

# Immateriële schadevergoeding in de sociale zekerheid

98

In het geval een uitkeringsgerechtigde immateriële schade heeft geleden door een besluit of handelen van een uitvoeringsinstantie kan zich de vraag voordoen in hoeverre hij hiervoor een vergoeding kan vorderen via de rechter. In dit artikel analyseert de auteur de jurisprudentie van de CRvB. Daaruit blijkt dat indien het psychisch ongemak is veroorzaakt door een herzieningsbeslissing, betrokkene nauwelijks kans maakt op een vergoeding. Dit is wel het geval als het ongemak is veroorzaakt door overschrijding van de redelijke termijn in procedures of door een onrechtmatig verricht huisbezoek.

## 1 Inleiding

Kan een uitkeringsgerechtigde schadevergoeding vorderen als hij door een onterecht genomen besluit of door ander onrechtmatig handelen van een bestuursorgaan spanning, frustratie of ander psychisch ongemak ondervindt? Het betreft in dat geval immateriële schade en het is de vraag in hoeverre deze vergoed kan worden. Dit artikel betreft een jurisprudentieonderzoek naar het toekennen van immateriële schadevergoeding in procedures over socialezekerheidszaken.<sup>2</sup> Hiertoe is de jurisprudentie van de CRvB bestudeerd. De bestudeerde uitspraken zijn gecategoriseerd naar drie verschillende onderwerpen waarbij immateriële schade aan de orde komt: het herzien/intrekken van de uitkering, de overschrijding van de redelijke termijn van procedures en het onrechtmatig huisbezoek. In dit artikel staat de vraag centraal in welke gevallen en onder welke voorwaarden immateriële schadevergoeding kan worden toegekend. Daarbij ga ik eerst in op het wettelijke systeem en de gehanteerde civielrechtelijke criteria voor het toekennen van schadevergoeding in een bestuursrechtelijke procedure. Vervolgens komt aan bod hoe de Raad bij de drie onderwerpen de civielrechtelijke criteria toepast. Ik sluit af met een evaluatie over de toepassing van de criteria voor het toekennen van immateriële schadevergoeding.

## 2 Immateriële schadevergoeding bij bestuursrechtelijk handelen

Indien een uitkeringsgerechtigde schade lijdt door handelen van het bestuursorgaan, staan hem in principe drie

mogelijkheden ter beschikking om een schadevergoedingsactie in te stellen.<sup>3</sup> In de eerste plaats kan hij beroep instellen tegen het besluit dat de schade heeft veroorzaakt en in de beroepsprocedure een verzoek indienen tot schadevergoeding. De bestuursrechter kan op grond van art. 8:73 Awb alleen schadevergoeding toekennen als het beroep tegen het besluit gegrond wordt verklaard en er gronden zijn voor aansprakelijkheid wegens onrechtmatige daad. In de tweede plaats kan betrokkene bij het bestuursorgaan een verzoek indienen om schadevergoeding toe te kennen, om zo een zelfstandig schadebesluit uit te lokken. Indien het bestuursorgaan een negatief besluit hierover neemt, kan betrokkene na bezwaar daartegen beroep instellen bij de bestuursrechter. Deze kan vervolgens bij gegrondverklaring van het beroep een schadevergoeding bepalen op grond van art. 8:73 Awb. In derde plaats staat een schadevergoedingsactie open bij de burgerlijke rechter op grond van onrechtmatige daad.

In socialezekerheidszaken wordt meestal de schadevergoeding gevorderd bij de bestuursrechter via de eerste van de hierboven genoemde mogelijkheden. Voor het bepalen van de aanspraak op en de omvang van de schadevergoeding sluit de bestuursrechter zo veel mogelijk aan bij het civiele schadevergoedingsrecht.<sup>4</sup> Er moet sprake zijn van een onrechtmatige daad die aan het orgaan toerekenbaar is. De daardoor ontstane schade moet door het orgaan vergoed worden aan betrokkene (art. 6:162 BW). Verder moet de geschonden norm ook strekken tot bescherming van de belangen van betrokkene (art. 6:163 BW). Er bestaat dus recht op schadevergoeding wegens onrechtmatige daad als aan vijf eisen is voldaan: onrechtmatigheid, toerekenbaarheid, schade, oorzakelijk verband en relativiteit.<sup>5</sup>

