

m.nt. mr. I.P.A. van Heijst

**[vergoeding immateriële schade wegens overschrijding redelijke termijn]**

*Het uitblijven van een rechterlijke beslissing binnen een redelijke termijn leidt tot spanning en frustratie, hetgeen grond vormt voor toekenning van vergoeding van immateriële schade. Ter zake rust op een slachtoffer geen stelplicht. Schade door lange duur van behandeling van een zaak door de rechtbank, is geen onteigeningsgevolg. Onteigenaar is dus niet aansprakelijk voor die schade. Schade moet worden verhaald via een afzonderlijke procedure uit onrechtmatige daad tegen de Staat. De Hoge Raad volgt de conclusie in het arrest van 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:736.*

**1. Inleiding**

Een veel gehoorde klacht is dat gerechtelijke procedures 'zo lang duren'. En hoewel in sommige gevallen een partij ook belang kan hebben bij een langere duur van een procedure, leidt zo'n lange duur zeker bij particulieren vaak tot veel spanning en frustratie. Het probleem van de lange duur van gerechtelijke procedures is overigens bepaald niet nieuw: ook in de Romeinse tijd werd hierover al veelvuldig geklaagd.<sup>1</sup> En het probleem is ook bepaald niet exclusief Nederlands: in alle ons omringende landen<sup>2</sup>, en waarschijnlijk in elk rechtssysteem, is de lange duur van gerechtelijke procedures een erkend - en kennelijk niet op te lossen - probleem. In ons land spreken bestuur en rechtspersonen veelvuldig hun zorg uit over de lange duur van gerechtelijke procedures en veel wetgevingsinitiatieven zijn (mede) gericht op verkorting van die duur.<sup>3</sup>

Die zorg is overigens geenszins vrijblijvend. Algemeen wordt aanvaard dat de duur van een procedure een belangrijk element is van het grondrecht op een eerlijk proces als neergelegd in artikel 6 EVRM.<sup>4</sup> Op basis van dit grondrecht mag een burger er op rekenen dat een gerechtelijke procedure binnen 'een redelijke termijn' verloopt. Artikel 13 EVRM<sup>5</sup> verplicht daarbij lidstaten om in hun nationaal recht te voorzien in een effectief rechtsmiddel tegen overschrijding van de redelijke termijn. Zo'n middel kan zijn het voorzien in schadevergoeding voor de burger bij overschrijding van de redelijke termijn van een gerechtelijke procedure. In ons land heeft de wetgever echter tot op heden voor het civiele recht geen initiatieven ontplooid om tot een wettelijke regeling van dit recht op schadevergoeding te komen.

In zijn conclusie bij HR 28 maart 2014:736 heeft waarnemend Advocaat-Generaal Van Oven aan de Hoge Raad de suggestie gedaan om de wetgever dan maar door middel van 'creatieve rechtsvorming' op dit punt 'een handje te helpen'.<sup>6</sup> De Hoge Raad heeft deze suggestie in zijn arrest opgevolgd en alsnog een kader gegeven voor de beoordeling van de redelijke termijn en het recht op schadevergoeding bij overschrijding van die termijn in civiele procedures.

---

<sup>1</sup> C.H. van Rhee, 'De traagheid van de civiele procedure: een eeuwenoud fenomeen', in B.C.M. Jacobs (ed.), 'De rechtspraktijk in beeld. Van Justinianus tot de Duitse bezetting', Tilburg, 1997, p. 57-67.

<sup>2</sup> Idem

<sup>3</sup> Zie hierover onder meer W. Duitemeijer, 'Versnellingsbeleid in de rechtspraak: resultaten en reflecties', Rechtstreeks, 2005-nr. 2, WODC; H.J.M. Hofhuis, 'Vernieuwing van het civiele proces. De regie van de rechter en de versnelling van de procedure: enkele observaties uit de praktijk', Trema 2015, afl. 1, p. 10 en het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van BRv en de Awb in verband met de vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht, TK 2014-2015, 34212.

<sup>4</sup> Artikel 6 lid 1 EVRM: "1. Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen (...) 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 (...)."

<sup>5</sup> Artikel 13 EVRM: "Een ieder wiens rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, heeft recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie."

<sup>6</sup> Zie conclusie sub 4.46

In dit artikel zal dit recht op schadevergoeding nader worden geanalyseerd en zal worden gezien in hoeverre het door de Hoge Raad gegeven beoordelingskader recht doet aan het grondrecht op een behandeling van een zaak door een rechter binnen een redelijke termijn. De procedure die leidde tot het arrest van de Hoge Raad van 28 maart 2014 betrof een onteigeningsprocedure. Juist het onteigeningsrecht heeft altijd op de warme belangstelling én kritische beschouwing van mr. Van Oven kunnen rekenen. Aan het slot van dit artikel zal daarom tevens ingezoomd worden op de duur van onteigeningsprocedures in ons land, zowel onder de huidige regeling als onder de nieuwe Omgevingswet.

