

De minister van Justitie
Mr. E.M.H. Hirsch Ballin
Postbus 20301
2500 GH Den Haag

Datum
27 mei 2010

Kenmerk
B2.1.10/1801/RO

Uw kenmerk
5643888/10/6

Onderwerp
Concept-wetsvoorstel tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met bepalingen over schadevergoeding wegens termijnoverschrijding door bestuur en rechter

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 13 april 2010 met kenmerknummer 5643888/10/6 hebt u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) verzocht advies uit te brengen over het daarbij gevoegde concept-wetsvoorstel tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met bepalingen over schadevergoeding wegens termijnoverschrijding door bestuur en rechter (Wet schadevergoeding bij overschrijding redelijke termijn).

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR heeft het wetsontwerp bestudeerd en een aantal leden van de NVvR geconsulteerd, waarna een préadvies is opgesteld. Het door de Wetenschappelijke Commissie besproken en vastgestelde advies treft u aan in de bijlage bij deze brief.

Namens het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak,
de Wetenschappelijke Commissie,

F.F. Langemeijer,
Voorzitter

Datum
27 mei 2010

Wetgevingsadvies

Contactpersoon
H.Donner

Uw kenmerk
5643888/10/6

Overschrijding redelijke termijn

Code archief
B2.1.10/1801/RO

Advies NVvR inzake concept-wetsvoorstel tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met bepalingen over schadevergoeding wegens termijnoverschrijding door bestuur en rechter (Wet schadevergoeding bij overschrijding redelijke termijn).

1. Inleiding

Bij brief van 13 april 2010 met kenmerknummer 5643888/10/6 hebt u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) verzocht advies uit te brengen over het daarbij gevoegde concept-voorstel tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met bepalingen over schadevergoeding wegens termijnoverschrijding door bestuur en rechter (Wet schadevergoeding bij overschrijding redelijke termijn).

Dit advies is voorbereid en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

2. Korte inhoud van het wetsvoorstel

Art. 6 EVRM vereist dat, in geschillen waarop die bepaling van toepassing is, binnen een redelijke termijn een rechterlijke beslissing kan worden verkregen. In uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is art. 6 in verbinding met art. 13 EVRM zo uitgelegd dat in het nationale recht een mogelijkheid moet bestaan om schadevergoeding te verkrijgen indien aan het vereiste van een beslissing binnen een redelijke termijn niet is voldaan. In een reeks uitspraken van de Nederlandse bestuursrechter is aan deze rechtsregel nader uitwerking gegeven, in de vorm van standaardtermijnen en -bedragen voor de vergoeding van immateriële schade in zulke gevallen¹.

Het wetsvoorstel beoogt een wettelijke basis te scheppen voor het toekennen van vergoeding voor immateriële schade als gevolg van een overschrijding van de redelijke termijn. Het wetsvoorstel gaat uit van een eenvoudige en laagdrempelige procedure bij de bestuursrechter die ook de hoofdzaak heeft behandeld. De voorgestelde regeling richt zich op forfaitaire vergoedingen voor immateriële schade. Indien vergoeding van vermogensschade wordt verlangd zal, evenals in het huidige recht, een afzonderlijke procedure moeten worden gevoerd.

¹ Van de vakliteratuur over dit onderwerp noemt de NVvR hier slechts: T. Barkhuysen en B.J. van Ettehoven, De compensatie voor schending van de redelijke termijn van art. 6 EVRM door de bestuursrechter, Ned. Tijdschrift voor Bestuursrecht 2009, blz. 129-141.

3. Commentaar

algemeen

3.1. Het wetsvoorstel is, zoals de toelichting aangeeft, voor een belangrijk deel een codificatie van de rechtspraak. Het commentaar van de NVvR kan daarom kort zijn. De NVvR staat in het algemeen positief tegenover dit wetsvoorstel. Hoewel de rechtspraak ook zonder wettelijke regeling van dit onderwerp wegen heeft gevonden om tegemoet te komen aan de eisen die het EVRM stelt, kleven bezwaren aan een buitenwettelijke constructie. De MvT, blz. 2, spreekt zelfs van een “enigszins gewrongen” toepassing van art. 8:73 Awb. Een regeling bij wet geeft voor de rechtzoekende burger duidelijkheid en dient de rechtsgelijkheid. De NVvR heeft er nota van genomen dat de regering van plan is ook voor overschrijdingen van de redelijke termijn in het civiele recht een soortgelijke regeling te ontwerpen².

3.2. Dit neemt niet weg, dat toekenning van een schadevergoeding achteraf wegens overschrijding van de redelijke termijn slechts een tweede keus is. Voorkomen is beter dan genezen. Daarbij komt dat een schadevergoedingsprocedure, hoe eenvoudig ook opgezet, toch weer extra werk voor de gerechten oplevert. De NVvR is daarom van mening dat ook na aanvaarding van dit wetsvoorstel alle inspanningen onverkort gericht moeten blijven op het afdoen van zaken binnen een redelijke termijn. Voor zover eventuele aanvullende efficiencymaatregelen geen soelaas bieden, noopt dit – het is niet anders – tot het ter beschikking stellen van de daarvoor benodigde (personele) middelen dan wel het terugdringen van het aantal conflicten tussen bestuursorganen en burgers.

