

## **ADVIES**

**van de Adviescommissie Bestuursrecht**

**van de Nederlandse Orde van Advocaten**

**inzake**

### **Schadevergoeding bij overschrijding van de redelijke termijn**

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt te voorzien in een effectief rechtsmiddel als bedoeld in artikel 13 EVRM bij overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 EVRM voor beslechting van een juridisch geschil. Beoogd is een eenvoudige een laagdrempelige procedure te creëren waarbij bovendien de schadevergoedingsbedragen worden geforfaiteerd. De regeling is beperkt tot immateriële schade.

De commissie constateert met tevredenheid dat het wetsvoorstel het grote belang van een tijdige afdoening van (bestuursrechtelijke) geschillen onderstreept. De praktijk laat immers inderdaad zien dat het effect van het aanhangig zijn van een procedure op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen moeilijk kan worden onderschat. Het feit dat er lange tijd onzekerheid bestaat over de uitkomst van een procedure kan op zichzelf bovendien ook materiële schade veroorzaken. De (verwachte) duur van de procedure blijkt in de praktijk verder een factor die een eigenstandige rol speelt bij de beslissingen die tijdens de procedure worden genomen.

De commissie constateert dan ook tot haar spijt dat zich in de afgelopen jaren geen duidelijke verbetering heeft afgetekend in de afhandeling van de rechterlijke fase van de bestuursrechtelijke procedures en voorts dat er grote en structurele verschillen bestaan tussen de verschillende arrondissementen en rechters. Het is verheugend te constateren dat een adequate afhandeling van beroepen kennelijk wel degelijk kan. En het is om die reden des te meer teleurstellend dat dit lang niet altijd gebeurt.

De commissie stelt vast dat het voorliggende wetsvoorstel een bijdrage levert aan het verzachten van (deel)effecten van de overschrijding van de redelijke termijn, maar geen bijdrage levert aan het voorkomen daarvan. Een vergoeding van de – in geld uitgedrukt: relatief geringe – immateriële schade behelst in elk geval geen (afdoende) financiële prikkel voor de betrokken rechtscolleges en de rijksoverheid om te investeren in de verkorting van de termijnen. Het wetsvoorstel biedt een doekje voor het bloeden.

De commissie spreekt dan ook de hoop uit dat de overheid met volle kracht en inventiviteit doorgaat met het zoeken naar en investeren in de eigenlijke genezing. De noodzaak daarvan moge blijken uit de diverse pogingen spoedige afdoening te waarborgen (b.v. bestuurlijke lus maar ook de “silencio positivo-

benadering en prikkels om vertraging te voorkomen (b.v. de wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen).

Dit gezegd zijnde, heeft de commissie vanzelfsprekend geen bezwaar tegen codificatie van de bestaande jurisprudentie op het gebied van schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn. De commissie ziet eveneens voordelen van een regeling waarbij de termijnen en bijbehorende bedragen tot op zekere hoogte worden geforfaiteerd. Uiteraard is een inhoudelijke beoordeling van (de aanvaardbaarheid van) de wijze waarop dat geschiedt alleen mogelijk wanneer de inhoudelijke normen, op te nemen in de AMvB van artikel 8:96 beschikbaar zijn.

Los van de inhoudelijke uitwerking, behelst het wetsvoorstel vooral een aantal procedurele bepalingen. Het wetsvoorstel introduceert een verzoekschriftenprocedure die naast en na een procedure waarbij de termijn werd overschreden kan worden gevoerd. Door het introduceren van een verzoekschriftenprocedure is beoogd een "laagdrempelige" voorziening te creëren. Achtergrond van het introduceren van een afzonderlijke procedure is dat als "gewrongen" wordt ervaren aansluiting te zoeken bij artikel 8:73 Awb.

De commissie is er echter niet van overtuigd dat de introductie van een afzonderlijke verzoekschriftenprocedure voordelen biedt ten opzichte van de bestaande situatie.

De commissie acht het wetsvoorstel een achteruitgang ten opzichte van het huidige bestuurlijk schadevergoedingsrecht op het punt dat de beoordeling van de onderhavige schadevergoedingsvordering exclusief aan de bestuursrechter wordt toebedeeld. Waar huidig recht mogelijk maakt een schadevergoedingsvordering neer te leggen bij één en dezelfde rechter naar keuze, verplicht het wetsvoorstel de burger voor tenminste één deelaspect van die schade een afzonderlijke verzoekschriftenprocedure te voeren. Dat nadeel wordt op zichzelf ook niet weggenomen door de eventuele laagdrempeligheid van die laatste voorziening.

De commissie is uit de toelichting overigens ook niet geheel duidelijk wat de relatie met de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten. In elk geval zou de commissie er ook naar komend recht voor willen pleiten om concentratie van alle vorderingen tot vergoeding van schade – ongeacht de aard of oorzaak daarvan – bij één en dezelfde rechter mogelijk te maken.

Het nadeel van de afzonderlijke procedure voor immateriële schade wegens termijnoverschrijding doet zich in het bijzonder voelen waar het gaat om de beperking tot vergoeding van immateriële schade. Het wetsvoorstel vraagt de rechtszoekende burger een vordering wegens één en dezelfde schadeoorzaak te "verknippen" over twee verschillende rechters en procedures, naargelang de aard van de schade. Dat komt de commissie op voorhand onlogisch voor en de redenen, zoals die zijn opgenomen in de toelichting, overtuigen de commissie wat dit betreft ook niet. De commissie vraagt zich af waarom voor de – vaak veel hogere – materiële schade van een termijnoverschrijding geen "effective remedy" in de zin van artikel 13 zou behoeven te bestaan.

Gegeven de vorenstaande bezwaren meent de commissie – in overeenstemming met de door de jurisprudentie uitgezette lijn – dat meer voor de hand had gelegen te volstaan met een eenvoudige uitbreiding van artikel 8:73 Awb. Daarmee zou codificatie hebben kunnen plaatsvinden zonder afbreuk te doen aan de bestaande systematiek van keuzevrijheid en concentratie van schadevergoedings-

vorderingen en zonder voor een relatief klein onderwerp een geheel een nieuwe (soort) procedure te introduceren.

De commissie ziet ook aanleiding een opmerking te maken bij de concept Memorie van Toelichting ten aanzien van de relatie met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. Terecht wordt er in dat kader op gewezen dat de doelstelling van de beide wetten verschilt. Laatstgenoemde wet strekt ertoe de besluitvorming te versnellen door middel van een financiële prikkel, het onderhavige voorstel ziet op het toekennen van immateriële schade.

Over de samenloop met materiële schadevergoeding is hiervoor al het nodige gezegd. Maar de gedachte (blz 4 onderaan) dat het voor de hand ligt dat de schadevergoeding zou moeten worden gematigd, als er al een bedrag ingevolge de wet Dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen zou zijn ontvangen kan de commissie niet volgen.

De burger heeft al de nodige moeite moeten doen binnen de kader van laatstgenoemde wet het bestuur te prikkelen tot tijdige besluitvorming. Als er later in de loop van de procedure immateriële schade is ontstaan, komt het onjuist en onlogisch voor die schade vergoed te achten door hetgeen het overheidslichaam heeft voldaan omdat zij al eerder in gebreke is gebleven.

Het ware dan ook dienstig op dit punt de Toelichting aan te passen.

Adviescommissie Bestuursrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten

Groningen, d.d. 25 juni 2010