## 2. Grondslag voor schadevergoeding bij overschrijding redelijke termijn

### 2.1 EVRM

Het vereiste van een redelijke termijn is verankerd in artikel 6 lid 1 EVRM. Op basis van dit artikel heeft het EHRM in de loop der jaren een 'catalogus' van omstandigheden ontwikkeld, die een rol (moeten) spelen bij de beoordeling van de redelijkheid van een berechtingstermijn. Relevante omstandigheden zijn onder andere de aard en ingewikkeldheid van de procedure, het belang van de zaak en het procesgedrag van partijen.<sup>7</sup> Uitgangspunt bij de beoordeling is de duur van de gehele procedure. Maar indien tijdens een procedure sprake is van een of meer onaanvaardbare lange perioden van inactiviteit van de rechter, kan ook dat reeds een schending van het recht op berechting binnen een redelijke termijn opleveren.

In artikel 13 EVRM is bepaald dat iedere burger recht heeft op een 'daadwerkelijk' (lees: effectief) nationaal rechtsmiddel om een schending van zijn rechten op grond van het EVRM te redresseren. In de zaak Kudla tegen Polen<sup>8</sup> heeft het EHRM beslist dat dit ook geldt voor een overschrijding van de redelijke termijn. Zo'n rechtsmiddel kan bestaan uit een middel dat leidt tot een versnelling van de procedure (bijvoorbeeld een rechterlijk gebod om binnen een bepaalde periode uitspraak te doen)<sup>9</sup> of tot een schadevergoeding. Het EHRM heeft in haar rechtspraak geen oordeel uitgesproken over de keuze voor een bepaald rechtsmiddel. Voor wat betreft die keuze komt aan de lidstaten een ruime 'margin of appreciation'<sup>10</sup> toe. Het EHRM beoordeelt slechts of het door de lidstaat gekozen rechtsmiddel voldoet aan de effectiviteitseisen van het EVRM. In 2002 heeft het EHRM in een procedure tegen Frankrijk al uitgemaakt dat ook indien alleen wordt voorzien in een schadevergoeding sprake kán zijn van een (voldoende) effectief middel in de zin van artikel 13 EVRM.<sup>11</sup>

Welke eisen vloeien in dit verband volgens het EHRM voort uit artikel 13 EVRM? Deze eisen zien op de effectiviteit, toereikendheid en toegankelijkheid van het gekozen rechtsmiddel en moeten waarborgen dat het gekozen rechtsmiddel door burgers eenvoudig ingezet kan worden, voortvarend kan worden doorlopen en daadwerkelijk tot een aanvaardbare remedie (versnelling van de procedure of financiële compensatie) kan leiden.<sup>12</sup>

### 2.2 Nederlands recht

---

<sup>7</sup> EHRM 27 juni 2000, Frydlender t. Frankrijk, AB 2001/86, EHRM 29 maart 2006, Scordino t. Italië, AB 2006/294 en EHRM 27 juni 2017, Satamedia e.a./Finland.

<sup>8</sup> EHRM 26 oktober 2000, EHRC 2000/89 met noot J. van der Velde, AB 2001/275 met noot L.F.M. Verheij.

<sup>9</sup> Bijvoorbeeld artikel 91 van de Oostenrijkse Wet op de Rechterlijke Organisatie, dat bepaalt dat een partij in een naar zijn idee te trage procedure een verzoek bij de rechter kan indienen om procedurele maatregelen ter versnelling te nemen. Zie hierover: T. Barkhuysen en A.M.L. Jansen, 'Rechtsmiddelen tegen rechterlijke en bestuurlijke traagheid', NJB 2002, p. 841-848.

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 26 oktober 2000, Kudla t. Polen, nr. 30210/96 en EHRM 29 maart 2006, Scordino t. Italië, nr. 36813/97

<sup>11</sup> EHRM 11 september 2002, EHRC 2002/92 met noot Jansen

<sup>12</sup> EHRM 10 september 2010, MeFairlane t. Ierland, nr. 31333/06, EHRM 8 juni 2006, Sürmeli t. Duitsland, nr. 75529/01 en EHRM 29 maart 2006, Scordino t. Italië, nr. 36813/97

De arresten Meulendijks<sup>13</sup> en Göcer<sup>14</sup> uit 2002 markeren voor Nederland het begin van de invloed van de artikelen 6 en 13 EVRM op de redelijke termijn in de Nederlandse rechtsorde. Beide zaken betroffen procedures in het sociale verzekeringsrecht. In beide zaken kwam het EHRM tot de conclusie dat de redelijke termijn was overschreden en kende het aan de klagers op grond van artikel 41 EVRM een - beperkte - immateriële schadevergoeding toe omdat *"the applicants suffered some distress that could have been avoided had the proceedings been brought to an end within a reasonable time"*.

Deze uitspraken vormden in het bestuursrecht het startpunt voor een ontwikkeling van jurisprudentie over de effectuering van het recht op schadevergoeding bij overschrijding van de redelijke termijn<sup>15</sup> (aanvankelijk via de bestuursrechter op grond van artikel 8:73 Awb en via de civiele rechter op grond van artikel 6:162 BW<sup>16</sup>). De wetgever heeft in 2010 een poging gedaan om te komen tot een wettelijke regeling van de schadevergoeding bij overschrijding van de redelijke termijn in bestuursrechtelijke procedures, maar deze poging is voortijdig gestrand.<sup>17</sup> Met de inwerkingtreding van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten<sup>18</sup> (per 1 juli 2013) is voorzien in een wettelijke regeling voor schadevergoeding bij overschrijding van de redelijke termijn tijdens het bestuurlijk besluitvormingsproces (inclusief bezwaarschriftenprocedure). In aansluiting daarop zijn de bestuursrechters deze wet analoog gaan toepassen op verzoeken om immateriële schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn in bestuursrechtelijke procedures (beroep en hoger beroep).<sup>19</sup>

In het civiele recht hebben de beide uitspraken van het EHRM uit 2002 in ons land lange tijd geen vervolg gekregen: tot 2014 zijn geen uitspraken gepubliceerd over de toekenning van schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn in civiele procedures. Daarmee had de Hoge Raad kennelijk voor het eerst pas met zijn arrest van 28 maart 2014 de kans om een 'nationaal' kader voor de beoordeling van verzoeken om een dergelijke schadevergoeding te geven.

