

# 198 Proceskosten als verdienmodel

Sinds 1 juli 1992 kunnen eenvoudige verkeersovertredingen worden afgedaan bij administratieve beschikking (art. 2 WAHV). Is een burger het niet eens met een aan hem bij beschikking opgelegde administratieve sanctie, dan kan hij daartegen in administratief beroep gaan bij de officier van justitie (art. 6 WAHV). Tegen diens beslissing kan hij beroep aantekenen bij de kantonrechter (art. 9 WAHV), tegen de beslissing van de kantonrechter bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (art. 14 WAHV). Albert Mulder, de inspirator van de invoering van afdoen van eenvoudige verkeersovertredingen bij administratieve beschikking, verwachtte van deze wijze van afdoen belangrijke voordelen. Hij noemt vereenvoudiging van het werk van de politie, sneller afdoen van het gros van de eenvoudige verkeersovertredingen, grotere mondigheid van de burger als partij in het administratieve proces en enige verlichting van het werk van de rechter.<sup>1)</sup> Voorts zou zowel voor degenen die lichtvaardig beroep instellen als voor de bestuursorganen die onjuiste besluiten nemen een regeling van 'kosten van ongelijk' kunnen worden ingevoerd.<sup>2)</sup>

Nu is het met de mondigheid van de burger wel goed gekomen. Dat zit zo. Aanvankelijk was in de WAHV niet voorzien in een regeling van proceskosten. Deze werd ingevoerd (bij art. 13a WAHV) omdat kantonrechters werden geconfronteerd met verzoeken om vergoeding van proceskosten. Die regeling van kosten van gelijk biedt voor handige juristen een aardig verdienmodel. Zie bijvoorbeeld *Bezwaartegenverkeersboetes.nl*: "Wij vechten gratis je bekeuring aan (...)". Dat kan omdat deze dienstverlener genoeg neemt met de proceskosten die aan een in het gelijk gestelde betrokkene worden toegekend: no cure, no pay. Zo wordt de burger mondig gemaakt zonder dat hij daarvoor kosten hoeft te maken.

Aanvankelijk huldigde het hof Arnhem-Leeuwarden over art. 13a WAHV de opvatting dat een partij steeds geldt als een in het gelijk gestelde partij en dus voor vergoeding van proceskosten in aanmerking komt als zijn bezwaar gegrond wordt bevonden. Deze opvatting strookte met die van bestuursrechters over art. 8:75 Awb, de bepaling die model had gestaan voor art. 13a WAHV.<sup>3)</sup> De enige uitzondering vormde de Raad van State. Deze hield als regel aan dat het uiteindelijke oordeel omtrent de rechtmatigheid van het bestreden besluit bepalend was voor het antwoord op de vraag of een proceskostenveroordeling ten laste van het bestuursorgaan moest worden uitgesproken. Bij uitspraak van 4 april 2018, AB 2018/184, m.nt. H.D. Tolsma en M. Wever kwam de Raad van State op deze uitleg terug en sloot hij aan bij die van andere bestuursrechters.

Dat aan de regeling van proceskosten een boterham kan worden verdiend, zou stimuleren dat op alle formele slakken zout wordt gelegd, ook al is er geen wezenlijk belang van de betrokkene in het geding.<sup>4)</sup> De regeling van vergoeding van proceskosten zou dus beroepen zonder wezenlijk belang uitlokken.<sup>5)</sup> Dat is niet de bedoeling van die regeling. Hoewel deze kwestie ook al in 2018 speelde<sup>6)</sup>, heeft het hof nooit aansluiting gezocht bij de aanvankelijke opvatting van de Raad van State over de vergoeding van proceskosten. Daarom wekt het verbazing dat het hof een jaar na de uitspraak van de Raad van State over de uitleg van art. 8:75 Awb, bij arrest van 1 mei 2019, VR 2019/185, in de kern van de zaak wél koos voor de inmiddels verlaten opvatting van de Raad van State: volgens het hof was er alleen grond voor vergoeding van proceskosten wanneer de inleidende beschikking wordt vernietigd.

