



Ervaringen met elementen uit de tijdelijke COVID-19-wetgeving Justitie en Veiligheid

Groningen, 1 september 2022

www.pro-facto.nl



rijksuniversiteit
groningen

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.pro-facto.nl
info@pro-facto.nl
050-3139853

Auteurs	mr. Chantal Ridderbos-Hovingh, mr. drs. Mark Beukers, mr. Ernst van Bergen, mr. Erwin Krol, prof. dr. Heinrich Winter
Opdrachtgever	WODC
Datum	1 september 2022

Dit onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Begeleidingscommissie:

Prof. dr. Marijke ter Voert, voorzitter (Radboud Universiteit), mr. dr. Marieke de Hoon (Universiteit van Amsterdam), mr. dr. Jan-Peter Loof (Universiteit Leiden), mr. Leo Vester (ministerie van JenV), drs. Theo van Mullekom (WODC)

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt eveneens voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn minister.

© 2022 Pro Facto. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

Samenvatting	4
Veelgebruikte afkortingen	17
1 Inleiding	19
1.1 Aanleiding	19
1.2 Voorzieningen	20
1.3 Hoofdvraag en deelvragen	22
1.4 Onderzoeksaanpak	23
1.4.1 Juridische achtergrondanalyse en beleidsreconstructie	23
1.4.2 Algemene interviews	23
1.4.3 Casestudy's	23
1.5 Leeswijzer	24
2 Mondelinge digitale behandeling in burgerlijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke procedures	25
2.1 Inleiding	25
2.2 Achtergrond	27
2.2.1 Mondelinge digitale behandeling in burgerlijke en bestuursrechtelijke procedures	27
2.2.2 Horen of verhoren per telefoon in strafzaken	27
2.2.3 Mondelinge digitale behandeling in strafzaken	30
2.2.4 Digitale zittingen en het recht op een eerlijk proces	30
2.3 Gebruik in de praktijk	33
2.3.1 Algemeen	33
2.3.2 Bestuursrecht en civiel recht	34
2.3.3 Strafrecht	36
2.4 Ervaringen van betrokkenen	39
2.4.1 Non-verbale communicatie	39
2.4.2 Techniek, logistiek en ondersteuning bij digitale zittingen	39
2.4.3 Rechtsbijstand	41
2.4.4 Openbaarheid	42
2.4.5 Online versus hybride zitting	42
2.4.6 (Efficiëntie)voordelen	43
2.4.7 Aard en omstandigheden zaak	45
2.4.8 Type individu	47

2.5	Visie op permanente regeling	48
2.5.1	Mondelinge digitale behandeling in burgerlijke en bestuursrechtelijke procedures	48
2.5.2	Horen of verhoren per telefoon in strafzaken	52
2.5.3	Mondelinge digitale behandeling in strafzaken	53
2.6	Analyse en conclusie	56
3	Elektronisch horen penitentiair beklag/beroep	58
3.1	Inleiding	58
3.2	Achtergrond	58
3.3	Gebruik in de praktijk	59
3.4	Ervaringen van betrokkenen	61
3.5	Visie op permanente regeling	64
3.6	Analyse en conclusie	66
4	Mondelinge digitale behandeling in tuchtzaken	67
4.1	Inleiding	67
4.2	Achtergrond	68
4.3	Gebruik in de praktijk	70
4.4	Ervaringen van betrokkenen	72
4.5	Visie op permanente regeling	74
4.6	Analyse en conclusie	75
5	Herstel verzuim hoger beroep in vreemdelingenzaken	77
5.1	Inleiding	77
5.2	Achtergrond	77
5.3	Gebruik in de praktijk	79
5.4	Visie op permanente regeling	80
5.5	Analyse en conclusie	80
6	Verlenging termijn tenuitvoerlegging taakstraffen	81
6.1	Inleiding	81
6.2	Achtergrond	81
6.3	Gebruik in de praktijk	83
6.4	Visie op permanente regeling	85
6.5	Analyse en conclusie	87
7	Verlijden van akten	89
7.1	Inleiding	89
7.2	Achtergrond	89
7.3	Gebruik in de praktijk	91
7.4	Ervaringen van betrokkenen	91
7.5	Visie op permanente regeling	92
7.6	Analyse en conclusie	93

8	Uitreiken van exploten	94
8.1	Inleiding	94
8.2	Achtergrond	94
8.3	Gebruik in de praktijk	96
8.4	Praktijkervaringen	97
8.5	Visie op permanente regeling	98
8.6	Analyse en conclusie	98
9	Slotbeschouwing	99
Bijlage 1:	Lijst met gesprekspartners	i
Bijlage 2:	Geraadpleegde bronnen	iv

Samenvatting

Aanleiding

Op 24 april 2020 trad de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid (Tijdelijke wet) in werking.¹ Deze spoedwet treft enkele voorzieningen op het terrein van Justitie en Veiligheid (JenV) die noodzakelijk geacht werden in verband met de uitbraak van corona. Daarna zijn er nog aanvullingen gekomen in de Verzamelspoedwet COVID-19, in de Tweede Verzamelspoedwet COVID-19 en in de Tijdelijke wet COVID-19 SZW en JenV. In deze wetgeving worden voor alle rechtsgebieden (strafrecht, bestuursrecht, privaatrecht) voorzieningen getroffen, veelal voor het waarborgen van de continuïteit van het rechtsverkeer tijdens de coronacrisis.

Deze tijdelijke voorzieningen gelden tot het vervallen van de wet. Dit was in beginsel op 1 september 2020, maar de wet bevat mogelijkheden om de werkingsduur (van onderdelen) om de twee maanden te verlengen. Op deze manier vindt er met intervallen een herijking plaats van de noodzaak tot continuering van de betreffende voorzieningen, met waar nodig een verantwoording tegenover het parlement. Met het oog op het voortduren van de coronacrisis is voor een deel van de voorzieningen tot op heden gebruikgemaakt van deze mogelijkheid tot verlenging.

Tijdens de parlementaire behandeling heeft de minister voor Rechtsbescherming toegezegd dat zal worden gezien welke van de tijdelijke voorzieningen een permanente regeling kunnen worden.² De toezegging van de minister richtte zich op de volgende voorzieningen uit de tijdelijke wetgeving:

Wettelijke basis	Artikel	Korte omschrijving
Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid	2	Mondelinge behandeling in burgerlijke en bestuursrechtelijke procedures
	2a	Elektronisch horen penitentiair beklag/be-roep
	26	Verlijden akte notaris met audiovisuele mid-delen
	27	Horen of verhoren per telefoon in een straf-zaak
	28	Mondelinge behandeling strafzaken
	29	Verlenging termijn tenuitvoerlegging taak-straffen

¹ Stb. 2020, 126.

² Kamerstukken II 2019/20, 35434, nr. 6 (nota naar aanleiding van het verslag).

	30	Herstel verzuim hoger beroep in vreemdelingenzaken
Verzamelspoedwet COVID-19 (IenW)	1	Uitreiking exploten
Tweede Verzamelspoedwet COVID-19	3.4	Mondelinge behandeling tuchtrecht

In dit onderzoek is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) invulling gegeven aan de toezegging van de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer. Dit is de samenvatting van dat onderzoek.

Hoofdvraag en deelvragen

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre en onder welke (juridische en praktische) condities kunnen (onderdelen van) voorzieningen van de tijdelijke COVID-19-wetgeving JenV omgezet worden in permanente regelingen?