### **3. Hoe en wanneer schadevergoeding bij overschrijding van de redelijke termijn?**

#### **3.1 Arrest HR 28 maart 2014 (met conclusie Van Oven)**

Het arrest van 28 maart 2014 betref een onteigeningsprocedure tussen de gemeente De Bilt en een aantal omwonenden van een voormalig magazijncomplex van Defensie. De gemeente was inmiddels eigenaar van dit complex geworden en wilde dit complex herontwikkelen tot bedrijventerrein. Zij stuitte daarbij echter op een oude erfdiensbaarheid, die andere bebouwing dan een militair magazijncomplex op de betreffende locatie uitsloot. De omwonenden van deze locatie waren tegen de komst van het bedrijventerrein en deden in dat verband onder meer een beroep op hun rechten op grond van deze erfdiensbaarheid. De gemeente besloot daarop de locatie te onteigenen. Met die onteigening zou op grond van de zogenoemde titelzuiverende werking van artikel 59 lid 3 Ow de daarop rustende erfdiensbaarheid komen te vervallen.<sup>20</sup> De rechthebbenden op deze

---

<sup>13</sup> EHRM 14 mei 2002, Meulendijks t. Nederland, EHRC 2002/50

<sup>14</sup> EHRM 3 oktober 2002, Göcer t Nederland, AB 2003/110 met noot F.J.L. Pennings

<sup>15</sup> A. ten Veen en A. Collignon, 'De talmende bestuursrechter; verleden, heden en toekomst', O&A 2011/63

<sup>16</sup> Vergelijk onder meer Gerechtshof Den Haag 24 februari 2009, ECLI:NL:GHSGR:2009:BH4213 en Gerechtshof Den Haag 30 augustus 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BS8801

<sup>17</sup> Conceptwetsvoorstel tot regeling van de schadevergoeding bij overschrijding van de redelijke termijn, bedoeld in artikel 6 EVRM (artikelen 96a-g Awb): zie daarover (kritisch) onder meer advies Raad voor de Rechtspraak d.d. 13 augustus 2010.

<sup>18</sup> Wet van 31 januari 2013, Stb. 50/Kamerstukken 3621, waarbij artikel 8:73 Awb is komen te vervallen en de artikelen 8:88-95 Awb zijn ingevoerd.

<sup>19</sup> ABRS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:364, AB 2015/165 met noot J. Kramer.

<sup>20</sup> Juist met het oog op deze 'titelzuiverende werking' voorziet de Ow. uitdrukkelijk in de mogelijkheid dat ook de onteigenaar, die al eigenaar is van een onroerende zaak, een vordering tot onteigening van die onroerende zaak tegen zichzelf instelt. In die procedure is de

erfdienstbaarheid zouden in dat geval aanspraak kunnen maken op een schadeloosstelling wegens het vervallen van (de beschermende werking van) de erfdienstbaarheid.<sup>21</sup>

De raad van de gemeente De Bilt besloot op 31 mei 2007 tot onteigening over te gaan. De Kroon keurde deze onteigening goed bij Koninklijk Besluit van 24 december 2007, waarna de gemeente bij dagvaarding aan de rechtbank verzocht om de onteigening van de locatie uit te spreken. De rechtbank deed dit bij vonnis van 22 juli 2009, om vervolgens bij vonnis van 19 september 2012 uitspraak te doen over de schadeloosstelling voor de omwonenden (en deze schadeloosstelling toen overigens vaststelde op 'nihil'). De omwonenden gingen van dit laatste vonnis in cassatie, waarop de Hoge Raad op 28 maart 2014 arrest wees. In dit arrest vernietigde de Hoge Raad het vonnis van de rechtbank zowel wat betreft de schadeloosstelling van de omwonenden wegens het vervallen van de erfdienstbaarheid als wat betreft de schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn van de onteigeningsprocedure.<sup>22</sup>

De rechtbank had de vordering inzake de schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn (overeenkomstig het advies van de door haar geraadpleegde rechtbankdeskundigen) afgewezen. Volgens de rechtbank hadden de omwonenden onvoldoende inzichtelijk gemaakt waaruit hun (immateriële) schade bestond die zij door de overschrijding van de redelijke termijn in de onteigeningsprocedure zouden hebben geleden. Daarmee zouden zij niet op de aan hen rustende stelplicht hebben voldaan.