Er moet allereerst sprake zijn van een onrechtmatige daad. Deze is gegeven door gegrondverklaring van het beroep en vernietiging van het besluit. De onrechtmatigheid van het besluit staat hierdoor vast. De onrechtmatige daad is daarmee ook automatisch toerekenbaar aan het bestuursorgaan. Door de vernietiging van het besluit heeft het bestuursorgaan immers schuld aan de onrechtmatige daad. Daarnaast moet er sprake zijn van schade bij betrokkene die in een oorzakelijk verband staat met het bestreden besluit (het vereiste van causaliteit). Indien dat het geval is, is de schade toerekenbaar aan het bestuursorgaan. Het vereiste van relativiteit brengt mee dat de geschonden norm moet strekken tot bescherming van het getroffen belang van betrokkene.<sup>6</sup> Dit vereiste speelt in socialezekerheidszaken geen bijzon-

0 Mr. dr. I. van der Helm is universitair docent arbeidsrecht en sociaal beleid te Utrecht.

2 Zie voor een kort en wat ouder jurisprudentieoverzicht van immateriële schadevergoeding in het bestuursrecht: B.J. van Ettekoven, R.C.S. Bakker & R.P. Hoogenboom, *Tien jaar jurisprudentie schadevergoeding in het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 385-404.

3 B.J. Schueler, *Schadevergoeding en de Awb. Aansprakelijkheid voor appellabele besluiten*, Deventer: Kluwer 2005 (Schueler 2005), p. 1-4.

4 Schueler 2005, p. 53-55. Zie ook CRvB 30 maart 1995, AB 1995/334.

5 C.H.M. Jansen, *Onrechtmatige daad: algemene bepalingen*, Deventer: Kluwer 2009, p. 21-53.

6 M.B. Koetser, *Overheid en schadevergoeding*, Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2003, p. 92-99; Schueler 2005, p. 53-94.

dere rol, omdat de overtreden norm niet strekt ter bescherming van belangen van andere belanghebbenden. In de jurisprudentie wordt daarom, nadat bepaald is dat het besluit onrechtmatig is, voornamelijk getoetst of er sprake is van schade en of er causaal verband is tussen de schade en het bestreden besluit.

Immateriële schade kan niet zonder meer worden vergoed. Een vergoeding voor immateriële schade is namelijk slechts mogelijk voor zover de wet een recht op vergoeding geeft (art. 6:95 BW). De belangrijkste wettelijke bepaling is art. 6:106 BW, waarin in het algemeen is bepaald wanneer er een recht bestaat op vergoeding van immateriële schade. De voornaamste voor de sociale zekerheid van belang zijnde grond voor een recht op immateriële schadevergoeding, is dat de benadeelde in zijn persoon is aangetast (art. 6:106 onderdeel b BW). De wetgever heeft daarbij onder meer gedacht aan inbreuken op de persoonlijke levenssfeer (*privacy*) en andere persoonlijkheidsrechten. Volgens de civiele jurisprudentie kan een ernstige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer worden aangemerkt als een aantasting in de persoon. Hierbij is psychische schade niet vereist. Verder is als aantasting in de persoon aan te merken een geestelijk letsel, waarbij psychische schade wel vereist is.<sup>7</sup> De rechter zal indien een van deze situaties zich voordoet, een schadevergoeding naar billijkheid vaststellen. Omdat hij hierbij rekening dient te houden met alle omstandigheden van het geval, heeft hij bij het bepalen van de omvang van de schadevergoeding een grote beoordelingsvrijheid.<sup>8</sup> In de hiernavolgende jurisprudentieanalyse komt aan de orde de grondslag en het toepassen van de criteria voor toekenning van immateriële schadevergoeding in socialezekerheidszaken.

### 3 Herzien/intrekken van de uitkering

Immateriële schadevergoeding kwam voor het eerst aan de orde in gevallen waarbij de uitkering was herzien (ingetrokken). Betrokkenen stelden spanning of frustratie te hebben ondervonden of zelfs psychische klachten hebben gekregen als gevolg van een bestreden besluit. Zij vorderden in de procedure tegen het bestreden besluit over de herziening van de uitkering een vergoeding voor de geleden psychische schade.

#### Geestelijk letsel

In bovengenoemde situatie geldt als eis voor schadevergoeding dat er sprake is van een geestelijk letsel waardoor betrokkene in zijn persoon is aangetast.<sup>9</sup> De Raad veronderstelt dat betrokkene door een onrechtmatig besluit of een onrechtmatige handeling van het bestuursorgaan een meer of minder sterk psychisch onbehagen heeft gehad of zich

gekwetst heeft gevoeld. Betrokkene moet alleen wel zodanig door het besluit of optreden hebben geleden, dat er sprake is van geestelijk letsel. Dat zal niet snel het geval zijn.<sup>10</sup>

Uit de jurisprudentieanalyse blijkt inderdaad dat hiervan in de meeste gevallen geen sprake is.<sup>11</sup> Om geestelijk letsel aannemelijk te maken, zal betrokkene bijzondere medische gegevens moeten overleggen waaruit blijkt dat hij psychisch ernstig heeft geleden.<sup>12</sup> Uit de civielrechtelijke jurisprudentie volgt dat betrokkene feiten moet aantonen die aannemelijk maken dat er naar objectieve maatstaven sprake is van een psychische beschadiging.<sup>13</sup> De Raad stelt daarbij hoge eisen aan het aannemelijk maken en toetst aan de hand van de overlegde medische verklaringen of er sprake is van ernstig psychisch lijden.