Doel van het onderzoek is inzichtelijk maken in hoeverre het juridisch mogelijk en volgens betrokkenen wenselijk is om (onderdelen van) voorzieningen van de tijdelijke COVID-19-wetgeving JenV in de rechtspleging en het notariaat om te zetten in permanente regelingen. Per voorziening stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Hoe vaak, door wie en voor welke zaken wordt er in de praktijk gebruikgemaakt van de voorzieningen van de tijdelijke COVID-19-wetgeving JenV? Zijn hierin ontwikkelingen over de periode van april 2020 tot en met december 2021?
2. Hoe zijn de praktijkervaringen met die voorzieningen:
 - a. In welke situaties wordt gebruikgemaakt van de voorzieningen?
 - b. Wat levert de toepassing op (bijvoorbeeld qua snelheid, capaciteit, flexibiliteit)?
 - c. In hoeverre verschilt dit per betrokken organisatie en/of rechtsgebied?
 - d. Hoe krijgen de waarborgen die gediend worden met fysieke processen in een digitale omgeving toch een plek (bijvoorbeeld het afdoende uitoefenen van spreken vergaderrecht of van stemrecht)?
 - e. In hoeverre en hoe wordt de rechtspositie en feitelijke positie van actoren/procesdeelnemers hierdoor beïnvloed?
 - f. Hoe is onder betrokkenen het draagvlak voor de tijdelijke voorzieningen?
 - g. Wat zou er volgens betrokkenen beter kunnen, dan wel beter kunnen worden geregeld?
3. Welke (onderdelen van) voorzieningen van de tijdelijke COVID-19-wetgeving JenV lenen zich in juridisch opzicht en/of volgens betrokkenen voor een meer permanente regeling? Welke expliciet niet; en waarom niet?

De bevindingen en conclusies worden hierna per voorziening beschreven. Eerst gaan we in op de aanpak van het onderzoek.

Onderzoeksaanpak

Juridische achtergrondanalyse en beleidsreconstructie

Het onderzoek is gestart met het verzamelen en bestuderen van zoveel mogelijk (achtergrond)informatie over de verschillende voorzieningen en de toepassing ervan. Op basis van het bestuderen van de parlementaire geschiedenis is inzicht verkregen in de doelstellingen die de wetgever voor ogen had met de invoering van de verschillende voorzieningen en is per voorziening een (beknpte) reconstructie gemaakt van de beleidstheorie. Daarbij zijn ook verschillende onderzoeksrapporten bestudeerd.

Algemene interviews

Om een algemeen beeld te krijgen van de ervaringen met en de werking van de verschillende voorzieningen zijn zes algemene (oriënterende) interviews gevoerd. We hebben gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de Raad voor de rechtspraak, Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) en Slachtofferhulp Nederland.

Casestudy's

Om meer informatie te verzamelen over de toepassing van de verschillende voorzieningen en om nader inzicht te krijgen in de ervaringen van betrokkenen en de opvattingen over de noodzaak/wenselijkheid van een eventuele permanente regeling, is per voorziening een casestudy verricht. In het kader van de casestudy's zijn in totaal 45 gesprekken gevoerd met 72 verschillende gesprekspartners. In de meeste interviews is met betrokkenen gesproken over één wettelijke voorziening. Bij enkele gesprekken is stilgestaan bij meerdere voorzieningen. Ook is namens verschillende organisaties en verschillende betrokken individuen schriftelijke input verkregen over de (ervaringen met de) toepassing van de voorzieningen en/of de visie op een eventuele permanente regeling. Daarnaast is ten aanzien van de toepassing van een aantal voorzieningen cijfermatige informatie verkregen. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de (type) gesprekspartners die we per voorziening hebben gesproken.

Voorziening	Gesprekspartners
Mondelinge behandeling in burgerlijke en bestuursrechtelijke procedures	Raad voor de rechtspraak, NVvR, NOvA, Ministerie van JenV, projectgroep Online Zittingen (van de rechtspraak) en individuele rechters, drie advocaten, officieren van justitie, rechtsbijstandverzekeraars (juristen en advocaten) en een journalist
Horen of verhoren per telefoon in een strafzaak	
Mondelinge behandeling strafzaken	Ministerie van JenV, Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), landelijk coördinator klankbordgroep CvT, vier secretarissen van verschillende beklagcommissies, voorzitter van een beklagcommissie en twee plaatsvervangend-directeuren van een PI
Elektronisch horen penitentiair beklag/beroep	
Verlijden akte notaris met audiovisuele middelen	KNB, zes notarissen en Ministerie van JenV
Verlenging termijn tenuitvoerlegging taakstraffen	Ministerie van JenV, Reclassering Nederland, Raad voor de Kinderbescherming en Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), individuele rechter en officier van justitie
Herstel verzuim hoger beroep in vreemdelingenzaken	Ministerie van JenV, Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (Vreemdelingenkamer), twee advocaten gespecialiseerd in vreemdelingenrecht

Uitreiking exploten	Ministerie van JenV, KBvG, individuele gerechtsdeurwaarders
Voorzieningen tuchtrecht	Voorzitters en secretarissen van de volgende tuchtcolleges: Accountantskamer, Kamer voor Gerechtsdeurwaarders, Kamer voor het Notariaat, een Raad van Discipline voor de Advocatuur en een Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg

Mondelinge digitale behandeling in bestuursrechtelijke, burgerlijke en strafrechtelijke procedures

Achtergrond voorzieningen

Artikel 2 van de Tijdelijke wet voorziet in de mogelijkheid om in bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures een zitting te houden door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel als alternatief voor een fysieke zitting. Dat houdt in dat de mondelinge behandeling kan plaatsvinden via (groeps-)telefoongesprek (waarbij alleen een geluidsverbinding tot stand komt) of via videoconferentie (waarbij naast een geluidsverbinding ook een videoverbinding tot stand komt).

Een verschil met bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures is dat in het Nederlandse strafrecht (en in vreemdelingenbewaringszaken) sinds 1 januari 2007 al de mogelijkheid bestaat om videoconferentie toe te passen in het strafproces.³ Volgens deze regeling kunnen alle procesdeelnemers per video worden gehoord, met uitzondering van rechters, griffie en officieren van justitie. Daarbij kan videoconferentie worden toegepast in elke strafprocesfase, zoals het vooronderzoek, terechtzitting en ook de tenuitvoerlegging. Artikel 27 van de Tijdelijke wet voorziet in een verruiming van deze mogelijkheid door het telefonisch horen of verhoren van personen toe te staan. Ook voorziet dit artikel in de mogelijkheid dat de verdachte of diens raadsman in alle gevallen zonder instemming wordt gehoord, verhoord of ondervraagd met toepassing van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel. Daarnaast biedt artikel 28 van de Tijdelijke wet de mogelijkheid dat de mondelinge behandeling van een strafzaak kan plaatsvinden door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel, indien in strafzaken het houden van een fysieke zitting niet mogelijk is in verband met COVID-19. De regelingen in artikel 2, 27 en 28 van de Tijdelijke wet beogen dat de mondelinge behandeling van zaken in bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures zoveel mogelijk doorgang kunnen vinden gedurende de coronacrisis.

Gebruik en ervaringen

Sinds het uitbreken van de coronacrisis is binnen de rechtspraak veelvuldig ervaring opgedaan met het houden van digitale/hybride zittingen in bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures. De mate waarin digitale middelen zijn ingezet, was onder meer afhankelijk van de fase van de coronacrisis, het type zaak, de beschikbaarheid en kwaliteit van de technische faciliteiten voor het houden van een digitale/hybride zitting en de beschikbaarheid van zittingsruimtes in gerechten die voldeden aan de anderhalvemeternorm. Daarnaast is het beeld dat het verschilt per rechtbank en per rechter(s) in hoeverre digitale/hybride zittingen hebben plaatsgevonden.