AG Van Oven achtte dit oordeel onjuist, reeds gelet op eerdere jurisprudentie van zowel de Hoge Raad als de bestuursrechters dat bij overschrijding van de redelijke termijn van een gerechtelijke procedure spanning en frustratie bij het slachtoffer als grond voor vergoeding van immateriële schade wordt verondersteld en deze schade dus door het slachtoffer ook niet nader inzichtelijk hoeft te worden gemaakt.<sup>23</sup> Daarmee kwam Van Oven toe aan de vraag hoe c.q. aan de hand van welke criteria een vordering tot vergoeding van dergelijke immateriële schade beoordeeld zou moeten worden en welke partij voor deze schade aansprakelijk is te houden. Van Oven stelde vast dat de wetgever op dit punt (nog) niets geregeld had. Hij deed daarom aan de Hoge Raad de suggestie om de wetgever dan maar door middel van creatieve rechtsvorming 'een handje te helpen' door in navolging van de bestuursrechters, een weg aan te wijzen die slachtoffers van trage rechtspraak in civiele zaken (waaronder onteigeningszaken) zouden kunnen bewandelen om vergoeding van immateriële schade te krijgen.

### 3.1.1. Procedure inzake schadevergoeding wegens overschrijding redelijke termijn

Volgens Van Oven zou een afzonderlijke procedure - 'met alle misère (griffierecht, kosten juridische bijstand, nieuwe spanning en frustratie en een proceskostenvergoeding die de werkelijke kosten niet dekt) van dien' - zoveel nadelen hebben dat daarmee geen sprake zou zijn van een 'effective remedy' in de zin van artikel 13 EVRM. Hij pleitte dan ook voor een beoordeling in de onteigeningsprocedure zelf, eventueel bij afzonderlijke beslissing van de onteigeningsrechter na het vonnis over de schadeloosstelling voor de onteigende. Van Oven onderkende dat in die situatie de Staat veelal geen partij is in de onteigeningsprocedure, maar bepleitte - naar analogie van het bestuursrecht en

---

onteigenaar dan zowel eiser als gedaagde, en kunnen eventuele derdebelanghebbenden (bijvoorbeeld gerechtigden tot een erfdienstbaarheid) tussenkomen.

<sup>21</sup> Vgl. artikel 44 Ow; zie over de toepassing van dit artikel en de verhouding tot de mogelijkheid van opheffing of wijziging van een erfdienstbaarheid op grond van artikel 5:79 BW de conclusie van AG Van Oven bij het arrest sub 4.4-4.15 en voorts onder meer E. van der Schans en A.C.M.M. van Heesbeen 'Het spel en de knikkers', Reed Business 2011, par. 4.9.5.

<sup>22</sup> De zaak werd na vernietiging door de Hoge Raad verwezen naar het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Dit hof heeft bij arrest van 24 maart 2015:2127 aan elk van de betrokken omwonenden alsnog een schadeloosstelling toegekend van € 6.250,- wegens het vervallen van de erfdienstbaarheid. De vordering tot schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn was intussen reeds tussen partijen op basis van het arrest van de Hoge Raad afgedaan en was daarmee bij het Hof niet meer aan de orde.

<sup>23</sup> Vgl. HR 10 juni 2011, ECLI:NL:HR:2011:BO5087, ABRS 4 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD3121, AB 2008/229 met noot Widdershoven en CBB 8 september 2010, ECLI:NL:CBB:2010:BN6785, AB 2010/264 met noot Sewandono.

belastingrecht - een oplossing, waarbij de onteigeningsrechter de Staat in de gelegenheid stelt om in de onteigeningsprocedure te reageren op het verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn en vervolgens ook zou moeten kunnen worden veroordeeld om deze schadevergoeding afzonderlijk aan de onteigende te vergoeden.

De Hoge Raad vond deze oplossing kennelijk toch te creatief. Volgens de Hoge Raad (r.o. 3.14) is deze oplossing moeilijk in te passen in het Nederlands burgerlijk procesrecht en zal zij leiden tot een niet-noodzakelijke belemmering voor een voortvarende verdere afhandeling van het geding. De Hoge Raad overweegt dan ook (r.o. 3.15) dat in geval van overschrijding van de redelijke termijn in een civiele procedure een vordering tot schadevergoeding 'gewoon' moet worden ingesteld in een afzonderlijke procedure uit onrechtmatige daad tegen de Staat. Voor de misère, die volgens Van Oven voor het slachtoffer gepaard gaat met een dergelijke afzonderlijke procedure, voorziet de Hoge Raad in praktische oplossingen: in de afzonderlijke procedure zal het slachtoffer geen griffierecht verschuldigd zijn, en in verband met de hoogte van de vergoedingen zal de procedure bij de kantonrechter gevolgd kunnen worden zodat voor deze procedure ook geen juridische bijstand verplicht is.

En omdat 'niet binnen afzienbare tijd wetgevingsinitiatieven voor vergoeding van schade wegens overschrijding van de redelijke termijn in civiele procedures te verwachten zijn' ontwikkelde de Hoge Raad vervolgens ook een materieel kader voor de beoordeling van hierop gerichte vorderingen door algemene overwegingen te wijden aan de termijn die nog 'redelijk' is voor een gerechtelijke procedure, en daarmee: wanneer sprake is van een ontoelaatbare overschrijding van die termijn, en welke vergoeding kan worden verkregen bij overschrijding van de redelijke termijn.

