

Bestuursrecht

32

Schending redelijke
termijn – Noord-Brabant

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

29 januari 2014, nr. 201302106/1/A2,

ECLI:NL:RVS:2014:188

(mr. Polak, mr. Van Buuren, mr. Simons, mr. Feteris, mr. Van Zutphen)

Noot J.S. Haakmeester

Redelijke termijn. Immateriële schadevergoeding. Algemene beginselen. Rechtszekerheid.

[EVRM art. 6]

Bij uitspraak van 1 februari 2013 heeft de rechtbank Oost-Brabant verzoeken van appellanten om vergoeding van schade vanwege overschrijding van de redelijke termijn afgewezen. Tegen deze uitspraak hebben appellanten hoger beroep ingesteld. Tot deze uitspraak heeft de Afdeling in niet-punitieve zaken waarin de vraag aan de orde was of de redelijke termijn was overschreden, steeds als uitgangspunt genomen dat in zaken die uit een bezwaarschriftprocedure en twee rechterlijke instanties bestaan, in beginsel een procedure met een duur van vijf jaar redelijk is. De behandeling van het bezwaar mocht ten hoogste één jaar, de behandeling van het hoger beroep ten hoogste twee jaar duren. Deze termijnenverschilden echter van de termijnen die de Centrale Raad van Beroep en de Hoge Raad als uitgangspunt hanteren bij de

beoordeling van de vraag of de redelijke termijn is overschreden. Gelet op de rechtseenheid, is de Afdeling van oordeel dat een bezwaarfase onredelijk lang heeft geduurd indien deze de duur van een half jaar overschrijdt en de beroepsfase voor zover zij meer dan anderhalf jaar in beslag heeft genomen. Voor de berechting van een zaak in hoger beroep heeft als uitgangspunt te gelden dat uitspraak moet worden gedaan binnen twee jaar nadat het rechtsmiddel is ingesteld. Deze termijnen gelden alleen voor bezwaar- en beroepsprocedures die volgen op primaire besluiten die zijn bekendgemaakt na 1 februari 2014. Als schadevergoeding geldt een tarief van € 500,- per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond.

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A], [appellant B], [appellant C], [appellant D] en [appellant E],

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Hertogenbosch (lees: de rechtbank Oost-Brabant) van 1 februari 2013 in zaak nr. 12/14453 in het geding tussen:

[appellanten]

en

de Staat der Nederlanden (de minister van Veiligheid en Justitie) en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Procesverloop

Bij uitspraak van 1 februari 2013 heeft de rechtbank Oost-Brabant verzoeken van [appellanten] om vergoeding van schade vanwege overschrijding van de redelijke termijn afgewezen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellanten] hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris en de minister hebben verweerschriften ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een grote kamer.

De Afdeling is thans dan ook van oordeel dat voor de berechting van een zaak in eerste aanleg als uitgangspunt heeft te gelden dat deze niet binnen een redelijke termijn geschiedt, indien de rechter in eerste aanleg niet binnen twee jaar nadat die termijn is aangevangen uitspraak doet. In deze termijn is de duur van een eventuele bezwaarfase, als bedoeld in Hoofdstuk 7 van de Awb, inbegrepen. Voor de berechting van een zaak in hoger beroep heeft als uitgangspunt te gelden dat uitspraak moet worden gedaan binnen twee jaar

nadat het rechtsmiddel is ingesteld. In gevallen waarin de bezwaar- en beroepsfase samen zo lang hebben geduurd dat de redelijke termijn daardoor is overschreden, heeft voor de toerekening van die termijnoverschrijding aan het bestuursorgaan, respectievelijk de rechter, als uitgangspunt te gelden dat de bezwaarfase onredelijk lang heeft geduurd, voor zover de duur daarvan een half jaar overschrijdt en de beroepsfase voor zover zij meer dan anderhalf jaar in beslag heeft genomen.

De voorzitter van de Afdeling heeft staatsraad mr. R.J.G.M. Widdershoven (hierna: de staatsraad advocaat-generaal) verzocht om een conclusie, als bedoeld in artikel 8:12a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 september 2013, waar (...; *red.*). Voorts heeft de staatsraad advocaat-generaal ter zitting vragen aan partijen gesteld.

De staatsraad advocaat-generaal heeft op 23 oktober 2013 geconcludeerd (zaak nr. 201302106/2/A2).

Daartoe in de gelegenheid gesteld, hebben [appellanten], de minister van Veiligheid en Justitie en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij brieven van 6 november 2013 op de conclusie gereageerd.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

Overwegingen

1. Op 1 juli 2013 is de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (hierna: de Wns), voor zover betrekking hebbend op schadevergoeding, in werking getreden. Uit het in artikel IV, eerste lid, van de Wns neergelegde overgangsrecht volgt dat het recht zoals dat gold vóór inwerkingtreding van deze wet op dit geding van toepassing blijft.

2. Bij formulier, ondertekend op 16 december 2005, heeft [appellant A] een aanvraag ingediend om afgifte van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, onder de beperking "arbeid als zelfstandige". Bij formulieren, ondertekend op dezelfde datum, hebben [appellant B], [appellant C], [appellant D] en [appellant E] aanvragen ingediend om afgifte van verblijfsvergunningen regulier voor bepaalde tijd, onder de beperking "gezinshereniging bij [appellant A]". Bij besluit van 30 januari 2006 heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de aanvragen van [appellanten] buiten behandeling gesteld wegens het niet betalen van de verschuldigde leges. Bij brief

van 30 januari 2006 hebben [appellanten] daartegen bezwaar gemaakt. Bij besluit van 14 november 2006 heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie het door [appellanten] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Bij formulier, ondertekend op 11 december 2006, hebben [appellanten] daartegen beroep ingesteld. Bij besluit van 30 oktober 2009 heeft de minister van Justitie het besluit van 14 november 2006 ingetrokken en medegedeeld dat opnieuw op het tegen het besluit van 30 januari 2006 gemaakte bezwaar zal worden beslist. [appellanten] hebben daarop hun beroep op 23 november 2009 ingetrokken. Bij besluit van 12 maart 2010 heeft de minister van Justitie de aanvraag alsnog in behandeling genomen en het bezwaar tegen het besluit van 30 januari 2006 opnieuw ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 29 oktober 2010 heeft de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Amsterdam, het beroep van [appellanten] tegen het besluit van 12 maart 2010 gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en de minister voor Immigratie en Asiel opgedragen een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar te nemen. Bij besluit van 31 januari 2011 heeft de minister voor Immigratie en Asiel het bezwaar van [appellanten] tegen het besluit van 30 januari 2006 wederom ongegrond verklaard. [appellanten] hebben daartegen beroep ingesteld. Bij brief van 25 maart 2011 hebben [appellanten] een aanvullend beroepschrift ingediend en verzocht om vergoeding van schade wegens overschrijding van 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). Bij uitspraak van 20 januari 2012 heeft de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats 's-Hertogenbosch, het beroep van [appellanten] tegen het besluit van 31 januari 2011 ongegrond verklaard en bepaald dat het onderzoek wordt heropend ter voorbereiding van een nadere uitspraak over het verzoek om schadevergoeding met betrekking tot de mogelijke overschrijding van de redelijke termijn. Tegen deze uitspraak is geen rechtsmiddel aangewend.