In algemene zin is de ervaring van betrokkenen dat een digitale zitting beperkingen oplevert ten aanzien van de non-verbale communicatie en dat mogelijk 'contextuele' informatie wordt

³ Zie artikel 78a Wetboek van Strafrecht, artikel 131a Wetboek van Strafvordering en het Besluit videoconferentie.

gemist (zoals hoe procesdeelnemers op elkaar reageren). Ook wordt gewezen op beperkingen ten aanzien van de beeld- en geluidskwaliteit als gevolg van matige technische voorzieningen en technische en logistieke problemen. De mate waarin meerwaarde wordt gezien in digitale zittingen wisselt per gesprekspartner. De meest genoemde voordelen zijn: 1) het vormt een goed alternatief in situaties waarin een procesdeelnemer niet in staat is om fysiek aanwezig te zijn bij een zitting, 2) het bespaart reistijd, (risicovolle) vervoersbewegingen en daarmee samenhangende kosten, 3) het kan de doorlooptijd van procedures verkorten en 4) het kan de toegankelijkheid/laagdrempeligheid van procedures vergroten.

Visie op permanente regeling

Onder gesprekspartners bestaat een breed draagvlak voor het behouden van de mogelijkheid om digitale/hybride zittingen te organiseren in bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures. De meeste gesprekspartners menen daarbij dat het uitgangspunt moet blijven dat zittingen fysiek plaatsvinden. Afhankelijk van de aard en omstandigheden van de zaak en de wens van procespartijen kan het houden van digitale zittingen meerwaarde hebben. Daarbij is over het algemeen de opvatting dat de kwaliteit van de procedure (de 'goede procesorde'), het belang van de rechtsbescherming en de rechtspositie van rechtzoekenden zwaarder zouden moeten wegen dan efficiëntie- en managementoverwegingen die een digitale zitting aantrekkelijk kunnen maken.

De beoordeling of in een zaak een digitale/hybride zitting al dan niet passend is, zou volgens vrijwel alle geïnterviewden moeten liggen binnen het rechterlijk domein. Een instemmingsrecht van procesdeelnemers wordt daarbij niet noodzakelijk geacht. Wel zouden procespartijen zoveel mogelijk in de gelegenheid moeten worden gesteld om hun wens kenbaar te maken. De belangen/wensen van procespartijen vormen een belangrijke factor die de rechter dient mee te wegen. De rechter dient te beoordelen in hoeverre inbreuk wordt gemaakt op verschillende rechtsbeginselen (zoals het aanwezigheidsrecht, recht op effectieve deelname aan het proces) en of dit in het concrete geval gerechtvaardigd is. Naast de belangen/wensen van procespartijen zijn er verschillende factoren/omstandigheden die relevant zijn voor de beoordeling of een digitale zitting in een zaak passend is: de complexiteit en aard van de zaak, het emotionele gehalte van de zaak, het type procespartij, digitale vaardigheid en beschikbaarheid over technische middelen bij procesdeelnemers, de verwachte duur van de zitting, het aantal procesdeelnemers, et cetera.

Voor strafrechtelijke procedures (en vreemdelingenbewaringzaken) geldt dat al een wettelijke regeling bestaat die voorziet in de mogelijkheid om personen per videoverbinding te horen, verhoren of te ondervragen in elke strafprocesfase. Uit de interviews volgt dat de meeste gesprekspartners vinden dat de tijdelijke mogelijkheid om personen per telefonische verbinding te horen of verhoren behouden moet blijven, maar enkel in gevallen waar het niet mogelijk is om een persoon fysiek of per videoverbinding te horen of verhoren. Daarbij vormt het voldoende kunnen identificeren van de te horen of verhoren persoon een bijzonder aandachtspunt.

Verder komt uit de gesprekken het beeld naar voren dat bij strafzaken (nog) terughoudender zou moeten worden omgegaan met de toepassing van digitale middelen tijdens zittingen dan in bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures. Dit geldt in het bijzonder voor de inhoudelijke behandeling van de strafzaak ter zitting. Voor het strafrecht geldt in het bijzonder dat de non-verbale aspecten tijdens een zitting van belang zijn. Ook aan het aanwezigheidsrecht van de verdachte wordt grote waarde gehecht: als de verdachte zelf graag fysiek aanwezig wil zijn, weegt dit zwaar mee. Bij de doorgaans meer kortdurende en/of procedurele zittingen

zoals de raadkamer gevangenhouding, pro-formazittingen en regiezittingen bestaat onder gesprekspartners wel meer draagvlak om digitale zittingen te houden. Bij deze zittingen is de inhoudelijke behandeling van de zaak niet aan de orde en ligt de nadruk meer op de procedurele aspecten van de strafzaak, waardoor de rol en inbreng van de verdachte beperkt is. Evenals bij bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures is de opvatting van gesprekspartners dat de keuze voor een digitale, hybride of fysieke zitting in strafrechtelijke procedures aan de rechter(s) is (zoals reeds in de bestaande regeling omtrent de toepassing van videoconferentie). Daarbij lijken ook – ten opzichte van bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures – meer gesprekspartners een instemmingsrecht van in ieder geval de verdachte/diens raadsman wenselijk te vinden. In algemene zin is de opvatting dat (in ieder geval bij de inhoudelijke behandeling van de strafzaak) slechts in uitzonderlijke situaties tegen de wens van de verdachte in, videoconferentie kan worden toegepast.

Met het oog op het houden van digitale zittingen in bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures zijn er verschillende aandachtspunten/randvoorwaarden die (al dan niet door middel van regelgeving) gewaarborgd moeten worden:

- kwaliteit van beeld en geluid en voldoende technische en logistieke voorzieningen;
- voldoende administratieve, technische en logistieke ondersteuning tijdens zittingen;
- digitale vaardigheid van procesdeelnemers en de beschikking over technische middelen om deel te nemen aan een digitale zitting;
- decorum;
- gelijkwaardigheid procesdeelnemers (equality of arms);
- borging verdedigingsbeginsel en het faciliteren van vertrouwelijk contact tussen advocaat en cliënt;
- borging contact tussen rechter en rechtzoekende;
- de openbaarheid c.q. beslotenheid van de zitting.

Elektronisch horen penitentiare beklag- en beroepsprocedures

Achtergrond voorziening

Artikel 2a van de Tijdelijke wet biedt een tijdelijke voorziening voor het horen van de klager en directeur in penitentiare beklag- en beroepsprocedures door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel (door beeldbellen, (groeps)telefonie of gebruik van audiovisuele vergaderapplicaties), in plaats van een fysieke zitting. Deze regeling beoogt de toegang tot het recht te waarborgen voor strafrechtelijk veroordeelden door een tijdige beslissing op beklag en beroep te faciliteren.

Gebruik

Door de toepassing van digitaal horen is het mogelijk geweest om gedurende de coronacrisis klachtzaken in het kader van penitentiare beklag- en beroepsprocedures mondeling te kunnen behandelen, zonder dat er al te grote achterstanden zijn opgelopen. De mate waarin digitale zittingen hebben plaatsgevonden, was afhankelijk van de fase van de coronacrisis, maar was ook afhankelijk van de voorkeur van de beklagrechters, de aanwezigheid van voldoende technische voorzieningen in de inrichting en de gebouwspecifieke kenmerken van de inrichting. Daarmee is het beeld dat het per PI en per beklagcommissie verschilt in hoeverre digitaal horen is toegepast.

Visie op permanente regeling

Uit de interviews volgt dat er draagvlak bestaat om ook op de langere termijn digitaal horen als mogelijkheid te behouden. Volgens gesprekspartners zou een fysieke zitting het uitgangspunt moeten blijven. In algemene zin wordt aangegeven dat een digitale zitting minder wenselijk is dan een fysieke zitting. Bij een digitale zitting wordt meer afstand ervaren en is er geen of minder non-verbale communicatie mogelijk. Technische/logistieke gebreken kunnen bovendien een vertragend/versturend effect hebben op het verloop van de digitale zitting. De ervaring is dat bij een fysieke zitting het makkelijker is om elkaar te verstaan, er meer non-verbale communicatie is, er minder snel sprake van is miscommunicatie en dat het gemakkelijker is om zaken uit te leggen bij onduidelijkheden. Verder is bij penitentiare beklag- en beroepsprocedures sprake van een kwetsbare doelgroep – in het bijzonder als het gaat om jeugdige gedetineerden en tbs-gestelden – die zich mondeling niet altijd goed kan uitdrukken.

