze het Procola-probleem heeft proberen te omzeilen, zodat het nog maar de vraag is of het hier gaat om een vaste jurisprudentiële ten aanzien van art. 6 EVRM.

Hoe dat ook zij, als gezegd omzeilt de Afdeling dit verweer door toepassing van het rechtszekerheidsbeginsel, zoals zij dat eerder deed in vreemdelingenzaken waar art. 6 EVRM duidelijk niet van toepassing is (ABRVs 3 december 2008, *AB* 2009, 70, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik). Belangrijk om op te merken is dat de Afdeling in haar motivering op dit punt in de onderhavige uitspraak ook uitdrukkelijk verwijst naar een arrest van de belastingkamer van de Hoge Raad waarin werd aangenomen dat de gemeente Uden bescherming kon ontleen aan art. 6 EVRM. Voor de Hoge Raad was daarbij van belang dat de gemeente in casu een belastingaanslag opgelegd kreeg vanwege prestaties als ondernemer, maar ook - en dat is in casu relevanter - dat art. 6 EVRM het daarin neergelegde recht toekent aan "een ieder" (HR 8 juli 2005, *AB* 2006, 17, m.nt. Jansen). Dit arrest is terecht bekritiseerd omdat in ieder geval het EHRM de rechten van art. 6 EVRM tot nu toe niet heeft toegekend aan publiekrechtelijke rechtspersonen.

Het is nu de vraag wat de bedoeling van de Afdeling is met deze verwijzing. Mogelijk zou het een vingerwijzing kunnen zijn dat zij via het rechtszekerheidsbeginsel ook publiekrechtelijke rechtspersonen onder de bescherming van de redelijke termijn wil brengen. Dat zou vanuit rechtseenheidsoogpunt zijn toe te juichen en ook zou zo een verdere complicatie van de redelijke termijn jurisprudentie kunnen worden voorkomen. Nadere jurisprudentie zal hier duidelijkheid moeten creëren.

7. Deze uitspraak is ook belangrijk omdat duidelijk wordt hoe ver compensatie van tijdsverloop tussen de verschillende fase van een proces kan gaan. Duidelijk was reeds dat tussen de verschillende fasen (het primaire besluit, bezwaar, beroep en hoger beroep) compensatie mogelijk is, in die zin dat een (te) trage afhandeling in de ene fase kan worden gecompenseerd door een voortvarende behandeling van de zaak in een volgende fase (vgl. ook CRvB 26 januari 2009, *JB* 2009, 66, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik). In deze uitspraak wordt uitsluitend gegeven over de belangrijke vervolgvraag naar wat een rechtbank moet doen als op het moment dat zij uitspraak doet de (totale) vierjaarstermijn nog niet is verstreken. Ook al heeft de rechtbank er te lang over gedaan, in theorie is het dan nog mogelijk dat de vertraging wordt goedge maakt in hoger beroep.

Na enkele wisselende rechtbankuitspraken op dit punt, heeft de Afdeling met de onderhavige uitspraak de knoop doorgehakt. Als reeds in beroep bij de rechtbank is aangevoerd dat de redelijke termijn is geschonden moet de rechtbank daarover haar oordeel geven. Bij die beoordeling geldt dat de behandeling van het bezwaar en de behandeling van het beroep tezamen niet meer dan drie jaar mag duren en dat een vertraging bij één van beide behandelingen kan worden gecompenseerd door voortvarendheid bij de andere behandeling. De rechtbank mag echter niet anticiperen op een mogelijke voortvarende behandeling van een eventueel tegen haar uitspraak in te stellen hoger beroep. Evenmin mag de rechtbank vanwege de mogelijkheid van hoger beroep zich van een oordeel over de schending van de redelijke termijn onthouden. In hoger beroep kan het oordeel van de rechtbank over de gestelde schending van de redelijke termijn ter discussie worden gesteld. Ook dan bestaat er geen aanleiding voor compensatie van een ten tijde van de uitspraak van de rechtbank bestaande overschrijding van de redelijke termijn door een voortvarende behandeling van het hoger beroep door de Afdeling. De rechtbank diende immers binnen een redelijke termijn de oordelen op het beroep; die verplichting staat los van de behandelingsduur van een eventueel in te stellen hoger beroep.