Slechts in enkele gevallen was er sprake van geestelijk letsel.<sup>14</sup> Dat komt onder andere voor in een situatie waarbij betrokkene, zoals achteraf bleek ten onrechte, gedeeltelijk arbeidsgeschied is verklaard waarna hij het werk hervat. Daarna valt hij weer uit en worden er bij hem psychische stoornissen vastgesteld. Volgens een psychiatrisch rapport is er sprake van een depressie en angststoornis die te duiden zijn als een psychiatrisch ziektebeeld. De Raad meent dat de klachten van dusdanige ernstige aard zijn dat er sprake is van geestelijk leed dat als aantasting in de persoon kan worden aangemerkt.<sup>15</sup> Ook in een andere zaak raakt betrokkene ernstig depressief na het intrekken van de uitkering. De rechtbank oordeelt dat, gelet op de ernst van het door de psychiater gediagnosticeerde ziektebeeld, sprake is van geestelijk leed dat als aantasting in de persoon valt aan te merken.<sup>16</sup> Uit deze uitspraken valt af te leiden dat de rechter beziet of de klachten volgens een rapport van de psychiater zijn aan te merken als een psychiatrisch ziektebeeld. Dit is conform de civielrechtelijke jurisprudentie over kwalificatie van geestelijk letsel.<sup>17</sup> Tevens zal de rechter zelf beoordelen of deze klachten ook als dusdanig ernstig zijn aan te merken.

#### Causaal verband

Van groot belang is of de klachten ook komen door het onrechtmatige besluit, dus of er causaal verband is. Bij de beoordeling van het causaal verband refereert de rechter, impliciet of expliciet, naar art. 6:98 BW dat bepaalt dat de schade in zodanig verband moet staan met het vernietigde besluit dat zij het bestuursorgaan, mede gezien de aard van de aansprakelijkheid en van de schade, als een gevolg van

7 Zie voor de jurisprudentie: G.J.M. Verburg, *Vaststelling van smartengeld* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2009 (Verburg 2009), p. 19-21; S.D. Lindenbergh, *Smartengeld* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1998 (Lindenbergh 1998), p. 107-112.

8 C.J.M. Klaassen, *Schadevergoeding: algemeen, deel 2*, Deventer: Kluwer 2007, p. 3; Verburg 2009, p. 5-6; Lindenbergh 1998, p. 221-225.

9 CRvB 8 april 1997, RSV 1997/243.

10 Zie CRvB 16 april 1996, JB 1996/117, waarbij verwezen wordt naar HR 13 januari 1995, NJ 1997/366 (Ontvanger/Bos).

11 CRvB 16 april 1996, JB 1996/117; CRvB 8 april 1997, RSV 1997/243; CRvB 28 juli 1999, RSV 1999/259; CRvB 31 juli 2007, RSV 2007/316; CRvB 23 november 2007, RSV 2008/44; CRvB 9 oktober 2009, LjN BK1158; CRvB 8 maart 2011, USZ 2011/132.

12 CRvB 14 augustus 2001, JB 2001/258.

13 Verburg 2009, p. 105-106.

14 CRvB 6 november 1998, RSV 199/46; CRvB 21 juni 2005, RSV 2005/271, USZ 2005/318; CRvB 18 juli 1997, RSV 1998/19; Rb. 's-Gravenhage 17 februari 2010, nr. AWB 09/1575, LjN BL4532.