Een digitale zitting kan in bepaalde gevallen wel meerwaarde bieden, zo volgt uit interviews. Digitaal horen biedt in ieder geval meerwaarde in de situatie waar een partij om bepaalde redenen niet in staat is om fysiek aan de zitting deel te nemen (en wanneer als gevolg daarvan het alternatief zou zijn dat de zitting uitgesteld zou moeten worden of dat de betreffende partij niet aanwezig is). Daarnaast wordt grote meerwaarde gezien in een digitale zitting als alternatief voor rogatoir horen, omdat in dat geval direct hoor en wederhoor kan plaatsvinden, de doorlooptijd van de beklagprocedure aanzienlijk wordt verkort en de beklagcommissie die op de klacht moet beslissen ook zelf de klager kan horen.⁴

In algemene zin geldt dat – afhankelijk van het type klacht, type klager, type beslissing waartegen wordt geklaagd en de wensen van procespartijen – een digitale zitting (efficiëntie)voordelen kan bieden: minder reistijd (en daarmee samenhangende kosten), een kortere doorlooptijd van de procedure en een grotere kans op aanwezigheid van bepaalde partijen (zoals deskundigen). Gesprekspartners menen dat het hierbij aan (de voorzitter van) de beklag- of beroepscommissie is om in het concrete geval een afweging te maken of fysiek of digitaal horen wenselijk is.

Mondelinge digitale behandeling in tuchtrechtelijke procedures

Achtergrond voorzieningen

Artikel 3.4, eerste lid van de Tweede Verzamelspoedwet voorziet in de mogelijkheid om in tuchtzaken een digitale zitting te houden. Om capaciteitsgebrek als gevolg van de uitbraak van COVID-19 te beperken geeft het tweede lid van artikel 3.4 de voorzitter van bepaalde tuchtcolleges de mogelijkheid om te bepalen dat een zaak wordt behandeld en beslist door drie leden in plaats van vijf.

Gebruik en ervaringen

Uit interviews en schriftelijke reacties ontstaat het beeld dat verschillende tuchtcolleges met regelmaat een digitale zitting hebben gehouden. In de beginfase van de coronacrisis hebben

⁴ Een rogatoir verhoor vindt plaats wanneer een klager is overgeplaatst naar een andere inrichting en niet meer in de inrichting verblijft waar de beslissing waartegen geklaagd wordt is genomen. In dat geval kan de klager op verzoek van de beklagcommissie worden gehoord door (een lid van) de beklagcommissie van de inrichting waar de klager op het moment verblijft. Het lid van deze andere beklagcommissie maakt een proces-verbaal op van het horen en stuurt deze vervolgens toe aan de beklagcommissie die bij de inrichting hoort waar de beslissing is genomen en die de klacht moet behandelen. Daarna wordt doorgaans de directeur tegen wie de klacht is gericht in de gelegenheid gesteld (schriftelijk of mondeling) te reageren op de inhoud van het proces-verbaal, waarna een beslissing van de beklagcommissie volgt.

de meeste tuchtcolleges besloten om de zittingen uit te stellen. In latere fasen, toen de technische faciliteiten beter geregeld waren, zijn wel digitale zittingen gehouden. In de eerste fase moest men wennen aan de inzet van digitale middelen en waren er geregeld technische problemen. Daarbij is het beeld dat de kwaliteit van de technische faciliteiten verschilt per rechtbanklocatie. Na verloop van tijd zijn de technische voorzieningen verbeterd, maar het goed in beeld brengen van verschillende deelnemers blijft een punt van aandacht.

Volgens de tuchtcolleges hebben digitale zittingen vooral een praktisch voordeel: het houden van digitale zittingen biedt een oplossing voor gevallen waarin een partij (of rechter) niet aan de zitting kon deelnemen. De voorkeur van de tuchtcolleges gaat wel uit naar fysieke zittingen, omdat de dynamiek en interactie in een fysieke setting beter is en non-verbale communicatie en emoties beter kunnen worden opgepikt. Een ander nadeel dat is genoemd, is dat tijdens een digitale hoorzitting het verhaal van de klager minder indruk maakt op de beklaagde; andersom maken eventueel excuses van de beklaagde minder indruk op de klager. Ondanks dat een digitale behandeling door de tuchtcolleges als ‘de mindere manier van behandelen’ wordt beschouwd, geven zij aan dat zij zich bij een digitale zitting voldoende hebben kunnen laten informeren en dat de kwaliteit van de tuchtrechtsspraak niet minder is bij een digitale zitting.

Van de tijdelijke voorziening om een zaak te behandelen met drie in plaats van vijf leden hebben de tuchtcolleges geen gebruikgemaakt. Met deze voorziening is dan ook geen ervaring opgedaan. Er zijn wel zaken met drie leden behandeld, maar dit gebeurde op basis van wettelijke voorschriften die al bestonden voor invoering van de Tweede Verzamelspoedwet.

Visie op permanente regeling

De tuchtcolleges geven aan voorstander te zijn van een permanente regeling voor het houden van een digitale zitting. In eenvoudige zaken vormt digitaal horen een goed en efficiënt alternatief. De tuchtcolleges zijn het erover eens dat de beslissing om een digitale zitting te houden aan de voorzitter moet worden gelaten. Over de vraag of de rechter alleen kan besluiten om een digitale zitting te houden als één van de partijen daartoe een verzoek doet en over de vraag of voor het houden van een digitale zitting instemming van alle partijen nodig is, bestaat geen consensus. De tuchtcolleges geven aan dat bij het ontwerpen van een permanente regeling aandacht moet worden besteed aan de openbaarheid van digitale zittingen en de verificatie van de identiteit van de procespartijen.

Herstel verzuim hoger beroep in vreemdelingenzaken

Achtergrond voorziening

Artikel 85 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) kent enkele aanvullende eisen voor hoger beroep in vreemdelingenzaken ten opzichte van het algemene bestuursrecht. Het hoger beroep in vreemdelingenzaken kent namelijk het zogenoemde grievenstelsel. Het beroepschrift dient één of meer grieven tegen de uitspraak van de rechtbank of voorzieningenrechter te bevatten. De grief moet het onderdeel van de uitspraak omschrijven waarmee de indiener zich niet kan verenigen en de gronden hiervoor vermelden. Een pro forma hoger beroep zal door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) niet-ontvankelijk moeten worden verklaard wegens het ontbreken van grieven.

Artikel 30 van de Tijdelijke wet schrijft voor dat de Afdeling bij vreemdelingenzaken de indiener van een beroepschrift dat geen grieven bevat in de gelegenheid stelt om dit verzuim te herstellen, voordat het beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard. Deze tijdelijke voorziening

is in het leven geroepen omdat het voor de rechtshulpverlener dikwijls moeilijk zo niet onmogelijk zou zijn om met de vreemdeling in overleg te treden over de formulering en de onderbouwing van de grieven.

Gebruik en ervaringen

Uit de gevoerde gesprekken wordt duidelijk dat van deze voorziening wisselend gebruik is gemaakt. Aan de ene kant waren niet alle advocaten überhaupt op de hoogte van het bestaan van de tijdelijke regeling, aan de andere kant waren er advocaten die meermaals gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid tot het later indienen van de benodigde grieven. Hoewel het niet kunnen overleggen met cliënt voor de wetgever de aanleiding was voor de verruiming is dat in de praktijk niet altijd de reden waarom om uitstel gevraagd is. Dit is ook zichtbaar in verzoeken die de Afdeling heeft ontvangen, naast corona worden ook zaken als ‘vakantie’ en ‘verhinderings’ genoemd als reden voor het verzoek om uitstel. Zowel vanuit de advocatuur als vanuit de Afdeling wordt aangegeven dat voor het indienen van de juridische grieven in hoger beroep niet altijd afstemming met een cliënt nodig is; het geschil is in deze fase van rechtsbescherming sterk gejuridiseerd en betreft in mindere mate de vaststelling van de omstandigheden van het geval. De voorziening heeft daarmee in de praktijk weinig meerwaarde gehad bij het wegnemen van eventuele obstakels veroorzaakt door corona.