Bij de totstandkoming van de Wet Mulder was het mogelijk van de beslissing van de kantonrechter, die deze had genomen op het beroep tegen de beslissing van de officier van justitie, beroep aan te tekenen bij de Hoge Raad. Daarvan werd zo vaak gebruik gemaakt dat de zaken op grond van de Wet Mulder ongeveer een kwart vormden van het totale zaaksaanbod in 1996 en 1997 van de strafkamer van de Hoge Raad.<sup>7)</sup> Een aanzienlijk deel van de cassatieberoepen behelsden klachten van feitelijke aard. Een en ander bracht de regering ertoe voor te stellen het gerechtshof te Leeuwarden (art. 14 (oud) WAHV; thans het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden: art. 14 WAHV) aan te wijzen als hoogste rechter in WAHV-zaken.<sup>8)</sup> De rol van de Hoge Raad zag zij beperkt tot cassatie in het belang der wet. Daarmee zou de rechtseenheid kunnen worden verzekerd in de uitleg en toepassing van enerzijds de Wet Mulder en anderzijds de Wegenverkeerswet 1994 c.a.<sup>9)</sup>

De Procureur-Generaal bij de Hoge Raad stelde cassatie in het belang der wet in tegen de uitspraak van het hof Arnhem-Leeuwarden van 1 mei 2019. Zijn drijfveer was niet het verzekeren van rechtseenheid maar de in zijn ogen onjuiste uitleg die het hof had gegeven aan art. 13a WAHV. Hij achtte het niet redelijk de betrokkene alleen een vergoeding van proceskosten toe te kennen wanneer de inleidende beschikking door het hof was vernietigd. Ook wanneer de inleidende beschikking was gewijzigd voor wat betreft de feitsomschrijving of het bedrag van de administratieve sanctie, was de betrokkene immers materieel in



*Grotere mondigheid van de burger.*



1. A. Mulder, *Massaliteit van verkeersovertredingen*, VR 1982, p. 25-28, onder 14.
2. VR 1983, p. 234.
3. *Kamerstukken II*, 1995-1996, 23 689, nr. 5, p. 1, 4.
4. Zie daarover bijvoorbeeld Simmelink, noot bij HR 7 april 2020, VR 2020/80 onder 3.
5. N.G.A. Voorbach, 'Het toekennen van proceskosten in Mulder-zaken: op naar een nieuw systeem', VR 2020, p. 169, 170, wijst erop dat ook bij schending van procedurele vereisten wezenlijke belangen van de betrokkene in het geding kunnen zijn.
6. *Criminaliteit en rechtshandhaving* 2018, p. 85, 86.
7. *Kamerstukken II* 1997-1998, 25 927, nr. 3, p. 1.
8. *Kamerstukken II* 1997-1998, 25 927, nr. 3, p. 3.
9. *Kamerstukken II* 1997-1998, 25 927, nr. 3, p. 3.



## De hof-arresten dienen de rechtseenheid beter dan die van de HR.



het gelijk gesteld. Bovendien achtte hij het niet juist dat de betrokkene nimmer vergoeding van proceskosten kreeg wanneer deze op formele gronden gelijk kreeg. Ook dan immers kon er een wezenlijk belang van de betrokkene in het geding zijn.

Het hof had zich in zijn uitleg van art. 13a WAHV laten leiden door de wettelijke regeling van vergoeding van proceskosten in strafzaken (art. 591a (oud), thans art. 530 Sv). Deze voorziet alleen in vergoeding van proceskosten wanneer de betrokkene materieel in het gelijk wordt gesteld. De Hoge Raad (HR 7 april 2020, VR 2020/80<sup>10</sup>) ging in de uitleg van het hof niet mee. Uitgangspunt, aldus de Hoge Raad, is dat art. 13a WAHV voorziet in vergoeding van proceskosten in geval de betrokkene in het gelijk is gesteld. Bij de beantwoording van de vraag of daarvan inderdaad sprake is, komt het hof een grote mate van beoordelingsvrijheid toe. In elk geval geldt een betrokkene als in het gelijk gesteld wanneer de inleidende beschikking wordt vernietigd of gewijzigd. Onder omstandigheden kan een betrokkene, wiens beroep op formele gronden slaagt, een proceskostenvergoeding worden ontzegd, bijvoorbeeld wegens het ontbreken van een voldoende rechtens te respecteren belang van de betrokkene, dan wel kan hem enig bedrag voor (een deel van) de daadwerkelijk gemaakte proceskosten worden toegekend.<sup>11</sup>

Hiermee had de Hoge Raad echter niet het laatste woord. Het hof<sup>12</sup> volgde de Hoge Raad voor zover deze oordeelde dat een partij voor vergoeding van proceskosten in aanmerking kan komen zowel wanneer de inleidende beschikking wordt vernietigd als wanneer deze wordt gewijzigd. Maar anders dan de Hoge Raad bleef het hof bij zijn oordeel dat een betrokkene niet voor vergoeding van proceskosten in aanmerking komt wanneer deze op formele gronden gelijk krijgt maar de inleidende beschikking in stand blijft.