Opvallend daarbij is dat de Hoge Raad - anders dan Van Oven in zijn conclusie - zich daarbij niet beperkt tot onteigeningsprocedures, maar een algemeen kader schetst voor schadevergoeding bij overschrijding van de redelijke termijn in alle civiele procedures.

### 3.1.2 Redelijke termijn

Zowel in het strafrecht als in het bestuursrecht hebben de rechters een systeem ontwikkeld waarbij termijnen zijn vastgesteld die als 'redelijk' kunnen worden aangemerkt, met de mogelijkheid om deze termijn in een concreet geval aan te passen aan de volgens artikel 6 EVRM relevante bijzondere omstandigheden: de ingewikkeldheid van de zaak, de wijze waarop de zaak door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld, het processuele gedrag van de betrokkene gedurende de gehele rechtsgang, de aard van de getroffen maatregelen en het daardoor getroffen belang van de betrokkene.<sup>24</sup> Zo gaat de bestuursrechter er in beginsel van uit dat voor een procedure die bestaat uit een bezwaarschriftprocedure en twee rechterlijke instanties een termijn van vier jaar redelijk is, waarbij de behandeling van het bezwaar ten hoogste een half jaar, de behandeling van het beroep ten hoogste anderhalf jaar en de behandeling in hoger beroep ten hoogste twee jaar mag duren.<sup>25</sup> Voor het civiele recht volgt de Hoge Raad dit systeem van 'vaste' termijnen niet. Volgens de Hoge Raad lopen civiele procedures zodanig uiteen in aard, ingewikkeldheid en procesvoering dat de door het EHRM verlangde zaakgerichte benadering niet kan worden geconcretiseerd in algemene richtlijnen voor een redelijke duur van die procedures (r.o. 3.16.4). Gevolg hiervan is dat een burger niet eenvoudig zelf kan inschatten of een vordering tot schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn een redelijke kans tot slagen heeft: hij zal in de afzonderlijke procedure tot het verkrijgen van die schadevergoeding voldoende feiten en omstandigheden moeten stellen op basis waarvan de rechter vervolgens zal bepalen welke termijn in de betreffende procedure als 'redelijk' had te gelden. De Hoge Raad volstaat in dit verband met een wel heel karig hulpmiddel voor de

---

<sup>24</sup> Zie jurisprudentie noot 8 en bijvoorbeeld ABRS 28 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2815

<sup>25</sup> ABRS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:188

burger: alleen bij 'een zeer lange feitelijke duur van de procedure' kan de rechter de overschrijding van de redelijke termijn voorhands bewezen achten, behoudens door de Staat te leveren tegenbewijs.

Voor het bepalen van de feitelijke duur van een procedure moet volgens de jurisprudentie van het EHRM worden uitgegaan van de periode tussen het moment van aanhangig maken van de procedure bij de rechter (= datum waartegen is gedagvaard) tot het moment waarop er geen rechtsmiddel meer tegen de uitspraak kan worden ingesteld.<sup>26</sup>

### 3.1.3 Hoogte van vergoeding bij overschrijding redelijke termijn

Over de hoogte van de vergoeding bij overschrijding van de redelijke termijn in civiele procedures is de Hoge Raad in zijn arrest van 28 maart 2014 kort: hij volstaat met de overweging dat voor deze vergoeding aansluiting kan worden gezocht bij de vergoedingen die bestuursrechters plegen toe te kennen, te weten € 500,- per half jaar overschrijding, naar boven afgerond (r.o. 3.16.3). De Hoge Raad tekent daar wel nog bij aan dat in gevallen van 'geringe' overschrijding kan worden volstaan met de constatering dat de redelijke termijn voor de berechting is overschreden.

### 3.1.4 Effective remedy?

Voldoet dit door de Hoge Raad ontwikkelde kader nu aan de eisen die volgens het EHRM voortvloeien uit artikel 13 EVRM, of met andere woorden: heeft Nederland hiermee voorzien in een 'effective remedy' tegen de overschrijding van redelijke termijnen in civiele procedures? Zolang aan het EHRM nog geen concreet geval ter beoordeling is voorgelegd, blijft dit onzeker. Maar enige twijfel is wel gerechtvaardigd of een burger met dit kader nu werkelijk eenvoudig, snel en daadwerkelijk financiële compensatie voor de (te) lange duur van een civiele procedure kan krijgen.<sup>27</sup> Nu de Hoge Raad niet heeft willen voorzien in een systeem van vaste termijnen is de uitkomst van een procedure voor een individuele burger moeilijk te voorspellen. De burger zal al snel aangewezen zijn op rechtsbijstand bij het voorbereiden en voeren van deze procedure, al is het maar omdat de Staat zich in de procedure per definitie ook van rechtsbijstand zal voorzien. Daarbij is er een behoorlijk procesrisico voor de burger, met tevens het risico van een proceskostenveroordeling.<sup>28</sup>

Al deze factoren maken dat de kans groot is dat een burger de hem toekomende schadevergoeding niet 'eenvoudig' en 'snel' zal kunnen krijgen. Bij de relatieve lage vergoedingen die toegekend worden, zal de burger er in de meeste gevallen rekening mee moeten houden dat de kosten in verband met het voeren van de afzonderlijke procedure zullen uitstijgen boven het bedrag van de aan hem toe te kennen schadevergoeding, zodat hij feitelijk met lege handen achter zal blijven. Hoezo een 'effective remedy'?