De Afdeling heeft te maken met een toegenomen administratieve last als gevolg van de Tijdelijke wet. Er moet gelegenheid tot verzuimherstel geboden worden, termijnen moeten bewaakt worden, hetgeen vraagt om extra administratieve handelingen en afstemming met procespartijen. Bovendien lijkt sprake te zijn van een toegenomen aantal verzoeken om voorlopige voorziening (om uitzetting te voorkomen). Immers, doordat de grieven later ingediend mogen worden duurt de procedure tot de beslissing op het hoger beroep langer dan gebruikelijk. Het hoger beroep zelf heeft geen schorsende werking waardoor de vreemdeling uitgezet kan worden voordat de uitspraak van de Afdeling er is. Om dit te voorkomen wordt een verzoek om voorlopige voorziening ingediend. Bij de behandeling van dat verzoek kan vervolgens niet altijd direct een uitspraak in de bodemprocedure gedaan worden omdat de grieven tijdens de behandeling van het verzoek nog niet ingediend zijn.

Visie op permanente regeling

Vanuit het perspectief van de wetgever dient het grievenstelsel een belangrijke bijdrage te verlenen aan de beperking van de werklast van de Afdeling en daarmee aan het voorkomen van onnodige verlenging van de procedure.⁵ De Tijdelijke wet laat een tegenovergesteld effect zien; de administratieve last wordt immers verhoogd. Bovendien lijkt dat niet alleen te gelden voor de hoger beroepsprocedure an sich maar ook voor het aantal voorlopige voorzieningprocedures. De keuze voor het grievenstelsel in plaats van het reguliere grondenstelsel (inclusief mogelijkheden tot verzuimherstel) is bewust gemaakt vanuit de gedachte dat sprake is van professionele, veelal gespecialiseerde rechtshulpverleners die in staat zijn om in korte tijd tot een adequate formulering van de grieven te komen. Vanuit de advocatuur en de Afdeling zijn tijdens dit onderzoek geen redenen benoemd die een afwijking van de uitgangspunten van de wetgever over het grievenstelsel zonder meer rechtvaardigen of aanleiding geven tot een heroverweging van dit stelsel.

⁵ *Kamerstukken II 1998-1999, 26 732, nr. 3, p. 85.*

Verlenging termijn tenuitvoerlegging taakstraffen

Achtergrond voorziening

In het Wetboek van Strafvordering zijn maximale termijnen vastgelegd voor de tenuitvoerlegging van opgelegde taakstraffen.⁶ Vlak voor het uitbreken van de coronacrisis is de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB) op 1 januari 2020 in werking getreden. De Wet USB voorzag onder meer in het verruimen van de standaardtermijnen voor de uitvoering van taakstraffen. Tegelijkertijd is de mogelijkheid om de uitvoeringstermijn eenmalig te verlengen, komen te vervallen.⁷ Met het oog op de coronacrisis biedt artikel 29 van de Tijdelijke wet wederom een tijdelijke mogelijkheid om de wettelijke uitvoeringstermijnen voor taakstraffen voor jeugdigen en volwassenen te verlengen met maximaal een jaar.

Gebruik

Als gevolg van de coronamaatregelen konden veel taakstraffen gedurende de coronacrisis niet of niet tijdig worden uitgevoerd. Daardoor liepen de achterstanden op en was de gemiddelde uitvoeringstermijn van taakstraffen langer. De mogelijkheid om de uitvoeringstermijn tijdens de coronacrisis met een jaar te verlengen, was daarom volgens de uitvoeringsorganisaties (Reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming) broodnodig. Bij alle opgelegde taakstraffen (voor zowel volwassenen als jeugdigen) is ervoor gekozen de termijn voor het uitvoeren van de taakstraf standaard te verlengen met een jaar.

Visie op permanente regeling

De Reclassering Nederland ziet geen noodzaak om de verlengingsmogelijkheid voor de uitvoeringstermijn van taakstraffen te behouden. Alleen in crisissituaties als gevolg waarvan het niet mogelijk is om taakstraffen (tijdig) uit te voeren, zou een verlengingsmogelijkheid van meerwaarde zijn. De standaard uitvoeringstermijn voor taakstraffen is met de invoering van de Wet USB reeds verruimd, waardoor in beginsel de meeste taakstraffen binnen deze termijn zouden kunnen worden uitgevoerd. Er zouden verder geen signalen zijn dat vanwege het ontbreken van een verlengingsmogelijkheid het aantal gevallen waarin een taakstraf wordt omgezet in een vervangende hechtenis – als gevolg van het niet tijdig uitvoeren van de straf – (fors) zou toenemen. Verder wordt erop gewezen dat het ontbreken van een verlengingsmogelijkheid als voordeel heeft dat het zorgt voor een prikkel voor de uitvoeringsorganisaties en taakgestraften om de taakstraf voortvarend uit te voeren. Deze prikkel is van belang, omdat de ervaring is dat naarmate het tijdsbestek korter is tussen het onherroepelijke vonnis en het starten van de taakstraf, de taakstraf eerder succesvol zal worden uitgevoerd. Ook kunnen administratieve lasten worden beperkt omdat geen verlengingsbeslissingen meer nodig zijn.

Namens de Raad voor de Kinderbescherming, het CJIB en door een geïnterviewde officier van justitie en rechter is aangegeven dat het wel wenselijk is om de verlengingsmogelijkheid voor de uitvoeringstermijn van taakstraffen – naast crisissituaties – te behouden. Er bestaat weliswaar de mogelijkheid om een omzettingsbeslissing tot vervangende hechtenis aan te vechten ingeval de taakstraf niet tijdig is verricht, de taakgestrafte moet daarvoor wel een bezwaarschrift indienen bij de rechter. Dit zou daarom een extra drempel vormen. Daarnaast wordt

⁶ Zie artikel 6:3:1 en 6:3:8 Wetboek van Strafvordering. Een taakstraf moet worden voltooid binnen 18 maanden na het onherroepelijk worden van het vonnis dan wel binnen negen maanden na het onherroepelijk worden van een strafbeschikking. In jeugdzaken moet een taakstraf bestaande uit een werkstraf of leerstraf van niet meer dan honderd uur binnen negen maanden zijn verricht. Een werkstraf of leerstraf (voor jeugdigen) van meer dan honderd uur moet binnen 18 maanden zijn voltooid.

⁷ In artikel 22c, derde lid Wetboek van Strafrecht (oud) was bepaald dat de taakstraf moest worden voltooid binnen een jaar na het onherroepelijk worden van het vonnis dan wel zes maanden na het onherroepelijk worden van de strafbeschikking. Deze termijn kon éénmaal door het OM (ambtshalve of op verzoek) met dezelfde termijn worden verlengd. In artikel 77m, derde en vijfde lid Sr (oud) was bepaald dat in jeugdzaken een werk- en/of leerstraf van niet meer dan honderd uren plaatsvindt binnen zes maanden en een werk- en/of leerstraf van meer dan honderd uren plaatsvindt binnen een jaar.

de omzettingsbeslissing tot vervangende hechtenis niet aangehouden door hiertegen in bezwaar te gaan. Dit betekent dat de vervangende hechtenis al aanvangt op het moment dat de bezwaarprocedure nog loopt en er gegronde redenen kunnen zijn waarom de taakstraf niet tijdig is uitgevoerd. Ook wordt betwijfeld of het ontbreken van een verlengingsmogelijkheid daadwerkelijk resulteert in minder administratieve lasten. Dit was voor de wetgever mede een overweging om met de Wet USB de verlengingsmogelijkheid te schrappen. Weliswaar zijn er geen verlengingsbeslissingen meer nodig (en daarmee minder administratieve lasten), tegelijkertijd kan het ontbreken van een verlengingsmogelijkheid er wel toe leiden dat vaker omzettingsbeslissingen door de rechter worden genomen en/of dat vaker bezwaar wordt aangetekend bij de rechter. Dit kan dus weer leiden tot een grotere administratieve belasting van de rechtspraak.