15 CRvB 21 juni 2005, RSV 2005/271, USZ 2005/318.

16 Rb. 's-Gravenhage 17 februari 2010, nr. AWB 09/1575, LjN BL4532.

17 Verburg 2009, p. 103-104.

het besluit kan worden toegerekend.<sup>18</sup> Bij de beoordeling of de schade toegerekend moet worden aan het besluit acht de Raad ook de aard en de strekking van het besluit een relevante factor.<sup>19</sup>

Er zullen voldoende feiten moeten worden aangevoerd om een oorzakelijk verband aan te kunnen nemen tussen de schade en het besluit. De rechter zal toetsen of op basis van de medische feiten voldoende aannemelijk is dat de schade is veroorzaakt door het besluit. In een geval oordeelt de Raad dat volgens de medische rapportage de gestelde schade ten gevolge van psychische decompensatie van betrokkene en de daarop gevolgde ziekenhuisopname niet in een zodanig verband staat met het vernietigde besluit dat zij het bestuursorgaan kan worden toegerekend. Uit de rapportage blijkt namelijk dat betrokkene na het nemen van het besluit nog niet depressief was.<sup>20</sup> Ook in een andere zaak blijkt niet uit de medische gegevens dat de schade het gevolg is van het besluit.<sup>21</sup> In dit geval stelt betrokkene dat hij door de lange duur van de procedure grote stress heeft gehad met als gevolg overgewicht en diabetes. Dit causaal verband is onvoldoende aannemelijk gemaakt. Op grond van de medische gegevens kan niet worden vastgesteld dat zijn gezondheidsschade hier in betekende mate aan te wijten is. Het rapport is onvoldoende stellig hierover. Er zijn namelijk meerdere factoren aanwijsbaar die tot de schade hebben kunnen bijdragen.

Slechts in enkele gevallen waarbij sprake is van geestelijk letsel oordeelt de rechter dat er sprake was van een causaal verband tussen de schade en het bestreden besluit. In deze zaken zijn er ook nog samenlopende oorzaken aanwijsbaar voor de schade.<sup>22</sup> In een geval heeft betrokkene blijkens een rapport van een psychiater een ernstige depressie gekregen ten gevolge van een besluit.<sup>23</sup> Er is wel sprake van samenlopende oorzaken, namelijk het zich niet erkend voelen in medische klachten door het bestuursorgaan en later ook door zijn werkgever. Het bestuursorgaan stelt dat er niet een genoegzaam causaal verband aanwezig is. De Raad oordeelt dat bij samenlopende oorzaken er voldoende causaal verband aanwezig kan zijn. Het bestuursorgaan is dan hoofdelijk aansprakelijk voor de schade (zie art. 6:102 BW). Verder voert het orgaan aan dat de schade mede het gevolg is geweest vanwege persoonlijke omstandigheden van betrokkene. Dit staat aan de aansprakelijkheid van het orgaan niet in de weg. De schade staat namelijk volgens het rapport in zodanig verband met het besluit dat dit aan het bestuursorgaan moet worden toegerekend.

In een andere zaak is ook een twistpunt of de psychische schade het gevolg was van het besluit of van persoonlijke omstandigheden.<sup>24</sup> De psychiater stelt in het rapport dat

toename van de ernst van de depressie en het niet reageren op een behandeling te wijten is aan stress veroorzaakt door het stoppen van de uitkering. De rechtbank oordeelt, gelet op dit rapport en een verklaring van de huisarts, dat genoegzaam aannemelijk is dat de depressie het gevolg is van het intrekken van de uitkering. Er is in dit geval zodanig causaal verband dat dit toe te rekenen is aan het bestuursorgaan.

Uit deze uitspraken valt af te leiden dat indien er meerdere oorzaken zijn voor de schade, dit geen beletsel is voor het aannemen van causaal verband. Als voldoende blijkt dat de schade veroorzaakt is door het besluit, kan deze schade aan het orgaan worden toegerekend. Dat zal dan wel uit duidelijke medische gegevens moeten blijken, zoals in de besproken zaken een rapport van een psychiater.

Uit de rechtspraak blijkt dat slechts in uitzonderlijke situaties een vergoeding voor immateriële schade voor psychisch ongemak als gevolg van een herzieningsbeslissing zal worden toegekend. Er zal niet snel sprake zijn van geestelijk letsel, want er moet sprake zijn van ernstig psychisch lijden als gevolg van dit besluit. De stel- en bewijslast voor betrokkene is hoog, want deze moet een psychiatrisch ziektebeeld kunnen aantonen met medische verklaringen van deskundigen. En dan nog beziet de Raad zelf of dit als ernstig is aan te merken. Ook aan het vereiste van causaal verband wordt streng getoetst. Het oorzakelijk verband tussen de schade en het besluit moet duidelijk blijken uit het medisch rapport van de deskundige. De Raad past verder de civielrechtelijke regels toe van aansprakelijkheid voor de schade in geval van meerdere oorzaken.

