

95 Het toekennen van proceskosten in Mulderzaken: op naar een nieuw systeem

Mr. N.G.A. Voorbach *

Rond november 2018 laat een woordvoerder van het Hof Arnhem-Leeuwarden aan het Algemeen Dagblad (AD) weten een toename te zien in het aantal bureaus en juristen dat zich beroepsmatig bezig houdt met Mulderzaken.¹⁾ In 2018 staat de teller ‘hoger beroepen’ bij het hof op iets meer dan 8.000. Het hof worstelt met de grote aantallen hoger beroepen.²⁾ Op 1 mei 2019 (ECLI:NL:GHARL:2019:3197, VR 2019/185) ontwikkelt het hof een remedie voor het stijgend aantal hoger beroepen: een proceskostenvergoeding is ‘slechts’ mogelijk als de inleidende beschikking wordt vernietigd.

De uitlatingen van het hof tegenover het AD, in combinatie met het arrest van 1 mei 2019, wekken bij mij de indruk dat het hof de toename van het aantal hoger beroepen met name toerekent aan een groep gemachtigden. Op zichzelf kan niet worden ontkend dat gemachtigden belang hebben bij een procedure: een geslaagd hoger beroep levert inkomsten op, ook als de boete zelf niet meer centraal staat.

Als het niet om de boete gaat, waar gaat het dan wél om? Het zijn altijd procedurele waarborgen waar de ‘Muldergemachtigden’ een beroep op doen. Deze waarborgen zijn er niet voor niets: het procesrecht biedt bescherming tegen willekeur van de Staat, dus ook de officier van justitie. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv), voorzien in een effectieve rechtsgang met een aantal procedurele waarborgen. Een ‘aantal’, het zijn er niet veel, maar ze zijn wel belangrijk. Denk aan het horen van een betrokkene voordat op zijn beroep wordt beslist, ervoor zorgen dat betrokkene beschikt over een compleet dossier en het goed motiveren van een beslissing. Basale vereisten, waar een beschaafde overheid zich aan moet houden.

Toch blijkt de praktijk weerbarstiger. Veel beslissingen van de officier en uitspraken van de kantonrechter worden vernietigd, omdat de procedurele vereisten niet goed worden toegepast. Zo komt het geregeld voor dat een kantonrechter een wezenlijke beroepsgrond in het geheel niet beoordeelt. Recentelijk ontving de auteur nog een niet gepubliceerd arrest van het hof d.d. 23 december 2019, zaaknr. 200.243.268:

‘Met de gemachtigde stelt het hof vast dat de motivering van de beslissing van de kantonrechter er in geen enkel opzicht blijk van geeft dat voormeld verweer (...) door de kantonrechter is betrokken in zijn beoordeling van het beroep. Naar het oordeel van het hof kan de motivering van de beslissing van de kantonrechter daarom niet als deugdelijk gelden. Het hof zal de beslissing van de kantonrechter om die reden vernietigen.’

Het is redelijk dat een gemachtigde hoger beroep instelt tegen een uitspraak van een kantonrechter als een wezenlijke beroepsgrond in het geheel niet is beoordeeld. Er zijn nog meer goede voorbeelden waarbij hoger beroep voor de hand ligt. Zo heeft de officier een ‘informatieplicht’. Dit staat in art. 7:18, vierde lid, van de Awb. De officier moet ervoor zorgen dat een betrokkene beschikt over een volledig dossier. In het dossier bevindt zich de verklaring van de verbalisant (‘het proces-verbaal’) en eventueel foto’s. Over deze gegevens moet de officier van justitie, bij de beslissing op het administratief beroep, kunnen beschikken, *onafhankelijk* van hetgeen in administratief beroep is aangevoerd.³⁾

Evenwel komt het geregeld voor dat cruciale stukken – denk aan een foto of een schouwrapport – pas boven water komen nadat beroep is ingesteld bij de kantonrechter of soms zelfs pas in hoger beroep



Procedurele waarborgen zijn er niet voor niets.



* Oprichter van verkeersboete.nl.

1. <https://www.ad.nl/binnenland/hoger-beroep-tegen-verkeersboete-loont-maarkost-veel-tijd-en-energie~ab378004/>
2. Vgl. A-G Hartevelde 26 november 2019, ECLI:NL:PHR:2019:1201 r.o. 10.2, VR 2020/80.
3. Hof Arnhem-Leeuwarden 2 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1050 r.o. 14, VR 2019/126, en Hof Arnhem-Leeuwarden 12 februari 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:1320 r.o. 3.