De Raad voor de Kinderbescherming en het CJIB achten het behoud van de verlengingsmogelijkheid – naast crisissituaties – wenselijk. Dit zou meer flexibiliteit bieden en er kan meer maatwerk worden geleverd door rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van taakgestraften. De verlengingsmogelijkheid zou echter geen standaardbevoegdheid moeten zijn. Alleen in geval van bijzondere omstandigheden en bij een valide reden voor het niet tijdig uitvoeren van de taakstraf zou verlenging van de uitvoeringstermijn van de taakstraf – naast crisissituaties – passend kunnen zijn.

Verlijden van akten

Achtergrond voorziening

Notariële aktes zijn rechtsgeldig als zij door de betrokkene in persoon ten overstaan van de notaris zijn ondertekend. Bij sommige typen aktes is het mogelijk dat een onderhandse volmacht door de notaris wordt verleend. In geval van het verlijden van een testament of een hypotheekakte is het verlenen van een volmacht niet mogelijk. Door de uitbraak van corona was het dus niet mogelijk om deze aktes rechtsgeldig te passeren, indien de cliënt, door quarantaine of ziekenhuisopname, niet bij de notaris kon verschijnen. Om die reden maakt artikel 26 Tijdelijke wet het digitaal verlijden – het verlijden van notariële aktes met behulp van tweezijdig audiovisuele middelen – mogelijk.

Gebruik en ervaringen

Er zijn geen cijfers beschikbaar over de inzet van artikel 26 Tijdelijke wet. Uit gesprekken met de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) en notarissen ontstaat de indruk dat de voorziening zeer terughoudend is ingezet. Dat geldt met name voor het digitaal verlijden van testamenten. Slechts één geïnterviewde notaris meldde dat hij dit een keer had gedaan. Het digitaal verlijden van hypotheekakten gebeurde iets vaker: van de geïnterviewde notarissen had één notaris dit één keer gedaan, twee andere notarissen schatten in dat zij dit zo'n vijf keer hebben gedaan.

In gesprekken wordt aangegeven dat via een beeldverbinding minder goed emoties zijn te herkennen en daarom niet goed kan worden nagaan of een cliënt onder druk wordt gezet of wilsonbekwaam is. Ook zijn de notarissen minder goed in staat om de cliënt een goede uitleg te geven en vinden zij het lastiger om iemands identiteit te verifiëren. Deze knelpunten worden vooral als bezwaarlijk beschouwd bij het verlijden van testamenten, omdat een testament na overlijden onomkeerbare gevolgen heeft en er bij het verlijden van een hypotheekakte in de regel minder twijfel is over de vraag of de cliënt de inhoud begrijpt.

Visie op permanente regeling

Zowel bij de KNB als bij de geïnterviewde notarissen bestaat geen behoefte om de tijdelijke voorziening voor het digitaal verlijden van aktes – buiten crisissituaties – permanent te maken, omdat de notaris op afstand moeilijker de aan het ambt verbonden plichten kan waarmaken. Wel komt uit de interviews naar voren dat de tijdelijke voorziening om testamenten en hypotheekakten op afstand te passeren – in aanvulling op de bestaande regeling rondom het noodtestament⁸ – meerwaarde heeft gehad gedurende de coronacrisis, ondanks dat zelden van deze voorziening gebruik is gemaakt.

Uitreiken van exploten

Achtergrond voorziening

Een exploot moet in principe aan de geadresseerde in persoon worden overhandigd (of aan een huisgenoot of andere persoon die zich daar bevindt).⁹ Alleen als er sprake is van een ‘feitelijke onmogelijkheid’ mag het exploot worden achtergelaten in een gesloten envelop.¹⁰ Vanwege de uitbraak van het coronavirus heeft de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) op 23 maart 2020 een aantal adviezen gegeven aan haar leden. Eén van de adviezen luidde om bij het betekenen van gerechtelijke stukken fysiek contact zoveel mogelijk te voorkomen. Daarbij wordt het exploot zonodig in de brievenbus achtergelaten en wordt de gebruikelijke toelichting over de aard van het exploot via alternatieve contactvormen als telefoon of mail verstrekt.

Artikel 1 van de Verzamelspoedwet COVID-19 maakt duidelijk aan welke maatstaven de gerechtsdeurwaarder bij de betekening van exploten tijdens de crisis rond COVID-19 is gebonden. Het geeft een wettelijke basis voor de praktijk die de Koninklijke Beroepsvereniging van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) aan haar leden per maart 2020 heeft voorgeschreven. In artikel 1 is bepaald dat van een ‘feitelijke onmogelijkheid’ om een exploot uit te reiken aan een persoon *steeds* sprake is, zolang de richtlijnen van het RIVM voorschrijven dat personen afstand van elkaar moeten houden wegens besmettingsgevaar met COVID-19.

Gebruik en ervaringen

Deze zogenoemde coronabetekening heeft ervoor gezorgd dat gerechtsdeurwaarders tijdens de coronacrisis hun werkzaamheden konden voortzetten. De mate van gebruik lijkt samen te hangen met de fase van de coronacrisis en ten dele ook met de eigen inschatting van de gerechtsdeurwaarder. In de fasen waarin minder strenge coronamaatregelen golden, is de coronabetekening in mindere mate ingezet, ook al gold destijds nog steeds het RIVM-advies om anderhalve meter afstand te houden. Gerechtsdeurwaarders maakten doorgaans aan de deur een inschatting of sprake was van besmettingsrisico’s (van henzelf of degene die mogelijk opendeed). De coronabetekening werd met name ingezet bij natuurlijke personen (in woonhuizen). Bij rechtspersonen of advocatenkantoren bleken besmettingsrisico’s met voorzorgsmaatregelen ondervangen te kunnen worden, waardoor in die gevallen wel op de reguliere wijze kon worden betekend. De tijdelijke voorziening zorgde ervoor dat het rechtsverkeer doorgang kon blijven vinden en exploten konden worden uitgereikt; zij voorzag daarmee zeker in een behoefte.

⁸ Artikel 4:102 Burgerlijk Wetboek.

⁹ Artikel 46 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

¹⁰ Artikel 47 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Uit interviews volgt dat er – in andere omstandigheden dan een noodsituatie zoals de coronacrisis – geen draagvlak bestaat voor het permanent maken van deze voorziening. Respondenten menen dat de reguliere werkwijze het best aansluit bij en recht doet aan het ambt van de gerechtsdeurwaarder. In normale omstandigheden gaat de betekening in persoon vergezeld met een toelichting op het exploit; in sommige gevallen zorgt dit contact ervoor dat tot alternatieve oplossingen werd gekomen. Dit maakt volgens deurwaarders nadrukkelijk onderdeel uit van de werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder.

Visie op permanente regeling

Ondanks dat alternatieven voor contact aan de deur zijn ontwikkeld, komt uit de interviews naar voren dat zij niet kunnen dienen als volwaardig alternatief. De praktijkervaringen leveren ook geen andere voordelen, bijvoorbeeld in de vorm van kostenbesparingen, van de coronabetekening boven de reguliere werkwijze. Zij laten bovendien zien dat weinig draagvlak onder geïnterviewde gerechtsdeurwaarders en de KBvG bestaat om de huidige wijze van betekening te veranderen; de huidige regeling om exploiten bij feitelijke onmogelijkheid niet in persoon uit te reiken, volstaat. Er zijn daarmee in dit onderzoek geen argumenten aangetroffen om deze tijdelijke voorziening om te zetten in een permanente regeling.