3. De rechtbank Oost-Brabant heeft bij uitspraak van 1 februari 2013 het verzoek om schadevergoeding afgewezen. Zij heeft daartoe overwogen dat ten tijde van de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats 's-Hertogenbosch, van 20 januari 2012, waarin inhoudelijk op het beroep van [appellanten] is beslist, de procedure zes jaar heeft geduurd. Hoewel in zaken

als deze, die bestaan uit een bezwaarschriftenprocedure en één rechterlijke instantie, in beginsel een totale lengte van de procedure van ten hoogste drie jaar redelijk is te achten, is in de omstandigheid dat het beroep is aangehouden in afwachting van de beantwoording door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (thans: het Hof van Justitie) van door de Afdeling bij uitspraak van 11 mei 2006 (zaak nr. 200505721/1) gestelde prejudiciële vragen, een rechtvaardiging voor de lange behandelingsduur van het beroep gelegen, aldus de rechtbank Oost-Brabant. Zij heeft hierbij van belang geacht dat het in de procedure bij het Hof van Justitie ging om de beantwoording van vragen die ook in het aan de orde zijnde geval relevant waren. Gelet hierop heeft de rechtbank Oost-Brabant de met de aanhouding gemoeide periode van bijna drie jaar bij de vaststelling van de overschrijding van de redelijke termijn geheel buiten beschouwing gelaten en is zij tot de slotsom gekomen dat de procedure, met uitzondering van de met de aanhouding gemoeide periode, drie jaar heeft geduurd, zodat geen sprake is van overschrijding van de redelijke termijn.

4. [appellanten] betogen dat de rechtbank Oost-Brabant ten onrechte de periode die gemoeid was met de beantwoording door het Hof van Justitie van de door de Afdeling gestelde prejudiciële vragen buiten beschouwing heeft gelaten bij de beoordeling of de redelijke termijn is overschreden. Ter onderbouwing voeren zij aan dat, anders dan de rechtbank heeft overwogen, de beantwoording van de vragen niet relevant was voor de afdoening van hun zaak, aangezien de door de Afdeling gestelde vragen betrekking hadden op de vraag of legesheffing voor de verlenging van een verblijfsvergunning van een Turkse werknemer in overeenstemming was met artikel 13 van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie (hierna: besluit 1/80), terwijl het in hun zaak niet ging om de vraag of legesheffing in overeenstemming was met besluit nr. 1/80, maar om de vraag of zij voldoende in de gelegenheid waren gesteld de in het kader van een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd onder de beperking arbeid als zelfstandige verschuldigde leges te voldoen. [appellanten] voeren verder aan dat in de uitspraak van 20 januari 2012 van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats 's-Hertogenbosch, waarin inhoudelijk op hun beroep is beslist, niet meer wordt

gerefereerd aan de prejudiciële procedure en zelfs is geoordeeld dat zij geen belang meer hebben bij een beoordeling van hun beroep, omdat de bij de aanvraag opgegeven beperking betrekking had op een niet meer bestaande pizzeria. Gelet op het vorenstaande bestond volgens [appellanten] geen noodzaak de beantwoording van de prejudiciële vragen af te wachten.

4.1. Het is vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) (onder meer het arrest van 5 oktober 2000, Maaouia tegen Frankrijk, nr. 39652/98, www.echr.coe.int) dat procedures over de binnenkomst, het verblijf en de uitzetting van vreemdelingen buiten het bereik van artikel 6 van het EVRM vallen.

Aangezien het geschil over de betaling van leges door [appellanten] is te herleiden tot het niet verlenen van verblijfsvergunningen kan het verzoek tot vergoeding van immateriële schade niet op deze verdragsbepaling worden gebaseerd. De rechtszekerheid als algemeen aanvaard rechtsbeginsel dat aan artikel 6 van het EVRM mede ten grondslag ligt, geldt echter, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie de uitspraak van 3 december 2008 in zaak nr. 200704652/1) evenzeer binnen de nationale rechtsorde en evenzeer los van die verdragsbepaling. Dit beginsel noopt er toe dat een geschil binnen een redelijke termijn wordt beslecht, in voorkomend geval na behandeling door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht. Aangezien dit vereiste berust op een rechtsbeginsel dat ten grondslag ligt aan artikel 6 van het EVRM, wordt aansluiting gezocht bij de jurisprudentie van het EHRM (onder meer het arrest van 29 maart 2006, Riccardi Pizzati tegen Italië, nr. 62361/00, www.echr.coe.int) over de uitleg van deze verdragsbepaling. Uit deze jurisprudentie volgt dat bij overschrijding van de redelijke termijn, behoudens bijzondere omstandigheden, spanning en frustratie als grond voor vergoeding van immateriële schade wordt verondersteld.