#### 4 Overschrijden redelijke termijn

De meeste socialezekerheidszaken waarbij immateriële schadevergoeding wordt gevorderd, hebben betrekking op het overschrijden van de redelijke termijn van procedures (art. 6 EVRM). Immateriële schadevergoeding wordt in deze zaken sinds eind 2004 door de Raad toegekend.<sup>25</sup> Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) had in 2000 al geoordeeld dat het vereiste van art. 13 EVRM meebrengt dat er voor betrokkene een effectief rechtsmiddel bij een nationale instantie moet openstaan om tegen een schending van de redelijke termijn op te komen.<sup>26</sup> Volgens de Raad brengt dit met zich mee dat bij schending van art. 6 EVRM in een bestuursrechtelijke procedure schadevergoeding moet kunnen worden toegekend met toepassing van art. 8:73 Awb. Wanneer er sprake is van geestelijk letsel (zie par. 3) zal betrokkene hiervoor immateriële schadevergoeding kunnen vorderen, naast een immateriële schade-

18 CRvB 18 juli 1997, RSV 1998/19; CRvB 21 juni 2005, RSV 2005/271, USZ 2005/318; Rb. 's-Gravenhage 17 februari 2010, nr. AWB 09/1575, LJN BL4532.

19 CRvB 21 juni 2005, RSV 2005/271, USZ 2005/318.

20 CRvB 18 juli 1997, RSV 1998/19.

21 CRvB 19 januari 2010, RSV 2010/100.

22 CRvB 21 juni 2005, RSV 2005/271, USZ 2005/318; Rb. 's-Gravenhage 17 februari 2010, nr. AWB 09/1575, LJN BL4532.

23 CRvB 21 juni 2005, RSV 2005/271, USZ 2005/318.

24 Rb. 's-Gravenhage 17 februari 2010, nr. AWB 09/1575, LJN BL4532.

25 CRvB 8 december 2004, RSV 2005/71.

26 EHRM 26 oktober 2000, USZ 2001/37 (Kudła/Poland).

vergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn.<sup>27</sup> Aanvankelijk was het niet duidelijk wat precies de periode was van een 'redelijke termijn' en welk bedrag voor een bepaalde termijnoverschrijding moest worden toegekend.<sup>28</sup> Inmiddels is de jurisprudentie over de redelijke termijn uitgekristalliseerd en er zijn nu duidelijke maatstaven voor het bepalen en berekenen van de immateriële schadevergoeding.

Uit het *Pizzati*-arrest van het EHRM leidt de Raad af dat in geval van overschrijding van de redelijke termijn moet worden verondersteld dat betrokkene spanning en frustratie heeft geleden. Slechts in geval het bestuursorgaan concrete omstandigheden aanvoert die aanleiding geven om daaraan te twijfelen of in geval de rechter zelf hieraan twijfelt, dan zal nader onderzoek dienen plaats te vinden.<sup>29</sup> Betrokkene hoeft het bestaan van de schade niet te bewijzen en de bewijslast voor de afwezigheid van schade ligt bij het bestuursorgaan. De bewijslast voor het bestuursorgaan is zwaar zoals blijkt uit de bestudeerde uitspraken. In alle uitspraken was er geen reden voor de Raad om hieraan te twijfelen. Dat betrokkene zelf bijvoorbeeld niet informeert naar het uitblijven van een beslissing of niet gebruikmaakt van rechtsmiddelen om de procedure te versnellen, is geen aanleiding om te twijfelen aan de geleden spanning.<sup>30</sup> Er zal in beginsel vanwege veronderstelde geleden spanning en frustratie door de te lange procedure een immateriële schadevergoeding moeten worden toegekend. Er hoeft geen sprake te zijn van ernstige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer of persoonlijkheidsrechten.<sup>31</sup>

In 2009 heeft de Raad een standaard vastgesteld voor het bepalen van de overschrijding van de redelijke termijn in socialezekerheidszaken en de daarvoor toe te kennen schadevergoeding.<sup>32</sup> De maximale duur van een procedure in drie instanties is vier jaar: een half jaar voor bezwaar, anderhalf jaar voor beroep en twee jaar voor hoger beroep. Als de behandelingsduur in een of meer instanties zonder goede grond langer is geweest en de procedure langer dan vier jaar heeft geduurd, is de redelijke termijn overschreden. Dan wordt schadevergoeding toegekend voor € 500 voor elk half jaar of deel daarvan dat de termijn is overschreden.<sup>33</sup>

De Raad heeft verder bepaald dat indien een vernietiging van een besluit op bezwaar leidt tot een hernieuwde be-

handeling van het bezwaar en eventueel een hernieuwde behandeling door de rechter, de overschrijding van de redelijke termijn in beginsel volledig aan het bestuursorgaan moet worden toegerekend. Indien echter in de loop van de hele procedure een of meer keren sprake is geweest van een langere behandelingsduur bij een rechterlijke instantie dan gerechtvaardigd, dan komt de periode waarmee de rechterlijke instantie de behandelingsduur heeft overschreden, niet voor rekening van het bestuursorgaan, maar van de Staat (het Ministerie van Justitie).<sup>34</sup>