3.3. Voor een belangrijk deel zal de normering worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur (zie het voorgestelde art. 8:96b Awb). De NVvR zal te zijner tijd gaarne in de gelegenheid worden gesteld daarover te adviseren.

commentaar op onderdelen

3.4. Het wetsvoorstel houdt in dat de bestuursrechter bij uitsluiting bevoegd is de Staat te veroordelen tot vergoeding van immateriële schade wegens overschrijding van de redelijke termijn door de bestuursrechter (het voorgestelde art. 8:96a Awb). Deze regel sluit een bevoegdheid te dezer zake van de burgerlijke rechter uit (MvT blz. 4). Naar de NVvR begrijpt, geldt deze uitsluiting ook indien de termijn van een jaar na het onherroepelijk worden van de uitspraak in de hoofdzaak is verstreken (art. 8:96c lid 2 Awb). Wellicht zou dit uitdrukkelijk in de MvT kunnen worden vastgelegd.

3.5. De MvT, blz. 3, stelt dat de belanghebbende die vergoeding van materiële schade wenst, op de normale wijze een vordering kan instellen. De NVvR onderkent dat dit meebrengt dat in voorkomend geval twee procedures zullen moeten worden gevoerd: één voor de immateriële en één voor de materiële schade³. Voor zover de procespartijen dezelfde zijn, kan een beslissing van de bestuursrechter over de immateriële schadevergoeding – indien deze als eerste wordt berecht – in de rechtsbetrekking tussen de partijen een rechterlijk gewijsde opleveren. Indien door de bestuursrechter in een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang is uitgemaakt dat in een bepaalde zaak de redelijke termijn met een bepaald aantal maanden door de bestuursrechter is overschreden of juist niet is overschreden, is dat oordeel bindend voor de

² Concept-MvT onder 1; zie ook EHRM 3 maart 2009, NJ 2010, 223 m.nt. EAA.

³ In haar advies over het voorontwerp Schadevergoeding bij rechtmatige en onrechtmatige overheidsdaad (2007 nr. 332, zie www.nvvr.org) heeft de NVvR zich in ander verband al uitgesproken over voor- en nadelen van een samenloop van competentie van bestuursrechter en burgerlijke rechter ten aanzien van schadeclaims.

burgerlijke rechter als deze op een later tijdstip over een vordering tot vergoeding van materiële schade moet oordelen. De MvT spreekt zich niet uit over de omgekeerde situatie, namelijk wanneer de burgerlijke rechter bij de beoordeling van de *materiële* schadevordering zich als eerste heeft uitgesproken over de vraag of en, zo ja, in welke mate de redelijke termijn door de bestuursrechter is overschreden en de bestuursrechter daarna, bij de beoordeling van de *immateriële* schade, zich over diezelfde vraag moet uitspreken. De NVvR is vooralsnog van mening dat de bestuursrechter zich dan naar het oordeel van de burgerlijke rechter zal richten. In ieder geval is gewenst dat de MvT op dit punt duidelijkheid verschaft.

3.6. De voorgestelde regeling lijkt ervan uit te gaan dat uitsluitend belanghebbenden die zelf beroep hebben ingesteld bij de bestuursrechter voor een vergoeding van immateriële schade in aanmerking kunnen komen (vgl. MvT p 4: “iedereen die een procedure heeft gevoerd”), maar de MvT p. 5 noemt ook derde-belanghebbenden. In de praktijk kunnen vragen rijzen over immateriële schade van gezinsleden van appellanten, erfgenamen van overleden appellanten (vgl. art. 6:106 lid 2 BW) en individuele leden van verenigingen die als appellant optreden. Juist omdat een eenvoudige regeling is beoogd kan het nuttig zijn dat de wetgever preciseert wie voor vergoeding van immateriële schade in aanmerking komen.

3.7. De uitsluiting van bestuursorganen in het voorgestelde art. 8:96a lid 2 Awb is volgens de MvT, p. 5, gegrond op het vestzak/broekzak-argument. De NVvR vraagt zich af, of dit argument steeds opgaat. Naast de organen van art. 1:1, lid 1 onder a, Awb zijn er b-organen die weliswaar (gedeeltelijk) een taak als bestuursorgaan hebben, maar daarbuiten optreden als privaatrechtelijke rechtspersoon of als ondernemer.

3.8. Aan het slot van de MvT wordt gesteld dat overgangsrecht niet nodig is. De NVvR merkt op dat, indien op het tijdstip van inwerkingtreding in eerste aanleg of in hoger beroep procedures bij de burgerlijke rechter aanhangig zijn tot het verkrijgen van vergoeding voor immateriële schade als gevolg van overschrijding van de redelijke termijn door de bestuursrechter – wat zich op dit moment nog niet laat voorspellen -, de burgerlijke rechter halverwege de procedure ineens onbevoegd zou worden, gelet op de onmiddellijke werking van art. 8:96a. Voor die situatie lijkt een overgangsbepaling nodig.

Met deze opmerkingen wil de NVvR volstaan.

Namens het bestuur van de NVvR
de Wetenschappelijke Commissie,

F.F. Langemeijer,
Voorzitter