8. Vermeldenswaard is verder dat de Afdeling eveneens verwerpt het verweer van de minister dat, nu het hier

gaat om een privaatrechtelijke rechtspersoon, er geen vergoeding van immateriële schade wegens ondervonden spanning en frustratie door de schending van de redelijke termijn aan de orde kan zijn. Daarbij verwijst de Afdeling terecht - hoewel het een vreemd idee blijft dat niet-natuurlijke personen spanning en frustratie-schade kunnen lijden - naar vaste Straatsburgse jurisprudentie. Daaruit volgt dat privaatrechtelijke rechtspersonen een dergelijke schadevergoeding wel degelijk kan toekomen en dat bij schending van de redelijke termijn de weerlegbare veronderstelling moet worden gehanteerd dat dergelijke schade aan de orde is. Nog meer begrip voor het oordeel van de Afdeling ontstaat wanneer wordt bedacht dat de schadevergoeding bij schending van de redelijke termijn in zekere zin ook kan worden gezien als een stimulans voor betrokkenen om tijdig te beslissen en dat het hanteren van één vaste aanpak voor alle zaken, ongeacht de hoedanigheid van partijen, ook de werkbaarheid van het nu - mogelijk in afwachting van de wetgever - geheel in de jurisprudentie opgezette redelijke termijn systeem ten goede komt. In ieder geval doet volgens de Afdeling aan de constatering dat hier sprake is van immateriële schade, anders dan de minister had betoogd, (ook hier) geen afbreuk het feit dat de Stichting voor haar bekostiging nagenoeg geheel van het Rijk afhankelijk was en dat het ging om subsidies met een publiekrechtelijk karakter. Evenmin relevant is het feit dat de teruggevorderde bedragen slechts een minimaal percentage vormden van het bedrag dat de Stichting jaarlijks aan overheidsmiddelen ontvangt. Aan schadevergoeding wordt volgens de standaardjurisprudentie uiteindelijk € 4000 toegekend (€ 500 voor elk half jaar dat de zaak te lang heeft geduurd, naar boven af te ronden).

Een

interessante vraag blijft nog of het gegeven dat de Afdeling consequent spreekt van "niet-natuurlijke personen" een indicatie zou kunnen zijn dat zij de mogelijkheid van dergelijke schadevergoedingen evenmin wil uitsluiten ten aanzien van publiekrechtelijke rechtspersonen.

9. Ten slotte kan worden opgemerkt dat, hoewel de Afdeling in deze zaak duidelijke lijnen uitzet, de rechtsvorming van de bestuursrechtshouders op het terrein van de redelijke termijn niet op alle punten de goede kant op lijkt te gaan. Zie daarover met veel verwijzingen naar relevante jurisprudentie nader T. Barkhuysen & B.J. van Ettehoven, De compensatie voor schending van de redelijke termijn van art. 6 EVRM door de bestuursrechter, *NTB* 2009, p. 129-141 en A.M.L. Jansen, Overheidsaansprakelijkheid voor overschrijding van de redelijke termijn, *Overheid & Aansprakelijkheid* 2009, p. 60 e.v.

Behalve, bijvoorbeeld, de op punten nog bestaande rechtsoneenheid als het gaat om standaardtermijnen en tarieven, verdient de uitspraak van de Centrale Raad van 29 april 2009 (*JB* 2009, 152) een kritische benadering. In die zaak heeft de Centrale Raad geoordeeld dat aan art. 6 EVRM geen aanspraak op schadevergoeding kan worden ontleend in de situatie dat sprake is van een (te) lange behandelingsduur in de bezwaarfase, zonder dat het geschil daarna aan de rechter is voorgelegd. Voor een dergelijke schadevergoeding bestaat in de ogen van de Raad geen (internationale) rechtsgrond. Dit oordeel van de Centrale Raad is onlangs - helaas, maar voor de Afdeling waarschijnlijk heel lastig ontkoombaar - gevolgd door de Afdeling (*ABRvS* 17 juni 2009, zaaknr. 200901365/2/H2). Wij vinden dit een moeilijk te verdedigen lijn. Voor zover bekend, zijn er inderdaad geen Straatsburgse uitspraken waaruit expliciet volgt dat wanneer alleen de bezwaarprocedure is gevolgd art. 6 EVRM van toepassing is. Maar dat kan heel goed zijn doordat het EHRM deze vraag nog niet voorgelegd heeft gekregen. Zoals de Centrale Raad zelf aangeeft, is van belang dat de bezwaarprocedure een in beginsel verplichte procedure is voor de behandeling van een tussen partijen bestaand geschil, die moet worden gevolgd alvorens de belanghebbende dit geschil aan de rechter kan voorleggen. Dat is ook de reden waarom de redelijke termijn aanvangt bij het indienen van het bezwaarschrift. Daarbij geldt dat het als het gaat om spanning en frustratie, het voor de burger niet uitmaakt of het alleen om bezwaar of om bezwaar én beroep gaat. Ook een te trage behandeling van een bezwaarschrift kan leiden tot deze onaangename emoties.

De uitspraken van de CRvB en nu ook de Afdeling lijken ook op gespannen voet te staan met het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak (*ABRvS* 3 december 2008, *AB* 2009, 70, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik) dat reeds uit het rechtszekerheidsbeginsel volgt dat op een geschil binnen een redelijke termijn een finaal oordeel wordt gegeven, in voorkomend geval door een gerecht. Dit lijkt namelijk juist geen beperking te impliceren zoals nu aangenomen. Hopelijk zijn de betrokken colleges bereid - al dan niet in het kader van hun periodieke overleg - de redelijke termijn jurisprudentie op dit punt te heroverwegen. Anders zou de wetgever, die zich thans ook buigt over een mogelijke regeling (voor het bestuursrecht), een en ander te zijner tijd dienen recht te zetten.

T. Barkhuysen en W. den Ouden