## 3.2 Ontwikkelingen na HR 28 maart 2014?

Zowel in het bestuursrecht als in het strafrecht - en ook in bijvoorbeeld het belastingrecht<sup>29</sup> - worden inmiddels met grote regelmaat procedures gevoerd over het toekennen van vergoedingen wegens overschrijding van de redelijke termijn in een procedure. Kennelijk houdt het voor het bestuursrecht ontwikkelde systeem - geen afzonderlijke procedure, en (in beginsel) vaste termijnen en vergoedingen - hiervoor geen onoverkomelijke belemmeringen in.

<sup>26</sup> Zie conclusie AG Keus sub 3.9 bij Hoge Raad 2 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2756.

<sup>27</sup> Vergelijk onder meer ook het kritisch commentaar van L. van Kessel in zijn noot onder HR 28 maart 2014 in NTBR 2014/32.

<sup>28</sup> Zie HR 2 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2756 en Rb. Den Haag 23 november 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:14190.

<sup>29</sup> Vergelijk voor een overzichtsuitspraak van de HR inzake schadevergoeding bij overschrijding van de redelijke termijn in belastingprocedures HR 19 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:252, JB 2016/74 met noot L.J.M. Timmermans en een recente toepassing nog Hoge Raad 17 november 2017, ECLI:NL:HR:2017:2874.

Daartegenover is het in het civiele recht ook na het arrest van de Hoge Raad van 28 maart 2014 wel heel stil gebleven: er zijn nadien nog maar twee uitspraken gepubliceerd over een schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn.<sup>30</sup> Het verloop en de uitkomsten van deze beide procedures stemmen niet optimistisch. In beide procedures is door de Staat uitvoerig verweer gevoerd en is uiteindelijk geen schadevergoeding toegekend.<sup>31</sup>

Aldus vormen ook de ontwikkelingen na het arrest van de Hoge Raad van 28 maart 2014 bepaald niet een aanwijzing dat de door de Hoge Raad gevormde remedie in de rechtspraak wordt ervaren als een 'effective remedy', waarmee een burger die spanning en frustraties heeft ondervonden van een veel te lange civiele procedure, eenvoudig en snel daadwerkelijk ten minste enige financiële compensatie tegemoet kan zien.

#### **4. Termijnen in onteigeningsprocedures**

Ook in onteigeningsprocedures was lange tijd een veel gehoorde klacht van zowel onteigenaars als onteigenden dat deze procedures vaak veel te lang duurden, en dan met name het deel van de gerechtelijke procedures bij de rechtbank waarin de schadeloosstelling voor de onteigende wordt bepaald.

In een onderzoek dat Sluysmans in 2010 in het kader van de voorbereiding van zijn dissertatie uitvoerde bleek dat in het voorafgaande decennium dit deel van de procedure gemiddeld circa 23 maanden in beslag nam, met uitschieters naar boven van meer dan 36 maanden.<sup>32</sup> In veel gevallen bleken met name de door de rechtbank benoemde deskundigen er lang over te doen om eerst hun conceptadvies en vervolgens hun definitief advies af te ronden.<sup>33</sup> Voor de rechtbanken is dit aanleiding geweest om onder meer strenger de regie te gaan voeren tijdens dit deel van de procedure en meer aandacht te besteden aan de benoeming van de rechtbankdeskundigen. Bij globale analyse van de in 2015 en 2016 (gepubliceerde) rechtbankuitspraken over de schadeloosstelling in onteigeningszaken blijkt dat de termijn voor dit deel van de procedure in deze jaren is verkort tot gemiddeld plm. 18 maanden.<sup>34</sup> Maar ook bij dit lagere gemiddelde komen nog steeds flinke uitschieters naar boven voor, en blijft dus onverminderd de vraag relevant wat voor een onteigeningsprocedure in beginsel een redelijke termijn is, en wanneer dus sprake kan zijn van overschrijding van de redelijke termijn.

##### **4.1 Termijnen volgens de huidige Onteigeningswet**

In artikel 24 Ow is bepaald dat een rechtbank 'zaken aangaande onteigening van algemene nutte' met voorrang ('voor alle andere') moet behandelen. Op zichzelf een curieuze bepaling binnen het

---

<sup>30</sup> Rb. Den Haag 23 november 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:14190 en HR 2 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2756, NJ 2016/500.

<sup>31</sup> In de zaak van de Rb. Den Haag oordeelde de rechtbank (kantonrechter) dat de procedure op grond van de toepasselijke Europese procedure voor geringe vorderingen weliswaar te lang had geduurd, maar dat de redelijke termijn voor berechting daarmee niet was overschreden. In de zaak die leidde tot het arrest van de Hoge Raad liet de Hoge Raad het oordeel van het Hof in stand dat in de betrokken procedures weliswaar enige vertraging was opgetreden (respectievelijk 5,5 en 2,5 maanden), maar dat deze vertraging (afgezet tegen de totale doorlooptijd van die procedures) niet als onaanvaardbaar lang had te gelden.