De noodzaak om een betrokkene te horen is in vele arresten van het hof besproken.



(bij het verweerschrift van de gemachtigde van de advocaat-generaal). Dit zou moeten leiden tot vernietiging van de beslissing van de officier. Deze basale procedurele waarborg wordt lang niet altijd gerespecteerd door kantonrechters.⁴ Ik zie werkelijk niet in waarom het bij een vernietiging redelijk zou zijn een kostenvergoeding achterwege te laten. De officier heeft zijn dossier niet op orde, nodigt betrokkene uit om te procederen en betrokkene mag vervolgens zelf voor de kosten opdraaien. De balans is ver te zoeken.

De laatste procedurele waarborg die ik wil bespreken betreft het horen van een betrokkene. De noodzaak om een betrokkene te horen is in vele arresten van het hof besproken. Wanneer het horen ten onrechte achterwege wordt gelaten, volstaat het hof met vernietiging van de beslissing van de officier van justitie op grond van 'bestendige, bekende en niet nader te bespreken vaste rechtspraak van het hof op dit punt'.⁵ Circa elf jaar nadat het hof overwoog dat schending van de hoorplicht niet gepasseerd kan worden met 6:22 van de Awb, zijn er nog steeds kantonrechters die schending van de hoorplicht passeren, omdat 'betrokkene door het achterwege laten van een hoorzitting niet is benadeeld'.⁶ Het is moeilijk te verteren dat er kantonrechters zijn die zich kennelijk niet inlezen in de Wvhw en de rechtspraak van het hof.

De procedurele waarborgen moeten ook door kantonrechters behoorlijk worden getoetst. Dan neemt het aantal hoger beroepen vanzelf af. Zo complex is het niet: horen, informatie verstrekken en behoorlijk motiveren. En wat nu als dit niet gebeurt? Dan is een kostenveroordeling onderdeel van een 'doeltreffende voorziening in rechte'. Het vormt ook een prikkel voor het bestuursorgaan om tot zuivere besluitvorming te komen.

Bij arrest van 7 april 2020 (ECLI:NL:HR:2020:563, VR 2020/80 m.nt. Simmelink) heeft de Hoge Raad beslist op de vordering in cassatie. Het arrest van 1 mei 2019 is vernietigd in het belang der wet. De Hoge Raad geeft mede aan dat – anders dan het hof tot uitgangspunt nam – een proceskostenvergoeding in de rede ligt indien de sanctie wordt gematigd tot nihil of de feitcode wordt gewijzigd (r.o. 4.3.2). Voor zover de boete in stand blijft, maar de uitspraak van de kantonrechter resp. de beslissing van de officier wordt vernietigd, komt het hof veel vrijheid toe. De proceskosten *kunnen* worden afgevoerd omdat betrokkene niet in (voldoende) rechtens te respecteren belang is geschaad, maar de proceskosten kunnen ook (voor een deel) worden toegewezen, als de 'aard en ernst' van de verzuimen dit rechtvaardigt. Als de officier er een potje van maakt, veroordeel hem dan in de proceskosten. Dit vormt binnen ons stelsel van 'checks and balances' een goede 'check' op de officier.

Naschrift redactie

Inmiddels heeft Hof Arnhem-Leeuwarden, loc. Leeuwarden op 28 april 2020 een belangrijk arrest gewezen over de toekenning van proceskostenvergoeding, zie ECLI:NL:GHARL:2020:3336, VR 2020/75. De strekking van het arrest luidt:

Voor een vergoeding van de redelijkerwijs gemaakte kosten is aanleiding wanneer de betrokkene in het gelijk wordt gesteld. Dat is in de regel het geval als de inleidende beschikking, waarbij de sanctie is opgelegd, wordt vernietigd of als de inleidende beschikking wordt gewijzigd op het punt van de hoogte van het bedrag van de sanctie, de omschrijving van de gedraging of de feitcode. Als de beslissing van de officier van justitie of de beslissing van de kantonrechter wordt vernietigd, terwijl de inleidende beschikking niet wordt vernietigd of gewijzigd op één van deze punten, wordt het verzoek om een proceskostenvergoeding in de regel afgewezen.

4. Vergelijk de uitspraken van het hof onder voetnoot 3.

5. Hof Arnhem-Leeuwarden 21 november 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10131 r.o. 3.