De schadevergoeding hoeft niet pas aan het eind van een procedure te worden vastgesteld. In een doorlopende procedure moet steeds door de rechter in elk stadium worden gezien of er een verzoek tot schadevergoeding is gedaan en of er dan aanleiding is voor het toekennen van een schadevergoeding en zo ja, naar welke omvang.<sup>35</sup> Bij het bepalen van de redelijke termijn in de rechterlijke fase is de duur van de totale rechterlijke fase beslissend. Deze mag maximaal drie en een half jaar zijn. Het kan dus zijn dat een te lange duur in een instantie wordt gecompenseerd door een voortvarende aanpak in tweede instantie.<sup>36</sup> Onder omstandigheden kan een langere behandelingsduur bij rechterlijke instanties gerechtvaardigd zijn. Dat is onder meer het geval als verschillende deskundigen worden ingeschakeld en partijen daarop moeten reageren.<sup>37</sup>

Als betrokkene verschillende beroepsprocedures heeft lopen en vastgesteld is dat in die procedures de redelijke termijn is overschreden, hoeft dit niet tot een hogere schadevergoeding te leiden. De Raad beoordeelt of er sprake is van extra spanning of frustratie door de tweede procedure. Dit is niet het geval als de twee parallele procedures over hetzelfde onderwerp gaan. Enkele gevallen betroffen procedures over het recht op een WAO-uitkering.<sup>38</sup> In een ander geval hadden de procedures betrekking op ZW- en WAO-uitkeringen. De onderwerpen van deze parallele procedures betroffen een uitkering wegens loonderving wegens arbeidsongeschiktheid en stonden niet in zo ver verwijderd verband dat niet aannemelijk was dat betrokkene door de termijnoverschrijding in een andere procedure extra spanning en frustratie heeft geleden.<sup>39</sup>

Wat betreft de grond voor het toekennen van immateriële schade valt het volgende te constateren. De Raad kent de vergoeding toe met toepassing van art. 8:73 Awb, met verwijzing naar het vereiste van een daadwerkelijk rechtsmiddel van art. 13 EVRM. In de jurisprudentie wordt niet de civielrechtelijke grondslag voor immateriële schadevergoeding vermeld (art. 6:106 onderdeel b BW). De reden hiervoor kan zijn gelegen in de restrictieve civielrechtelijke jurisprudentie. De Hoge Raad heeft aantastingen in de persoon voornamelijk gereserveerd voor ernstige inbreuken op

27 CRvB 31 juli 2007, RSV 2007/316; CRvB 23 november 2007, RSV 2008/44; CRvB 9 oktober 2009, LJN BK1158.

28 Zie o.a. CRvB 22 april 2005, USZ 2005/248; CRvB 13 mei 2005, RSV 2005/222; CRvB 17 maart 2006, RSV 2006/148, USZ 2006/129; CRvB 20 januari 2006, RSV 2006/116. Zie voor literatuur: A.M.J. Jansen, *De redelijke termijn met name in het bestuursrecht* (diss. Tilburg), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000; M.L. van Emmerik, *Schadevergoeding bij schending van mensenrechten. De rechtspraak onder het EVRM, vergeleken met die in Nederland* (diss. Leiden), Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 1997 (Van Emmerik 1997).

29 CRvB 22 september 2006, RSV 2007/17; EHRM 29 maart 2006, RSV 2007/133 (*Pizzati/Italy*).

30 CRvB 15 december 2010, RSV 2011/142.

31 CRvB 8 december 2004, RSV 2005/71; CRvB 23 november 2008, RSV 2008/44.

32 CRvB 26 januari 2009, RSV 2009/86.

33 CRvB 26 januari 2009, RSV 2009/86.

34 CRvB 15 april 2009, RSV 2009/152

35 CRvB 4 mei 2010, RSV 2010/180.

36 CRvB 30 juni 2009, RSV 2009/282; CRvB 17 februari 2010, RSV 2010/128.

37 CRvB 17 februari 2010, RSV 2010/129

38 CRvB 30 juni 2009, RSV 2009/282; CRvB 4 mei 2010, RSV 2010/180; CRvB 6 oktober 2010, RSV 2011/30.

39 CRvB 15 juni 2010, RSV 2010/202.

de persoonlijke levenssfeer.<sup>40</sup> Bouman en Tilanus-van Wassenauer verdedigen dat ook inbreuken op andere mensenrechten die niet de persoon zelf betreffen, zoals processuele rechten, zijn op te vatten als een aantasting in zijn persoon.<sup>41</sup> Aangezien volgens de jurisprudentie van het EHRM ook bij inbreuken op andere fundamentele rechten immateriële schade kan worden toegekend, pleit ook Van Emmerik ervoor om art. 6:106 onderdeel b BW ruim uit te leggen.<sup>42</sup> Een reden dat de CRvB niet ingaat op de specifieke grondslag kan zijn dat de Raad dit begrip niet ruimer wil uitleggen. Daarom zoekt de Raad in dit geval geen aansluiting bij het civiele recht.