Tot slot

Uit het onderzoek volgt dat niet voor alle voorzieningen zonder meer draagvlak lijkt te bestaan voor een permanente wettelijke basis. Dat geldt bijvoorbeeld voor de tijdelijke mogelijkheid om bij vreemdelingenzaken de indiener van een beroepsschrift dat geen grieven bevat in de gelegenheid te stellen om dit verzuim te herstellen. Een aantal voorzieningen zijn gedurende de coronacrisis van meerwaarde geweest om de rechtsgang doorgang te laten vinden. Bij een aantal voorzieningen is de eindconclusie echter dat de reguliere werkwijze zodanig veel meer voordelen biedt dat de crisiswetgeving volgens betrokkenen niet het nieuwe normaal zou moeten worden. Dat geldt voor de mogelijkheid tot het verlijden van akten op afstand, de coronabetekening en de verlengingsmogelijkheid voor de uitvoeringstermijn van taakstraffen. Deze voorzieningen kunnen bij een volgende noodsituatie wel van meerwaarde zijn. Hierin kan worden voorzien door bij een volgende crisis snel tijdelijke wetgeving in te voeren. Ook is het mogelijk om (per voorziening) een permanente regeling te treffen voor noodsituaties. Indien voor de laatste optie wordt gekozen is de vraag wat onder ‘noodsituatie’ moet worden verstaan en wat hier in ieder geval niet onder wordt verstaan.

Voor wat betreft de mogelijkheid tot mondelinge digitale behandeling in (tucht)rechtelijke procedures en penitentiaire beklag- en beroepsprocedures laat het onderzoek zien dat er draagvlak bestaat om hiervoor een permanente regeling te treffen. Uit het volgen daarbij verschillende randvoorwaarden en aandachtspunten omtrent het houden van hybride/digitale zittingen die aandacht behoeven. Zo moet onder meer goed worden nagedacht op welke manier (al dan niet aan de hand van wet- en regelgeving) aspecten zoals het contact tussen de rechtzoekende en rechter (en andere procesdeelnemers), contact tussen rechtzoekende en advocaat en de openbaarheid/beslotenheid van de zitting het beste zijn te waarborgen.

Veelgebruikte afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BKD	Bloembollenkeuringsdienst
BW	Burgerlijk Wetboek
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
COKZ	Controleorgaan voor Kwaliteitszaken
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CvT	Commissie van Toezicht
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van Mens
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KBvG	Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders
KCB	Kwaliteits-Controle-Bureau
KNB	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
KvHN	Kamer voor het Notariaat
LOV	Landelijk Overleg Vakinhoud
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
NVvR	Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak
OM	Openbaar Ministerie
PI	Penitentiaire inrichting
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
RTC	Regionaal tuchtcollege
RvD	Raad van Discipline
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
TvdS	Tuchtcollege voor de Scheepvaart
TUL	Tenuitvoerlegging voorwaardelijke straf

VBC	Veterinair Beroepscollege
VTC	Veterinair Tuchtcollege
Vw	Vreemdelingenwet
Wet USB	Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 24 april 2020 trad de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid (Tijdelijke wet) in werking.¹¹ Deze spoedwet treft enkele voorzieningen op het terrein van Justitie en Veiligheid (Jenv) die noodzakelijk geacht werden in verband met de uitbraak van corona. Daarna zijn er nog aanvullingen gekomen in de Verzamelspoedwet COVID-19 (Verzamelspoedwet), in de Tweede Verzamelspoedwet COVID-19 (Tweede Verzamelspoedwet) en in de Tijdelijke wet COVID-19 SZW en Jenv. In deze wetgeving worden voor alle rechtsgebieden (strafrecht, bestuursrecht, privaatrecht) voorzieningen getroffen, veelal voor het waarborgen van de continuïteit van het rechtsverkeer tijdens de coronacrisis.

Deze tijdelijke voorzieningen gelden tot het vervallen van de wet. Dit was in beginsel op 1 september 2020, maar de wet bevat mogelijkheden om de werkingsduur (van onderdelen) om de twee maanden te verlengen. Op deze manier vindt er met intervallen een herijking plaats van de noodzaak tot continuering van de betreffende voorzieningen, met waar nodig een verantwoording tegenover het parlement. Met het oog op het voortduren van de coronacrisis is voor een deel van de voorzieningen tot op heden gebruikgemaakt van deze mogelijkheid tot verlenging.

Tijdens de parlementaire behandeling heeft de minister voor Rechtsbescherming toegezegd dat zal worden gezien welke van de tijdelijke voorzieningen een permanente regeling kunnen worden.¹² De toezegging van de minister richtte zich op de volgende voorzieningen uit de tijdelijke wetgeving:

Wettelijke basis	Artikel	Korte omschrijving
Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid	2	Mondelinge behandeling in burgerlijke en bestuursrechtelijke procedures
	2a	Elektronisch horen penitentiair beklag/beroep

¹¹ *Stb.* 2020, 126.

¹² *Kamerstukken II* 2019/20, 35434, nr. 6 (nota naar aanleiding van het verslag).

	26	Verlijden akte notaris met audiovisuele middelen
	27	Horen of verhoren per telefoon in een strafzaak
	28	Mondelinge behandeling strafzaken
	29	Verlenging termijn tenuitvoerlegging taakstraffen
	30	Herstel verzuim hoger beroep in vreemdelingenzaken
Verzamelspoedwet COVID-19 (IenW)	1	Uitreiking exploten
Tweede Verzamelspoedwet COVID-19	3.4	Mondelinge behandeling tuchtrecht

In dit onderzoek is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) invulling gegeven aan de toezegging van de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer. Dit rapport doet verslag van dat onderzoek.

1.2 Voorzieningen

In deze paragraaf worden de tijdelijke voorzieningen waar dit onderzoek zich op heeft gericht kort toegelicht.

Mondelinge behandeling in burgerlijke en bestuursrechtelijke procedures

Artikel 2 van de Tijdelijke wet maakt dat er een basis is voor de toepassing van telefonie, videoverbindingen of andere audiovisuele transmissie voor alle betrokkenen bij de zitting in burgerlijke en bestuursrechtelijke procedures, ook zonder de instemming van een of meer van hen. Daarmee wilde de wetgever buiten kijf stellen dat de inzet van deze technische middelen mogelijk is bij zowel de besloten als openbare behandeling van zaken. Deze bepaling geldt zowel in eerste aanleg als in hoger beroep.

Het tweede lid van artikel 2 bevat een regeling ter vervanging van het mondeling verweer in kantonzaken.¹³ Het maakt mogelijk dat gedaagden in kantonzaken in plaats van mondeling verweer voeren op de rolzitting, schriftelijk, telefonisch of per e-mail uiterlijk op de eerste roldatum kunnen melden dat zij verweer willen voeren.

Elektronisch horen in penitentiaire beklag- en beroepsprocedures

De beklag- en beroepsprocedures in de penitentiaire beginselenwetten zijn van het bestuursrecht te onderscheiden sui-generis regelingen, zodat een op artikel 2 van de Tijdelijke wet aanvullende regeling door de wetgever noodzakelijk werd gevonden. De kern van deze regelingen is dat in beklag- en beroepsprocedures de klager en de directeur over penitentiaire aangelegenheden mondeling hun zienswijze naar voren kunnen brengen.

Verlijden akte notaris met audiovisuele middelen

Artikel 26 van de Tijdelijke wet maakt het mogelijk om een notariële akte met behulp van (tweezijdige) audiovisuele middelen te verlijden. Daarmee moest buiten twijfel worden gesteld dat ook akten die tot stand zijn gekomen nadat partijen en eventuele andere personen via audiovisuele middelen voor de notaris zijn verschenen, in deze buitengewone omstandigheden rechtsgeldig zijn, wanneer uiteraard ook aan alle andere vereisten aan (de totstandkoming van) een notariële akte is voldaan.