De hiervoor beschreven gang van zaken zal Mulder niet hebben gezien als een voorbeeld van de door hem met zijn voorstel beoogde eenvoudige afdoening. Zij roept veel vragen op. Als eerste komt de vraag op of de discrepantie tussen de opvatting van het hof en die van de Hoge Raad noopt tot het opnieuw aanwenden van het rechtsmiddel van cassatie in het belang der wet.<sup>13</sup> Deze vraag laat ik hier rusten. Een andere vraag is of met de uitspraak van de Hoge Raad of met de laatste uitspraak van het hof de rechtseenheid is gediend.

Zoals gezegd wees het hof in de zaak van 1 mei 2019, die ten grondslag lag aan cassatie in het belang der wet, erop dat in gevallen waarin verkeersovertredingen strafrechtelijk worden afgedaan, art. 591a Sv (thans art. 530 Sv) voorziet in vergoeding van proceskosten. “Deze regeling komt erop neer dat slechts aanleiding bestaat voor vergoeding van proceskosten als de zaak eindigt zonder oplegging van straf of maatregel en zonder dat toepassing is gegeven aan artikel 9a van het Wetboek van Strafrecht. Deze regeling geldt ook voor overtredingen die in ernst niet substantieel afwijken van gedragingen die via de Wahv worden afgedaan, maar door de wetgever niet onder het bereik van de Wahv zijn gebracht.”, aldus het hof. Daar voeg ik aan toe dat deze regeling ook geldt in geval verzet wordt aangetekend tegen overtredingen die zijn gesanctioneerd met een strafbeschikking.<sup>14</sup> In zoverre bereikte de gecasseerde uitspraak van het hof een bepaalde mate van rechtseenheid in vergoeding van proceskosten in geval van voor de betrokkene c.q. de verdachte gunstige afdoening van overtredingen, gesanctioneerd bij administratieve sanctie of bij strafbeschikking, of vervolgd bij dagvaarding.

De Hoge Raad geeft aan art. 13a WAHV een invulling die niet strookt met de uitleg die bestuursrechters geven aan art. 8:75 Abw en die evenmin parallel loopt aan het bepaalde in art. 591a Sv. Anders dan het hof geeft de Hoge Raad dus een geheel eigen invulling aan art. 13a WAHV. Zo gezien dienen de uitspraken van het hof, gedaan voor en na cassatie in het belang der wet, beter de rechtseenheid dan de uitspraak van de Hoge Raad.

Art. 13a WAHV gaat over vergoeding van kosten van gelijk. De door Mulder voorgestelde mogelijkheid van veroordeling in kosten van ongelijk bij lichtvaardig ingesteld beroep is er niet gekomen. Moet de uitleg van art. 13a WAHV door de Hoge Raad echter niet in deze geest worden begrepen? Deze uitleg betekent immers dat de proceskosten onder omstandigheden, zoals bij onvoldoende rechtens beschermd belang, voor de betrokkene blijven wanneer hij op formele gronden gelijk heeft gekregen. Dat past ook bij Mulders gedachte dat de door hem voorgestelde procedure de mondigheid van de burger in het proces verbetert. Zijn voor de betrokkene wezenlijke voorschriften van procedurele aard geschonden, zoals het recht om gehoord te worden of het recht op een behoorlijk gemotiveerde beslissing, dan kan hij daarover klagen zonder dat hij de proceskosten moet dragen. Dat is essentieel voor het bevorderen van het naleven van die voorschriften door de overheid. Juist het feit dat de regeling van de proceskosten een verdienmodel bevordert, wijst er immers op dat voorschriften van procedurele aard in niet te verwaarlozen mate worden geschonden. Daarom zal het belang van rechtseenheid moeten wijken voor het belang van naleving van voorschriften waarbij de betrokkene een rechtens te respecteren belang heeft.

Prof. mr. W.H. Vellinga \*

\* Oud A-G bij de Hoge Raad, tevens oud-redacteur van Verkeersrecht.

10. NJ 2020/314, m.nt. Vellinga.

11. Zie voor een voorbeeld de beslissing van de kantonrechter (zwaarte 0,25 terwijl de gemachtigde stelde:1), die door het hof marginaal werd getoetst: Hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:5385.

12. Hof Arnhem-Leeuwarden 28 april 2020, VR 2020/75.

13. Noot R.A. Eskes bij HR 7 april 2020, BNB 2020/247.

14. Vgl. art. 257f lid 3 Sv: behandeling van het verzet geschiedt overeenkomstig de zesde, zevende of achtste titel van het tweede boek Sv. Slaagt het verzet van de verdachte, dan leidt dit tot vrijspraak, ontslag van rechtsvervolgung of tot een straf, lager dan bij strafbeschikking opgelegd. In geval van vrijspraak, ontslag van rechtsvervolgung of schuldigverklaring zonder oplegging van straf voorziet art. 530 Sv in vergoeding van proceskosten van de verdachte, in het bijzonder van de kosten van een raadsman.