Verder is opmerkelijk dat de criteria voor aansprakelijkheid van onrechtmatige daad soepel worden gehanteerd. Er wordt bij schending van art. 6 EVRM verondersteld dat de schade, bestaande uit spanning en frustratie, is geleden. Betrokkene hoeft dit dus niet eens aannemelijk te maken. Op het bestuursorgaan ligt zelfs de bewijslast van het tegendeel. Ook het causaal verband tussen de schade en de schending van art. 6 EVRM wordt zonder meer aangenomen. Als de Raad heeft vastgesteld dat de redelijke termijn is overschreden en daarvoor geen rechtvaardiging is, wordt met hantering van de vaste berekeningsmethode daarvoor een schadevergoeding toegekend. Dit past in de lijn van de jurisprudentie van het EHRM over het toekennen van een schadevergoeding bij overschrijding van de redelijke termijn. In die zin past de Raad eigenlijk art. 8:73 Awb toe conform de wijze waarop het EHRM schadevergoeding toekent. Zo biedt hij betrokkene een effectief nationaal rechtsmiddel tegen de verdragsschending zoals vereist wordt door art. 13 EVRM.

## 5 Onrechtmatig huisbezoek

Een nieuwe ontwikkeling in de rechtspraak over immateriële schadevergoeding is het toekennen hiervan in geval van een onrechtmatig huisbezoek. In een stroom van uitspraken heeft de Raad zich eerder kritisch uitgelaten over een onaangekondigd huisbezoek en daaraan strenge eisen gesteld.<sup>43</sup> Het aspect van de schadevergoeding kwam in deze uitspraken niet aan de orde, omdat deze niet gevorderd was. In een arrest van Hof Amsterdam uit 2010 werd wel immateriële schadevergoeding gevorderd en toegekend wegens een onrechtmatig huisbezoek.<sup>44</sup> Het hof oordeelde dat een onrechtmatig huisbezoek een ernstige inbreuk van art. 8 EVRM vormde die moest worden aangemerkt als aantasting in de persoon. Op zichzelf beschouwd niet echt nieuws, want het is vaste rechtspraak dat een ernstige in-

breuk op de *privacy* die een aantasting in de persoon oplevert (zie par. 2).

Interessant is dat het hof ingaat op de omstandigheden waarmee rekening moet worden gehouden bij het bepalen van de billijke vergoeding van immateriële schade. Het hof noemt de volgende omstandigheden: de mate waarin betrokkene is getroffen, de grond waarop de aansprakelijkheid berust, de aard van de gedraging en de economische omstandigheden. Het hof maakt aan de hand van deze gezichtspunten dan de volgende afweging. Aan de ene kant kan worden gesteld dat betrokkenen in een economisch afhankelijkelijke positie verkeren en ernstig zijn getroffen waardoor zij spanning en frustratie hebben geleden. Aan de andere kant duurde de inbreuk kort en vond deze plaats in het kader van de bevoegdheid van de gemeente om de rechtmatigheid van de bijstand te controleren. Deze laatste omstandigheid speelt kennelijk een belangrijke rol om de omvang van de schadevergoeding te beperken. Het hof bepaalt deze namelijk op € 200 per afgelegd onrechtmatig huisbezoek, wat mij een laag bedrag lijkt voor een ernstige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

De Raad heeft in navolging van dit arrest in een andere zaak eveneens immateriële schadevergoeding wegens onrechtmatig huisbezoek toegekend ter hoogte van € 200.<sup>45</sup> De besluiten waarbij de uitkering was herzien waren onrechtmatig, omdat deze waren gebaseerd op onrechtmatig verrichte huisbezoeken. De Raad oordeelt dat de inbreuk vanwege het onrechtmatig huisbezoek en de daaruit voortvloeiende schade aan het bestuursorgaan moet worden toegerekend. Daarbij verwijst de Raad naar het uit art. 13 EVRM voortvloeiende recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen de schending van art. 8 EVRM. Dus voor de vraag of de schade het gevolg is van het besluit legt de Raad een verband tussen het besluit en de onrechtmatige huisbezoeken. Zo kan via art. 8:73 Awb schadevergoeding worden toegekend voor de onrechtmatige feitelijke handeling in het kader van de procedure over het bestreden uitkeringsbesluit. Wat betreft de hoogte van de schadevergoeding lijkt het toegekende bedrag een standaardbedrag te zijn, net zoals het geval is bij overschrijding van de redelijke termijn. Het door het hof bepaalde bedrag wordt namelijk door de Raad overgenomen zonder een afweging van de omstandigheden van het geval te maken. Het lijkt mij waarschijnlijk dat ditzelfde bedrag in toekomstige gevallen bij een onrechtmatig huisbezoek weer wordt toegekend.