<sup>32</sup> J.A.M.A. Sluysmans, 'De vitaliteit van het schadeloosstellingsrecht in onteigeningszaken', diss. 2011, Stichting IBR. Sluysmans onderzocht tegelijkertijd ook de termijn voor de procedure in cassatie over de schadeloosstelling, en stelde vast dat deze termijnen steeds langer werden tot in het laatste decennium in elke cassatieprocedure een termijn van meer dan 1 jaar, en in een toenemend aantal gevallen al meer dan anderhalf jaar (Sluysmans, t.a.p., p. 197 noot 70).

<sup>33</sup> Andere oorzaken waren onder meer de tijd die partijen namen om de rechtbankdeskundigen van gegevens te voorzien of om alsnog schikkingsonderhandelingen te voeren, bijvoorbeeld naar aanleiding van het conceptadvies van de rechtbankdeskundigen, de tijd die gemoeid is met eventuele nadere adviezen na het uitbrengen van het definitief advies en de tijd die de rechtbanken nodig hebben voor het inplannen van pleidooien en het schrijven van de vonnissen.

<sup>34</sup> De gemiddelde termijn van cassatieprocedures over de schadeloosstelling bedroeg in dezelfde jaren plm. 16 maanden, en stabiliseerde zich daarmee ten opzicht van de door Sluysmans gevonden termijn in de periode 2000-2010.

burgerlijk procesrecht: een letterlijke toepassing van deze bepaling zou impliceren dat rechtbanken bijvoorbeeld bij het inplannen van pleidooien of het concipiëren van vonnissen steeds aan onteigeningszaken voorrang zouden moeten geven. In de praktijk komt van deze voorrangspositie niet veel terecht en blijkt niet van een duidelijk snellere afhandeling van onteigeningszaken ten opzichte van andere civiele zaken.

Behalve deze algemene voorrangsregel schrijft de Onteigeningswet een paar specifieke termijnen voor: zes maanden na de descente voor het deponeren van het definitieve rapport van de rechtbankdeskundigen (eenmaal te verlengen), vier weken na de bezwarenzitting<sup>35</sup> pleidooi en vier weken na pleidooi vonnis. Wanneer deze termijnen aangehouden zouden worden zou de termijn tussen descente en het vonnis over de schadeloosstelling ten hoogste tien tot twaalf maanden zijn (of met een eenmalige verlenging ten hoogste zestien tot achttien maanden). Sluysmans heeft eerder - mijns inziens terecht - verdedigd dat uit de bijzondere voorrangsregel voor onteigeningszaken voortvloeit dat voor een 'gewone' onteigeningsprocedure - zonder vertragingen aan de zijde van de partijen - een termijn van anderhalf tot maximaal twee jaar nog als 'redelijk' is te beschouwen: bij overschrijding van die termijn zou aanleiding (moeten) bestaan voor toekenning van een schadevergoeding aan de onteigende partij (en eventueel derde-belanghebbende).

Juist in onteigeningszaken is daarbij overigens denkbaar dat bij het overschrijden van de redelijke termijn voor de onteigende niet alleen sprake is van immateriële schade, maar dat hij daardoor ook materiële schade lijdt, bijvoorbeeld als gevolg van het daardoor 'te laat' beschikbaar komen van voldoende kapitaal voor vervangende investeringen, met alle financiële gevolgen van dien.<sup>36</sup>

#### 4.2 Termijnen volgens de nieuwe Omgevingswet

De huidige Onteigeningswet dateert nog steeds van 1851 en was - ondanks vele latere wijzigingen - voor de praktijk lange tijd een betrekkelijk rustig bezit. Pas sinds het begin van deze eeuw gaan steeds meer stemmen op om de wet te actualiseren, en onder meer te ontdoen van allerlei inmiddels obsoleet geworden bepalingen. In dit kader is besloten om een nieuwe regeling voor 'de onteigening' (samen met een aantal verwante onderwerpen zoals het gemeentelijke voorkeursrecht en de gedoogplichten) op te nemen in de Omgevingswet. Hiertoe heeft de minister op 1 juli 2016 een conceptwetsvoorstel voor consultatie gepubliceerd.<sup>37</sup> Dit conceptwetsvoorstel is zowel door de praktijk als de wetenschap uiterst kritisch ontvangen.<sup>38</sup> Naar aanleiding van deze kritiek heeft de minister aangekondigd dat in het definitief wetsvoorstel nog op verschillende punten wijzigingen zullen worden doorgevoerd.<sup>39</sup> De kritiek richtte zich overigens maar in beperkte mate op de voorgestelde procedure voor het vaststellen van de schadeloosstelling. Daarmee lijken de contouren van dit deel van het nieuwe onteigeningsrecht al redelijk helder.

Volgens het conceptwetsvoorstel zal de schadeloosstellingsprocedure worden ondergebracht in het hoofdstuk dat over schade gaat: hoofdstuk 15 Omgevingswet. De nieuwe schadeloosstellingsprocedure zal na vaststelling van de onteigeningsbeschikking (als de beoogde vervanger van het onteigeningsvonnis) aanvangen met een afzonderlijk verzoekschrift aan de

---

<sup>35</sup> De Ow gaat uit van de mogelijkheid om tegen het rapport van de rechtbankdeskundigen eerst bezwaren in te dienen, welke bezwaren dan tijdens een afzonderlijke bezwarenzitting (ten overstaan van de rechter-commissaris) behandeld worden (artikel 36 Ow). Na die bezwarenbehandeling kunnen partijen dan nog pleidooi houden ten overstaan van de onteigeningskamer van de rechtbank. In de praktijk wordt deze bezwarenprocedure vervangen door een afspraak met partijen dat de rechtbankdeskundigen eerst een conceptrapport opstellen, waarop partijen schriftelijk kunnen reageren, alvorens zij hun definitieve rapport bij de rechtbank deponeren.