4.2. Tot op heden heeft de Afdeling in niet-punitieve zaken waarin de vraag aan de orde was of de redelijke termijn was overschreden, steeds als uitgangspunt gehanteerd dat in zaken die uit een bezwaarschriftprocedure en twee rechterlijke instanties bestaan, in beginsel een totale lengte van de procedure van ten hoogste vijf jaar redelijk is, waarbij 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 mag duren (bijvoorbeeld de uitspraak van 24 december 2008 in zaak nr. 200802629/1). Het College van Beroep voor het bedrijfsleven hanteert hetzelfde uitgangspunt (bijvoorbeeld de uitspraak van 25 juni 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BJ2560). De aldus door de Afdeling en het College van Beroep voor het bedrijfsleven gehanteerde termijnen verschillen van de termijnen die de Centrale Raad van Beroep en de Hoge Raad als uitgangspunt hanteren bij de beoordeling van de vraag of de redelijke termijn is overschreden. De Centrale Raad van Beroep hanteert als uitgangspunt dat de redelijke termijn voor een procedure in drie instanties in beginsel niet is overschreden als die procedure in haar geheel niet langer dan vier jaar in beslag heeft genomen, waarbij geldt dat de behandeling van het bezwaar ten hoogste een half jaar, de behandeling van het beroep ten hoogste anderhalf jaar en de behandeling van het hoger beroep ten hoogste twee jaar mag duren (bijvoorbeeld de uitspraak van 14 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY6202). De Hoge Raad hanteert als uitgangspunt dat de behandeling van het bezwaar en beroep tezamen ten hoogste twee jaar mag duren en ook de behandeling van het hoger beroep niet meer dan twee jaar in beslag mag nemen, en dat in gevallen waarin de bezwaar- en beroepsfase samen zo lang hebben geduurd dat de redelijke termijn daardoor is overschreden, voor de toerekening van die termijnoverschrijding aan het bestuursorgaan respectievelijk de rechter als regel geldt dat de bezwaarfase onredelijk lang heeft geduurd voor zover de duur daarvan een half jaar overschrijdt en de beroepsfase voor zover zij meer dan anderhalf jaar in beslag heeft genomen (bijvoorbeeld de uitspraken van 22 april 2005, ECLI:NL:HR:2005:AO9006 en 22 maart 2013, ECLI:NL:HR:2013:BX6666).

4.3. Gelet op het maatschappelijke belang van een spoedige beslechting van geschillen, alsmede het belang van rechtseenheid, ziet de Afdeling aanleiding om aan te sluiten bij de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep en de Hoge Raad ten aanzien van de als redelijk aan te merken behandelduren in niet-punitieve zaken. Daarmee wordt tevens aangesloten bij de door alle hoogste bestuursrechters gehanteerde termijn in punitieve zaken en de door de strafrechter gehanteerde termijnen. De Afdeling is thans dan ook van oordeel dat voor de berechting van een zaak in eerste

aanleg als uitgangspunt heeft te gelden dat deze niet binnen een redelijke termijn geschiedt, indien de rechter in eerste aanleg niet binnen twee jaar nadat die termijn is aangevangen uitspraak doet. In deze termijn is de duur van een eventuele bezwaarfase, als bedoeld in Hoofdstuk 7 van de Awb, inbegrepen. Voor de berechting van een zaak in hoger beroep heeft als uitgangspunt te gelden dat uitspraak moet worden gedaan binnen twee jaar nadat het rechtsmiddel is ingesteld. In gevallen waarin de bezwaar- en beroepsfase samen zo lang hebben geduurd dat de redelijke termijn daardoor is overschreden, heeft voor de toerekening van die termijnoverschrijding aan het bestuursorgaan, respectievelijk de rechter, als uitgangspunt te gelden dat de bezwaarfase onredelijk lang heeft geduurd, voor zover de duur daarvan een half jaar overschrijdt en de beroepsfase voor zover zij meer dan anderhalf jaar in beslag heeft genomen.

4.3.1. Bij toepassing van de in 4.3. genoemde termijnen blijft de vaste rechtspraak van de Afdeling gelden dat de ingewikkeldheid van de zaak, de wijze waarop de zaak door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld en het processuele gedrag van appellant gedurende de gehele procesgang onder omstandigheden aanleiding kunnen geven overschrijding van de als uitgangspunt gehanteerde termijnen gerechtvaardigd te achten (bijvoorbeeld uitspraken van de Afdeling van 24 december 2008 in zaak nr. 200802629/1, het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 25 juni 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BJ2560; de Centrale Raad van Beroep van 14 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY6202 en de Hoge Raad van 22 april 2005, ECLI:NL:HR:2005:AO9006). Zo kan het inschakelen van een deskundige door een bestuursorgaan of de rechter er onder omstandigheden toe leiden dat overschrijding van de termijn die een procedure in beginsel ten hoogste mag duren gerechtvaardigd is. Daarbij speelt een rol of het inschakelen van een deskundige redelijk was en of daarmee niet onredelijk veel tijd gemoeid is geweest. Ook de omstandigheid dat sprake is van een groot aantal bezwaarmakers tegen een besluit kan aanleiding geven overschrijding van de als uitgangspunt gehanteerde termijnen gerechtvaardigd te achten. Dat geldt eveneens in gevallen waarin het in procedures over eenzelfde problematiek, gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval, redelijk moet worden geacht dat het bestuursorgaan of de rechter uit overwegingen van procedurele efficiëntie de be-

handeling van de zaak aanhoudt in afwachting van de uitkomst in één of een beperkt aantal andere zaken en redelijkerwijs te verwachten is dat de uitkomst daarvan relevant zal zijn voor de beslissing in de aangehouden zaken. Indien de zaak of zaken waarvan de uitkomst wordt afgewacht aanhangig is of zijn bij de nationale rechter, zal deze die dan wel binnen een redelijke termijn moeten afhandelen. Nadat de beslissing is genomen in de zaak of zaken waarvan de uitkomst is afgewacht, zullen de zaken die in afwachting daarvan zijn aangehouden bovendien voortvarend moeten worden afgedaan. Zie onder meer de arresten van het EHRM van 19 oktober 2006, Arsov tegen de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, nr. 44208/02, 15 februari 2007, Kirsten tegen Duitsland, nr. 19124/02 en 25 september 2008, Savov e.a. tegen de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, nr. 12582/03 (www.echr.coe.int).

4.4. In zijn reactie op de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal, waarin deze concludeert dat de bestuursrechters voor de behandelingsduur in niet-punitieve zaken een uniforme redelijke termijn van vier jaar zouden dienen te hanteren, heeft de minister van Veiligheid en Justitie te kennen gegeven een voorkeur te hebben voor het vasthouden aan een redelijke termijn van vijf jaar voor de totale procedure in zaken die uit een bezwaarschriftprocedure en twee rechterlijke instanties bestaan. Hij heeft in dat verband uiteengezet zich met name niet te kunnen vinden in de bekorting van de termijn voor de bezwaarfase tot een half jaar, aangezien dit in de praktijk vaak te kort zal blijken te zijn. Ter onderbouwing van dit standpunt heeft de minister er op gewezen dat de complexiteit van zaken en het inschakelen van externe adviescommissies ertoe kunnen leiden dat de wettelijke beslistermijn voor bezwaar niet wordt gehaald. Ook kan zich de situatie voordoen dat een afwijkende wettelijke beslistermijn geldt die in voorkomende gevallen langer is dan de termijn van een half jaar die redelijk wordt geacht. Dit, in combinatie met de beperkte mogelijkheden voor bestuursorganen om de rechter aan te sporen een zaak met de nodige voortvarendheid te behandelen teneinde een termijnoverschrijding door het bestuursorgaan te compenseren, zal er toe leiden dat bestuursorganen onevenredig worden geraakt door een verkorting van de redelijke termijn, aldus de minister.