De grond voor het toekennen van immateriële schadevergoeding bij een onrechtmatig huisbezoek bestaat uit een ernstige inbreuk op de *privacy* welke als een aantasting in de persoon kan worden aangemerkt (art. 6:106 onderdeel b BW). De andere civielrechtelijke criteria worden niet strikt toegepast. Net zoals het geval is bij de jurisprudentie over de redelijke termijn, worden ook hier de schade en het causaal verband aangenomen. Ook hier geldt dat een schending van art. 8 EVRM recht geeft op een vaste immateriële schadevergoeding, zij het dat er sprake moet zijn van een ernstige inbreuk.

<sup>40</sup> Van Emmerik 1997, p. 40 en 274-275.

<sup>41</sup> H.A. Bouman & G.M. Tilanus-van Wassenauer, *Schadevergoeding: persoonschade*, Deventer: Kluwer 1998, p. 86.

<sup>42</sup> Van Emmerik 1997, p. 323-324.

<sup>43</sup> I. van der Helm, 'Onaangekondigd huisbezoek. Annotatie bij CRvB 11 april 2007 (06/5950 WWB, L/N BA2410)', SMA 2008, p. 159-164; B.B.B. Lanting, 'Gebruik "verboden vruchten" onrechtmatig huisbezoek en *privacy* bijstandsgerechtigden', TRA 2010/31; B.B.B. Lanting, 'Niet binnentreden woning bijstandsgerechtigde: geen huisbezoek', TRA 2011/52.

<sup>44</sup> Hof Amsterdam 12 januari 2010, USZ 2010/57.

<sup>45</sup> CRvB 8 juni 2010, RSV 2010/194, USZ 2010/234.

## 6 Conclusie

Op basis van de jurisprudentieanalyse kan geconcludeerd worden dat de Raad bij toepassing van art. 8:73 Awb zo veel mogelijk aansluiting zoekt bij het civiele schadevergoedingsrecht. De grondslag voor toekenning van immateriële schadevergoeding ligt in de aantasting in de persoon, welke kan bestaan uit een geestelijk letsel of een ernstige inbreuk op de privacy. Bij overschrijding van de redelijke termijn wordt deze niet gegrond op een aantasting in de persoon. De Raad volgt in die zin de restrictieve civiele jurisprudentie door dit begrip niet ruimer te interpreteren. De Raad baseert de schadevergoeding in dat geval daarom alleen op art. 8:73 Awb door deze bepaling toe te passen conform het EVRM.

Wat betreft het aantonen van de schade en het causaal verband is een duidelijk verschil te constateren tussen het geestelijk letsel enerzijds en de ernstige inbreuk op de *privacy* en de redelijke termijn anderzijds. Ten aanzien van geestelijk letsel worden in navolging van de civiele jurisprudentie zware eisen gesteld bij het aannemelijk maken van dit letsel en het causaal verband. In geval van de redelijke termijn en ernstige inbreuk op de *privacy* daarentegen wordt de schade en het causaal verband aangenomen. Dit valt te verklaren uit het feit dat de schade uit de enkele omstandigheid van schending van het fundamentele recht volgt en de schade in dat geval een meer hypothetisch karakter heeft.

Bij geestelijk letsel moet er sprake zijn van een daadwerkelijk psychiatrische aandoening, welke aan de hand van objectieve medische maatstaven aantoonbaar moet zijn. Dit heeft als consequentie dat het om een vergoeding te kunnen vorderen voor psychisch ongemak zoals stress, frustratie, zeer afhangt waardoor deze is veroorzaakt. Betrokkene maakt eigenlijk geen kans op een immateriële schadevergoeding in het geval een herziening/intrekking van de uitering het psychisch ongemak heeft veroorzaakt. De mogelijkheid tot toekenning van schadevergoeding bestaat wel indien een onrechtmatig huisbezoek of overschrijding van de redelijke termijn de oorzaak is. De schadevergoeding bestaat in die laatst genoemde situaties dan uit een vast bedrag.