<sup>36</sup> Vergelijk hiervoor ook onder meer Sluysmans, diss. t.a.p., p. 201

<sup>37</sup> Conceptvoorstel voor een 'Aanvullingswet Grondeigendom Omgevingswet', consultatieversie d.d. 1 juli 2016.

<sup>38</sup> Zie onder meer J.A.M.A. Sluysmans en R.T. Wiegerink 'Onteigenen volgens de Omgevingswet: fundamentele kritiek op een fundamentele herziening', Gst. 2016/111.

<sup>39</sup> Brief minister Infrastructuur en Milieu d.d. 20 januari 2017, TK 33118 nr. 84.



rechtbank.<sup>40</sup> In dit verzoekschrift vermeldt de onteigenaar zijn aanbod aan ieder van de belanghebbenden. Indien de belanghebbenden dit aanbod niet wensen te aanvaarden, bepaalt de rechtbank een mondelinge behandeling (artikel 15.23 Omgevingswet). Indien tijdens deze mondelinge behandeling niet alsnog minnelijke overeenstemming over de schadeloosstelling wordt bereikt, benoemt de rechtbank deskundigen en bepaalt een plaatsopneming. De rechtbankdeskundigen stellen een rapport op (artikel 15.32 Omgevingswet), dat vervolgens tijdens een mondelinge behandeling aan de orde kan komen, alvorens de rechtbank de schadeloosstelling bij beschikking definitief vaststelt (artikel 15.33 Omgevingswet). Tegen deze beschikking zal geen hoger beroep openstaan, maar wel beroep in cassatie (artikel 15.36 Omgevingswet).

In het conceptwetsvoorstel zijn geen bepalingen meer opgenomen over een eventuele voorrang van een onteigeningsprocedure ten opzichte van andere civiele procedures. In de toelichting bij de betreffende hoofdstukken (11 en 15) zijn hieraan ook geen woorden vuil gemaakt. Alleen aan de beoordeling van de rechtmatigheid van het onteigeningsbesluit door de bestuursrechter is nog uitdrukkelijk een termijn gesteld (zes maanden; artikel 16.87a lid 1 Omgevingswet). Bij gebreke van 'vaste' termijnen zal de voorgestelde schadeloosstellingsprocedure niet direct tot een kortere termijn van behandeling leiden. Wel kan bijvoorbeeld de beoogde mondelinge behandeling - nog vóór de benoeming van de rechtbankdeskundigen - bijdragen aan een beperking van de omvang van het geschil tussen partijen en daarmee mogelijk tot een versnelling van de procedure (bijvoorbeeld door tijdens die mondelinge behandeling reeds vast te stellen over welke onderdelen partijen nog verdeeld zijn, en welke vragen in dat verband voor liggen respectievelijk nader onderzoek door deskundigen vergen).<sup>41</sup>

De onteigeningswereld is nu in afwachting van het 'definitieve' wetsvoorstel, dat volgens de minister begin 2018 tegemoet kan worden gezien. Maar ook dan zal het nog geruime tijd duren voordat de nieuwe wettelijke regeling voor onteigening van kracht wordt: de invoering van de Omgevingswet is immers recent nog door de minister uitgesteld, nu vooralsnog tot 1 januari 2021!

Tot slot

Met het afscheid van AG Van Oven verliest de onteigeningspraktijk een eminent jurist, die als geen ander de lezer van zijn conclusies door het labyrint van het onteigeningsrecht wist te loodsen. Altijd kritisch, nooit zonder gedegen onderbouwing en regelmatig bereid om een creatieve oplossing te bepleiten voor lacunes, die ondanks de omvangrijke jurisprudentie, ook in de afgelopen decennia toch telkens nog weer in het systeem van het onteigeningsrecht opdoken. Zelfs voor AG's gelden echter termijnen. Of die termijnen heden ten dage nog 'redelijk' zijn is onderwerp van heel andere discussies.<sup>42</sup> De onteigeningspraktijk had in elk geval zeer wel kunnen leven met een overschrijding van deze termijnen door/voor AG Van Oven!

IvH

---

<sup>40</sup> Dit verzoek is overigens niet geregeld in hoofdstuk 15 (schade), maar nog in hoofdstuk 11 (onteygening), in het bijzonder in artikel 11.11 Omgevingswet.

<sup>41</sup> Dit sluit aan bij de versterking van de regierol van de rechter in alle civiele procedures, die beoogd wordt met het project Kwaliteit en Innovatie in de Rechtspraak (KEI).

<sup>42</sup> Vergelijk W.F. Korthals Altes, 'Leeftijdsprikelen - ook in de rechterlijke macht', weblog Ivoren Toga 2 juni 2013 en de recente aankondiging van mr. Korthals Altes om een procedure tegen de Staat te starten wegens leeftijdsdiscriminatie.