4.4.1. Hetgeen de minister van Veiligheid en Justitie aanvoert leidt niet tot een ander oordeel dan weergegeven in 4.3. Voorop wordt gesteld dat een termijn van een half jaar voor de bezwaarfase beter aansluit bij de op grond van de Awb geldende termijnen voor besluiten op bezwaar, dan de door de minister van Veiligheid en Justitie voorgestane termijn van een jaar.

Verder wordt in aanmerking genomen dat artikel 6 van het EVRM betrekking heeft op de behandeling binnen een redelijke termijn door de rechter en niet door het bestuursorgaan, zodat aan die verdragsbepaling geen aanspraak op schadevergoeding kan worden ontleend in de situatie dat sprake is van een te lange behandelingsduur in de bezwaarfase, maar het geschil daarna niet aan de rechter wordt voorgelegd. Uitsluitend wanneer tegen een besluit op bezwaar beroep wordt ingesteld en de bezwaar- en de beroepsfase tezamen zo lang hebben geduurd dat de redelijke termijn daardoor is overschreden, dient de rechter met het oog op toekenning van een vergoeding voor immateriële schade die daardoor is ontstaan te beoordelen op welke wijze de termijnoverschrijding moet worden toegerekend aan respectievelijk het bestuursorgaan en de rechter. Eerst dan ligt ter beoordeling voor of de bezwaarfase onredelijk lang heeft geduurd, omdat de duur daarvan een half jaar overschrijdt, waarbij wordt opgemerkt dat in een geval waarin op grond van de van toepassing zijnde regelgeving een langere termijn geldt waarbinnen na ontvangst van het bezwaarschrift daarop uitspraak moet worden gedaan, in de regel heeft te gelden dat ook dan de bezwaarfase onredelijk lang heeft geduurd, wanneer de duur daarvan een half jaar overschrijdt.

Tot slot wordt in aanmerking genomen dat, zoals is overwogen in 4.3.1., blijft gelden dat de ingewikkeldheid van de zaak, de wijze waarop de zaak door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld en het processuele gedrag van appellant gedurende de gehele procesgang onder omstandigheden aanleiding kunnen geven overschrijding van de als uitgangspunt gehanteerde termijnen gerechtvaardigd te achten.

4.5. Voor zover het zaken betreft waarvoor geldt dat de Afdeling en het College van Beroep voor het bedrijfsleven daarover in hoogste ressort oordelen, zijn rechters en bestuursorganen er tot op heden van uitgegaan dat in beginsel een totale lengte van de procedure van ten hoogste vijf jaar redelijk is in zaken die uit een bezwaarschriftpro-

cedure en twee rechterlijke instanties bestaan. Gelet hierop ziet de Afdeling uit praktische overwegingen, onder meer opdat de praktijk zich op haar gewijzigde rechtspraak kan instellen, aanleiding uit te spreken dat de in 4.3. bedoelde termijnen niet zullen worden toegepast op bezwaar- en beroepsprocedures die volgen op primaire besluiten die zijn bekendgemaakt vóór 1 februari 2014. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat, zoals in de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal uiteen is gezet, de tot op heden gehanteerde redelijke termijn van vijf jaar voor zaken die uit een bezwaarschriftprocedure en twee rechterlijke instanties bestaan, vermoedelijk niet in strijd is met artikel 6, eerste lid, van het EVRM en er derhalve geen noodzaak is de in 4.3. bedoelde termijnen met onmiddellijke ingang op alle bezwaar- en beroepsprocedures van toepassing te achten.

Het vorenstaande betekent dat in niet-punitieve procedures die volgen op primaire besluiten die bekend zijn gemaakt vóór 1 februari 2014 als uitgangspunt geldt dat de bezwaar- en beroepsfase tezamen niet langer dan drie jaar mogen duren en dat in niet-punitieve procedures die volgen op primaire besluiten die bekendgemaakt zijn gemaakt op of na 1 februari 2014 als uitgangspunt geldt dat de bezwaar- en beroepsfase tezamen niet langer dan twee jaar mogen duren.

4.6. Aangezien in het geval van [appellanten] het besluit op de aanvragen bekend is gemaakt vóór 1 februari 2014, vloeit uit hetgeen in 4.5. is overwogen voort dat op de behandeling van het bezwaar en het beroep het recht van toepassing is zoals dat tot die datum gold. Voor zaken zoals deze, die uit een bezwaarschriftprocedure en een rechterlijke instantie bestaan, betekent dit dat in beginsel een totale lengte van de procedure van ten hoogste drie jaar redelijk is. Daarbij mag de behandeling van het bezwaar ten hoogste één jaar en de behandeling van het beroep ten hoogste twee jaar bedragen, waarbij de in 4.3.1. vermelde factoren onder omstandigheden aanleiding kunnen geven overschrijding van deze behandelingsduren gerechtvaardigd te achten. Niet in geschil is dat ten tijde van de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats 's-Hertogenbosch, op 20 januari 2012 de hiervoor bedoelde termijn van drie jaar met bijna drie jaar is overschreden. In hoger beroep spitst het geschil zich toe op de vraag, of de omstandigheid dat de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats

Amsterdam, het beroep van [appellanten] heeft aangehouden in afwachting van beantwoording van door de Afdeling gestelde prejudiciële vragen een rechtvaardiging vormt voor de lange behandelingsduur van het beroep.

4.7. Volgens vaste rechtspraak (bijvoorbeeld uitspraken van de Afdeling van 12 december 2012 in zaak nr. 201204809/1/V6, het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 25 juni 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BJ2560; de Centrale Raad van Beroep van 14 december 2012; ECLI:NL:CRVB:2012:BY6202 en de Hoge Raad van 9 april 2010; ECLI:NL:HR:2010:BJ8465) wordt bij de beoordeling van de vraag of sprake is van overschrijding van de redelijke termijn de tijd die gemoeid is geweest met het afwachten van een prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie buiten beschouwing gelaten, indien het afwachten van die beslissing redelijk is. Dit geldt zowel in zaken waarin prejudiciële vragen zijn gesteld als in zaken die zijn aangehouden in afwachting van de beantwoording van prejudiciële vragen die in een vergelijkbare andere zaak zijn gesteld.

4.7.1. De buiten beschouwing te laten termijn die gemoeid is geweest met het verkrijgen van een prejudiciële beslissing in die zaak zelf vangt aan op de dag na verzending van de verwijzingsuitspraak door de nationale rechter en eindigt op de dag van openbaarmaking van de prejudiciële beslissing door het Hof van Justitie. In een geval als hier aan de orde, waarin de behandeling van een zaak door de rechter is aangehouden in afwachting van de beantwoording van prejudiciële vragen die in een vergelijkbare andere zaak zijn gesteld, vangt vorenbedoelde buiten beschouwing te laten periode niet eerder aan dan op het moment dat de aanhoudende rechter partijen schriftelijk in kennis heeft gesteld van zijn beslissing om de zaak aan te houden in afwachting van de beantwoording van de gestelde vragen door het Hof van Justitie.

4.7.2. Stelt de rechter partijen bij zijn schriftelijke kennisgeving omtrent de aanhouding van de zaak niet in de gelegenheid hun opvatting daarover binnen een bepaalde termijn kenbaar te maken, dan zal bij de beslissing op een verzoek om immateriële schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn moeten worden beoordeeld of de beslissing van die rechter om de behandeling van de zaak aan te houden, gelet op de stand van de procedure en de jurisprudentie ten tijde van die schriftelijke kennisgeving, redelijk

was. Bij bevestigende beantwoording van die vraag zal de periode tussen het moment waarop de rechter partijen schriftelijk in kennis heeft gesteld van zijn beslissing tot aanhouding en de openbaarmaking van de prejudiciële beslissing door het Hof van Justitie, buiten beschouwing moeten blijven bij de beoordeling of de redelijke termijn is overschreden. De rechter is alleen gehouden daarop in de motivering van zijn uitspraak in te gaan indien een partij de redelijkheid van het besluit tot aanhouding betwist.

4.7.3. Naar het oordeel van de Afdeling verdient het aanbeveling dat de rechter, indien hij partijen in kennis stelt van zijn beslissing om de zaak aan te houden, hen daarbij uitdrukkelijk in de gelegenheid stelt eventuele bezwaren tegen die beslissing schriftelijk aan hem kenbaar te maken binnen een door hem gestelde termijn, in de regel zes weken na verzending van de kennisgeving. Indien partijen van de aldus geboden mogelijkheid geen gebruik maken, mag ervan worden uitgegaan dat zij zich kunnen verenigen met de beslissing van de rechter om de zaak aan te houden en heeft als uitgangspunt te gelden dat het afwachten van de prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie redelijk is. In deze gevallen dient de periode, gelegen tussen het moment waarop de rechter partijen schriftelijk in kennis heeft gesteld van zijn beslissing tot aanhouding en de openbaarmaking van de prejudiciële beslissing door het Hof van Justitie, in beginsel buiten beschouwing te worden gelaten bij de beoordeling of de redelijke termijn is overschreden.

In het geval een partij, nadat zij daartoe door de rechter in de gelegenheid is gesteld, bezwaren tegen de aanhouding kenbaar maakt en de rechter besluit de aanhouding desondanks te handhaven is hetgeen hiervoor in 4.7.2. is overwogen van overeenkomstige toepassing.

4.7.4. Indien een partij, al dan niet daartoe in de gelegenheid gesteld, haar bezwaren tegen de beslissing tot aanhouding aan de rechter kenbaar maakt, en de rechter naar aanleiding daarvan afziet van verdere aanhouding, heeft tot slot te gelden dat de periode tussen het moment dat de rechter partijen in kennis heeft gesteld van zijn beslissing om de zaak aan te houden en zijn reactie op de daartegen ingebrachte bezwaren, dient te worden betrokken bij de beoordeling of de redelijke termijn is overschreden.

4.8. De rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Amsterdam, heeft [appellanten] bij brief van 6 juli 2009 meegedeeld dat de Afdeling bij uitspraak van 11 mei 2006 het Hof van Justitie heeft verzocht om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op een aantal vragen waarvan het antwoord van belang is voor het onderhavige beroep, zodat, gelet hierop, de behandeling van het beroep van [appellanten] ter zitting wordt aangehouden. Dit betekent dat, gelet op het in 4.7.1. overwogene, in ieder geval de periode tussen de ontvangst van het beroepschrift door de rechtbank op 11 december 2006 en de verzending van de brief van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Amsterdam, van 6 juli 2009, anders dan de rechtbank Oost-Brabant heeft gedaan, niet buiten beschouwing kan worden gelaten bij de beoordeling of in dit geval de redelijke termijn is overschreden. Uitsluitend is derhalve nog aan de orde of de periode, gelegen tussen de verzending van de brief van 6 juli 2009 en de openbaarmaking door het Hof van Justitie van het arrest van 17 september 2009, zaak C-242/06, Sahin (curia.europa.eu), waarin de door de Afdeling gestelde vragen zijn beantwoord, buiten beschouwing moet worden gelaten bij de beoordeling of de redelijke termijn is overschreden. De rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Amsterdam, heeft nagelaten om [appellanten] er in de brief van 6 juli 2009 op te wijzen dat zij hun eventuele bezwaren tegen haar beslissing om de behandeling van hun zaak aan te houden binnen een door de rechtbank gestelde termijn kenbaar kunnen maken. Op grond van hetgeen is overwogen in 4.7.2. en gezien het geschil in hoger beroep, brengt dit mee dat de Afdeling dient te beoordelen of vorenbedoelde beslissing, gelet op de stand van de procedure en de jurisprudentie ten tijde van die schriftelijke kennisgeving, redelijk was. Dit is het geval, indien moet worden geoordeeld dat de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Amsterdam, op het moment dat zij partijen schriftelijk van de aanhouding op de hoogte stelde, in redelijkheid kon verwachten dat de beantwoording van de door de Afdeling gestelde prejudiciële vragen relevant zou zijn voor de afdoening van het door [appellanten] ingestelde beroep tegen de buiten behandelingstelling van hun aanvragen.

4.8.1. De aanvragen van [appellanten] zijn buiten behandeling gesteld wegens het niet betalen van de verschuldigde leges. In het bezwaarschrift van 30 januari 2006 hebben [appellanten] zich op het

standpunt gesteld dat zij onvoldoende in de gelegenheid zijn gesteld om de leges te voldoen. In de aanvullende gronden van bezwaar van 20 maart 2006 en de aanvullende gronden van beroep van 10 januari 2007 hebben zij dit standpunt herhaald en daaraan toegevoegd dat de minister ten onrechte het zogeheten lik-op-stukbeleid heeft toegepast toen zij niet onmiddellijk na aankomst op het kantoor van de Immigratie- en Naturalisatiedienst in staat bleken de leges te voldoen. Tevens hebben zij zich op het standpunt gesteld dat aan hen ten onrechte het ontbreken van een machtiging tot voorlopig verblijf is tegengeworpen, nu zij de Turkse nationaliteit hebben en artikel 41 van het aanvullend protocol bij de Associatieovereenkomst zich daar derhalve tegen verzet.

4.8.2. De verwijzingsuitspraak van de Afdeling van 11 mei 2006 had - verkort weergegeven - betrekking op een vreemdeling met de Turkse nationaliteit die na afloop van zijn rechtmatig verblijf in Nederland opnieuw vroeg om verlenging van de geldigheidsduur van zijn verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd. Deze aanvraag moest op grond van het toen geldende recht worden getoetst aan de vereisten, zoals die werden gesteld voor toelating voor voortgezet verblijf en niet zoals die werden gesteld voor eerste toelating. De minister stelde de aanvraag buiten behandeling wegens het niet tijdig betalen van de voor het in behandeling nemen van de aanvraag verschuldigde leges. Bij uitspraak van 11 mei 2006 verzocht de Afdeling het Hof van Justitie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op, onder meer, de vraag of artikel 13 van besluit nr. 1/80 er aan in de weg staat dat de aanvraag van een vreemdeling met de Turkse nationaliteit, die zich aan de regels voor eerste toelating hier te lande heeft gehouden en van 14 december 2000 tot 2 oktober 2002 legaal arbeid in loondienst heeft verricht bij verschillende werkgevers, doch niet tijdig om verlenging van de geldigheidsduur van de hem verleende verblijfsvergunning heeft verzocht, waardoor hij na afloop van die vergunning en ten tijde van de aanvraag om verlenging ervan naar nationaal recht geen rechtmatig verblijf had en evenmin toestemming om hier te lande arbeid te verrichten, wegens het niet tijdig betalen van leges buiten behandeling wordt gesteld.

4.8.3. Dat in de zaak van [appellanten], kort gezegd, de vraag aan de orde was of zij voldoende in de gelegenheid waren gesteld de door hen voor het in behandeling nemen van hun aanvragen om

verlening van verblijfsvergunningen regulier onder, onder meer, de beperking "arbeid als zelfstandige" verschuldigde leges te voldoen, terwijl de Afdeling bij uitspraak 11 mei 2006 aan het Hof van Justitie de vraag had voorgelegd of leges mochten worden geheven van een Turkse onderdaan voor het in behandeling nemen van zijn aanvraag om verlening van zijn verblijfsvergunning regulier teneinde toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt te krijgen, vormt, anders dan [appellanten] betogen, op zichzelf onvoldoende grond voor het oordeel dat de beslissing van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Amsterdam, om de beantwoording van de aan het Hof van Justitie voorgelegde - verder strekkende - vragen af te wachten niet redelijk was. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat in algemene zin kan worden gesteld dat aan de vraag of de aanvrager van een verblijfsvergunning regulier voldoende in de gelegenheid is gesteld om de daarvoor verschuldigde leges te voldoen, de vraag voorafgaat of voor die aanvraag ook leges verschuldigd zijn. De Afdeling neemt voorts in aanmerking dat het Hof van Justitie in het arrest van 21 oktober 2003, gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, Abatay e.a., punt 70 (curia.europa.eu), zakelijk weergegeven, heeft overwogen dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 en artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol dezelfde betekenis hebben, zodat de door de Afdeling bij uitspraak van 11 mei 2006 aan het Hof van Justitie gevraagde uitleg van artikel 13 van besluit nr. 1/80 ook betekenis heeft voor de uitleg van artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol. Tot slot neemt de Afdeling in aanmerking dat het Hof van Justitie in het arrest van 20 september 2007, zaak C-16/05, Tum en Dari, (curia.europa.eu), voor recht heeft verklaard dat artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol aldus moet worden uitgelegd, dat het vanaf de inwerkingtreding van dit protocol de betrokken lidstaat de invoering verbiedt van nieuwe beperkingen van de uitoefening van de vrijheid van vestiging, waaronder die betreffende de materiele en/of procedurele voorwaarden inzake de eerste toelating op het grondgebied van deze staat van Turkse staatsburgers die voornemens zijn er een beroepsactiviteit als zelfstandige uit te oefenen.

4.8.4. Gelet op het vorenstaande moet worden geoordeeld dat de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Amsterdam, gelet op de stand van de procedure en de jurisprudentie op het

moment dat zij [appellanten] bij brief van 6 juli 2009 schriftelijk op de hoogte stelde van haar beslissing om de behandeling van hun zaak aan te houden in afwachting van de beantwoording door het Hof van Justitie van de door de Afdeling bij uitspraak van 11 mei 2006 gestelde prejudiciële vragen, in redelijkheid kon verwachten dat de beantwoording van die prejudiciële vragen relevant zou zijn voor de afdoening van het door [appellanten] ingestelde beroep tegen de buiten behandelingstelling van hun aanvragen en derhalve de beslissing om de behandeling van hun zaak aan te houden, redelijk was. Dat, naar [appellanten] aanvoeren, uit de uitspraak van 20 januari 2012 van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats 's-Hertogenbosch, waarin inhoudelijk op hun beroep is beslist, kan worden afgeleid dat de beantwoording van de prejudiciële vragen voor hun zaak niet relevant was, doet daaraan niet af, nu, zoals in 4.7.2. is overwogen, ter beoordeling voorligt of de aanhouding ten tijde van de schriftelijke kennisgeving daarvan redelijk was. Het vorenstaande betekent dat, voor zover het de periode betreft, gelegen tussen de verzending door de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Amsterdam, van de brief van 6 juli 2009 en de openbaarmaking op 17 september 2009 van het arrest waarin de door de Afdeling gestelde vragen zijn beantwoord door het Hof van Justitie, de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat deze periode bij de beoordeling of de redelijke termijn is overschreden buiten beschouwing dient te worden gelaten.

4.9. Sedert de ontvangst door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van het bezwaarschrift van [appellanten] op 30 januari 2006 tegen het besluit van die datum, waren ten tijde van de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats 's-Hertogenbosch, van 20 januari 2012 bijna zes jaar verstreken. Dit betekent dat de termijn die voor zaken die uit een bezwaarschriftprocedure en één rechterlijke instantie bestaan in het algemeen als redelijk wordt beschouwd, is overschreden met bijna drie jaar. Uit het in 4.8.4. overwogene volgt dat er aanleiding is om in dit geval ruim twee maanden van deze overschrijding gerechtvaardigd te achten, zodat de redelijke termijn in deze zaak met in totaal twee jaar en ruim negen maanden is overschreden. Uitgaande van een tarief van € 500,00 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij

het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond, brengt dit mee dat recht bestaat op € 3.000,00 schadevergoeding per persoon.

Bij de toerekening van vorenbedoelde termijnoverschrijding en de daarvoor toe te kennen schadevergoeding heeft te gelden dat in een geval als dit, waarin naar aanleiding van een intrekking van een beslissing op bezwaar het beroep wordt ingetrokken en vervolgens een vernietiging door de rechtbank van een tweede beslissing op bezwaar leidt tot een hernieuwde behandeling van het bezwaar en een herhaalde behandeling door de rechtbank, de overschrijding van de redelijke termijn in beginsel volledig aan het bestuursorgaan moet worden toegerekend. Indien echter in een van de rechterlijke procedures sprake is van een langere behandelingsduur bij een rechterlijke instantie, dan in overweging 4.6. genoemd, komt de periode waarmee die behandelingsduur is overschreden niet voor rekening van het bestuursorgaan maar voor rekening van de Staat.

Sedert de ontvangst door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van het bezwaarschrift van [appellanten] op 30 januari 2006 tegen het besluit van die datum, waren ten tijde van de intrekking van het beroep tegen het besluit op bezwaar van 14 november 2006 op 23 november 2009 drie jaar en bijna negen maanden verstreken, zodat in zoverre de in het algemeen als redelijk aan te merken termijn voor de behandeling van het eerste bezwaar en het beroep tezamen met bijna negen maanden is overschreden. Uit het in 4.8.4. overwogene volgt dat er aanleiding is om in dit geval van die overschrijding ruim twee maanden als redelijk te aanvaarden vanwege het afwachten van het oordeel van het Hof van Justitie op de door de Afdeling gestelde prejudiciële vragen. Als gevolg daarvan is sprake van een overschrijding van de redelijke termijn met bijna zes en een halve maand. Deze overschrijding is volledig toe te schrijven aan de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Amsterdam, nu de eerste behandeling van het bezwaar minder dan een jaar in beslag heeft genomen, terwijl de eerste behandeling van het beroep meer dan twee jaar heeft geduurd.

De behandeling van de tweede procedure bij de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Amsterdam, heeft bijna zeven maanden geduurd en de behandeling door de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats 's-Hertogenbosch, bijna elf maanden, zodat geen grond bestaat om de

overschrijding van de redelijke termijn voor het overige toe te schrijven aan de rechtbank. De termijnoverschrijding dient derhalve voor het overige aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie te worden toegeschreven.

5. Gelet op het vorenstaande is het hoger beroep gegrond en behoeft hetgeen voor het overige in hoger beroep is aangevoerd geen bespreking. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling zelf op het verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn beslissen. Uitgaande van een tarief van € 500,00 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond, zal de Afdeling op de voet van artikel 8:73 van de Awb de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie veroordelen tot betaling van een bedrag van € 2.000,00 per persoon aan [appellant A], [appellant B], [appellant C], [appellant D] en [appellant E] als vergoeding voor de door hen als gevolg van de overschrijding van de redelijke termijn in de bezwaarfase geleden immateriële schade. Voor de door [appellanten] als gevolg van de overschrijding van de redelijke termijn in beroep geleden immateriële schade zal de Afdeling de minister van Veiligheid Justitie met toepassing van artikel 8:73 van de Awb veroordelen tot betaling van een bedrag van € 1.000,00 per persoon aan [appellant A], [appellant B], [appellant C], [appellant D] en [appellant E].

6. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank 's-Hertogenbosch (lees: de rechtbank Oost-Brabant) van 1 februari 2013 in zaak nr. 12/14453;

III. veroordeelt de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie om aan [appellant A], [appellant B], [appellant C], [appellant D] en [appellant E] een vergoeding voor immateriële schade van € 2.000,00 (zegge: tweeduizend euro) per persoon te betalen;

(red.)

NOOT

Een om meerdere redenen bijzondere uitspraak. Deze zaak is geselecteerd omdat de rechtsvraag die aan de orde is, zich voordoet in alle bestuursrechtelijke geschillen, ook in die geschillen die voor de lezers van JM interessant zijn, namelijk de vraag wanneer procedures onredelijk lang duren en welke gevolgen daaraan moeten worden verbonden. De belangrijkste overwegingen zijn terug te lezen in rechtsoverweging 4.1 tot en met 4.5.

Daarnaast is het de eerste uitspraak van de "grote kamer". Op 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking getreden. Daardoor heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) ex artikel 8.10a, lid 4, Awb de mogelijkheid om ter bevordering van de rechtsontwikkeling en de rechtseenheid een zaak door te verwijzen naar een grote kamer van vijf leden. Ook een primeur is dat in deze zaak een staatsraad advocaat-generaal ex artikel 8:12a Awb is verzocht om een conclusie te nemen, deze conclusie valt terug te lezen in de uitspraak ABRvS 23 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1568. Hem is gevraagd welke termijnen voor de verschillende procedures nog als redelijk kunnen worden aangemerkt en voor de praktijk eenvoudig te hanteren criteria op te stellen. In de hiervoor genoemde conclusie, heeft staatsraad advocaat-generaal Widdershove de uiteenlopende jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Hoge Raad met betrekking tot artikel 6 EVRM beschreven.

Terug naar de inhoud van deze uitspraak. Allereerst is van belang op te merken dat artikel 6 EVRM alleen van toepassing is in zaken waarin burgerlijke rechten en verplichtingen worden vastgesteld of indien sprake is van een criminal charge (een daad van rechtsvervolgning). Bestuurlijke geschillen, met uitzondering van de bestrafende sancties, vallen in beginsel niet onder deze twee groepen. Echter, de Nederlandse rechters hebben geoordeeld dat het beginsel van rechtszekerheid inhoudt dat geschillen waarop artikel 6 EVRM niet van toepassing is, in deze uitspraak aangeduid met "niet-punitieve zaken" binnen een redelijke termijn moeten worden beslecht, zie bijvoorbeeld ABRvS 3 de-

cember 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5910, gepubliceerd in onder andere «JB» 2009, nr. 13 en «JV» 2009, nr. 114.

De uitleg van de Afdeling over de toepassing van de redelijke termijn in niet-punitieve zaken overstijgt het feitelijke geschil. Een beschrijving van het feitelijk verloop van de zaak laat ik daarom achterwege. Desondanks is van belang te noemen dat in deze zaak de procedure in bezwaar en bij de rechtbank zes jaar (!) heeft geduurd. Appellanten komen in hoger beroep op tegen het niet meetellen van de aanhouding van de zaak door de rechtbank in verband met pre-judiciële vragen die door de Afdeling in een andere zaak, maar, volgens de rechtbank, over een vergelijkbare rechtsvraag waren gesteld aan het Hof van Justitie.

Tot op heden heeft de Afdeling voor de vraag of de redelijke termijn was overschreden, steeds als uitgangspunt gehanteerd dat in zaken die uit een bezwaarschriftprocedure en twee rechterlijke instanties bestaan, de procedure in beginsel maximaal vijf jaar mocht duren. Daarbij mocht de bezwaarfase een jaar, de beroepsfase en de hoger beroepsfase ieder twee jaar duren, de Afdeling verwijst daarbij bijvoorbeeld naar haar uitspraak van 24 december 2008

ECLI:NL:RVS:2008:BG8294, gepubliceerd in onder andere «JB» 2009, nr. 42 en AB 2009, nr. 2013. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven hanteerde dezelfde termijn. De Centrale Raad van Beroep en de Hogere Raad hanteren als uitgangspunt dat een procedure in drie instanties in beginsel vier jaar mag duren, waarbij voor de bezwaarfase een termijn van zes maanden en voor de rechtbankfase een termijn van anderhalf jaar geldt.

De Afdeling stelt in rechtsoverweging 4.3 dat *“gelet op het maatschappelijke belang van een spoedige beslechting van geschillen, alsmede het belang van rechtseenheid”* zij aansluit bij termijnen die de Centrale Raad van Beroep en de Hoge Raad hanteren. Die termijnen komen ook overeen bij de door alle hoogste bestuursrechtters gehanteerde termijn in punitieve zaken en de door de strafrechter gehanteerde termijnen. Uitgangspunt is dat de bezwaar en beroepsfase samen in beginsel twee jaar mogen duren, waarbij voor de bezwaarfase een termijn van zes maanden geldt. Voor de behandeling van

het hoger beroep geldt een proceduuretijd van in beginsel twee jaar nadat hoger beroep is ingesteld.

De vraag rijst hoe deze termijnen gelden indien er geen bezwaarfase is, zoals in zaken waarin afdeling 3.4 Awb van toepassing is (denk aan bestemmingsplanprocedures, omgevingsvergunningen voor het afwijken van bestemmingsplannen of omgevingsvergunningen voor het oprichten of wijzigen van inrichtingen). Daarbij kan vervolgens weer een onderscheid worden gemaakt in procedures waarvoor rechtstreeks beroep bij de Raad van State open staat dan wel beroep in twee instanties mogelijk is. De uitspraak van de Raad van State geeft hier geen antwoord op. Indien wordt aangesloten bij het oude recht, dan geldt dat de behandeling van een beroep tegen een bestemmingsplan in beginsel twee jaar zal mogen duren na het indienen van een beroepsschrift (ABRvS 14 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BS8827, gepubliceerd in onder andere AB 2012, nr. 106). De tijdsduur die is gemoeid met de voorbereiding en vaststelling van een bestemmingsplan, blijft voor het bepalen van de ingangsdatum van de in artikel 6 van het EVRM bedoelde termijn buiten beschouwing. Daarmee resteert de vraag wanneer de termijn begint te lopen bij de andere besluiten die met afdeling 3.4 Awb zijn voorbereid: bij het indienen van een zienswijze of bij het instellen van beroep? Ik verwacht dat ook daar de startdatum bij het moment van het indienen van een beroepsschrift zal komen te liggen. Ik zie geen reden om in die procedures voor een andere startdatum te kiezen dan in de bestemmingsplanprocedures.

De door de Raad van State genoemde termijnen gelden in beginsel omdat afwijkingen mogelijk zijn door omstandigheden van het geval. Daarbij kan volgens de Afdeling worden gedacht aan omstandigheden zoals 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 gehele procesgang, het inschakelen van een deskundige door een bestuursorgaan of de rechter, een groot aantal bezwaarmakers, samenhangende besluiten, of zaken waarin pre-judiciële vragen zijn gesteld.

De minister van Veiligheid en Justitie heeft in deze zaak in een reactie op de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal een voorkeur uit-

gesproken voor een verlenging van de bezwaartermijn naar een jaar. De minister vreest dat deze termijn te kort zal zijn, een reactie die ik ook van andere overheden heb gehoord. De staatsraad advocaat-generaal had in zijn conclusie al gemeld dat in principe de wettelijke termijn voor de bezwaarfase ook na een verlenging van de beslistermijn korter is dan de gegeven zes maanden. De Afdeling merkt in rechtsoverweging 4.4.1 bovendien nog op dat in een geval waarin een langere wettelijke beslistermijn geldt, ook dan de zes maanden termijn in principe geldt. Wel bieden natuurlijk de correctiefactoren een mogelijkheid om bij bijzondere omstandigheden de termijn te verlengen.

De Afdeling is zich er van bewust dat de praktijk zich op de gewijzigde jurisprudentielijn moet instellen. Daarom is in overweging 4.5 bepaald dat de "nieuwe" termijn niet geldt voor bezwaren beroepsprocedures die volgen op primaire besluiten die zijn bekendgemaakt vóór 1 februari 2014.

Overigens blijven de bedragen die als schadevergoeding moeten worden uitbetaald ongewijzigd, zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2008

ECLI:NL:RVS:2008:BG8294 gepubliceerd in onder andere «JB» 2009, nr. 42 en AB 2009, nr. 2013.

Daarin is bepaald dat bij een overschrijding van de redelijke termijn wordt aangenomen dat sprake is geweest van spanning en frustratie die als immateriële schade voor vergoeding in aanmerking komt, tenzij op grond van bijzondere feiten of omstandigheden het tegendeel blijkt. Deze schadevergoeding is bepaald op een bedrag van € 500,- per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond. In deze zaak hebben appellanten na negen jaar na het indienen van de aanvraag waarover de procedure is gevoerd, ieder € 2.000,- aan immateriële schadevergoeding toegewezen gekregen. Uiteindelijk toch een gering bedrag gezien het grote belang van deze uitspraak.

J.S. Haakmeester