¹³ Zie artikel 82, tweede lid van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Horen of verhoren per telefoon in een strafzaak en mondelinge behandeling in strafzaken

Artikel 27 van de Tijdelijke wet verruimt de reeds voor strafzaken bestaande mogelijkheid tot de toepassing van videoconferentie voor het horen, verhoren of ondervragen van personen. In plaats van videoconferentie, een vorm van tweezijdige elektronische communicatie waarbij een directe beeld- en geluidsverbinding tot stand komt, kan gebruik worden gemaakt van een andere vorm, zoals (groeps)telefonie.

Artikel 28 van de Tijdelijke wet regelt dat een mondelinge behandeling in een strafrechtelijke procedure mogelijk is zonder dat een fysieke zitting in de rechtbank plaatsvindt, zij het dat de mogelijkheid een fysieke zitting achterwege te laten wordt beperkt tot de procedures waarin niet de behandeling van een vordering van het Openbaar Ministerie tot gevangenhouding of gevangenneming of tot de verlenging daarvan dan wel de inhoudelijke behandeling van de strafzaak aan de orde is.

Verlenging termijn tenuitvoerlegging taakstraffen

Artikel 29 van de Tijdelijke wet bepaalt dat de minister voor Rechtsbescherming, als de verantwoordelijke voor de uitvoering van deze straffen, de uitvoeringstermijn voor taakstraffen met ten hoogste twaalf maanden kan verlengen als de taakstraf vanwege corona gerelateerde beperkingen niet kan worden uitgevoerd.

Herstel verzuim hoger beroep in vreemdelingenzaken

Het hoger beroep in vreemdelingenzaken kent het zogenoemde grievenstelsel.¹⁴ Vanwege het dwingende karakter van het grievenstelsel is het niet mogelijk pro forma hoger beroep in te stellen, waarbij de beroepsgronden en de grieven op een later moment worden aangevuld. Een pro forma hoger beroep zal door de Afdeling bestuursrechtspraak niet-ontvankelijk moeten worden verklaard wegens het ontbreken van grieven. Gelet op corona is het voor de rechtshulpverlener dikwijls moeilijk zo niet onmogelijk met zijn cliënt (de vreemdeling) in overleg te treden over de formulering en onderbouwing van de grieven. Om de vreemdeling en zijn rechtshulpverlener tegemoet te komen, voorziet artikel 30 van de Tijdelijke wet in een regeling die voorschrijft dat in die gevallen waarin het beroepschrift geen grieven bevat, de indiener van het beroepschrift in de gelegenheid wordt gesteld dit verzuim te herstellen binnen een door de Afdeling vast te stellen termijn. Dit biedt de rechtshulpverlener de gelegenheid om tijdig hoger beroep in te stellen en vervolgens met zijn cliënt in overleg te treden over de grieven.

Uitreiking exploten

Een exploot moet in principe aan de geadresseerde in persoon worden overhandigd (of aan een huisgenoot of andere persoon die zich daar bevindt). Alleen als er sprake is van een 'feitelijke onmogelijkheid' mag het exploot worden achtergelaten in een gesloten envelop. Artikel 1 van de Verzamelspoedwet maakt duidelijk aan welke maatstaven de gerechtsdeurwaarder bij de betekening van exploten tijdens de crisis rond corona is gebonden. Het geeft een wettelijke basis voor de praktijk die de Koninklijke Beroepsvereniging van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) aan haar leden per 16 maart 2020 heeft opgelegd. Geregeld is dat van een feitelijke onmogelijkheid om een exploot in persoon of aan woonplaats te betekenen steeds sprake is, zolang de richtlijnen van het RIVM voorschrijven dat personen afstand houden wegens besmettingsgevaar met corona.

¹⁴ Zie artikel 85 van de Vreemdelingenwet 2000.

Mondelinge behandeling tuchtrecht

Artikel 3.4 van de Tweede Verzamelspoedwet maakt het mogelijk om, indien in verband met de uitbraak van corona in tuchtrechtelijke procedures het houden van een fysieke zitting niet mogelijk is, de mondelinge behandeling te doen plaatsvinden door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel. De formulering van artikel 3.4 sluit zoveel mogelijk aan bij die van artikel 2 van de Tijdelijke wet.

1.3 Hoofdvraag en deelvragen

Doel van het onderzoek is inzichtelijk maken in hoeverre het juridisch mogelijk en volgens betrokkenen wenselijk is om (onderdelen van) voorzieningen van de tijdelijke COVID-19-wetgeving Jenv in de rechtspleging en het notariaat om te zetten in permanente regelingen.

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre en onder welke (juridische en praktische) condities kunnen (onderdelen van) voorzieningen van de tijdelijke COVID-19-wetgeving Jenv omgezet worden in permanente regelingen?

In dit onderzoek is stilgestaan bij de wenselijkheid van en het draagvlak voor de eventuele omzetting van (onderdelen van) de voorzieningen, zowel met het oog op 'noodsituaties' zoals de coronacrisis als met het oog op een meer structurele toepassing op de langere termijn. Per voorziening stonden de volgende onderzoeksvragen centraal.

4. Hoe vaak, door wie en voor welke zaken wordt er in de praktijk gebruikgemaakt van de voorzieningen van de tijdelijke COVID-19-wetgeving Jenv? Zijn hierin ontwikkelingen over de periode van april 2020 tot en met december 2021?
5. Hoe zijn de praktijkervaringen met die voorzieningen:
 - a. In welke situaties wordt gebruikgemaakt van de voorzieningen?
 - b. Wat levert de toepassing op (bijvoorbeeld qua snelheid, capaciteit, flexibiliteit)?
 - c. In hoeverre verschilt dit per betrokken organisatie en/of rechtsgebied?
 - d. Hoe krijgen de waarborgen die gediend worden met fysieke processen in een digitale omgeving toch een plek (bijvoorbeeld het afdoende uitoefenen van spreek- en vergaderrecht of van stemrecht)?
 - e. In hoeverre en hoe wordt de rechtspositie en feitelijke positie van actoren/procesdeelnemers hierdoor beïnvloed?
 - f. Hoe is onder betrokkenen het draagvlak voor de tijdelijke voorzieningen?
 - g. Wat zou er volgens betrokkenen beter kunnen, dan wel beter kunnen worden geregeld?
6. Welke (onderdelen van) voorzieningen van de tijdelijke COVID-19-wetgeving Jenv lenen zich in juridisch opzicht en/of volgens betrokkenen voor een meer permanente regeling? Welke expliciet niet; en waarom niet?

1.4 Onderzoeksaanpak

1.4.1 Juridische achtergrondanalyse en beleidsreconstructie

Het onderzoek is gestart met het verzamelen en bestuderen van zoveel mogelijk (achtergrond)informatie over de verschillende voorzieningen en de toepassing ervan. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de parlementaire stukken ten aanzien van de oorspronkelijke voorzieningen en de COVID-19-voorzieningen. Op basis van het bestuderen van de parlementaire geschiedenis is inzicht verkregen in de doelstellingen die de wetgever voor ogen had met de invoering van de verschillende voorzieningen en is per voorziening een (beknopte) reconstructie gemaakt van de beleidstheorie. Daarbij zijn ook bestaande onderzoeksrapportages bestudeerd, zoals ‘De verdachte in beeld’¹⁵ en ‘Gevolgen van COVID-19 voor de rechtspraak en kwetsbare rechtzoekenden’¹⁶.

1.4.2 Algemene interviews

Om een algemeen beeld te krijgen van de ervaringen met en de werking van de verschillende voorzieningen zijn zes algemene (oriënterende) interviews gevoerd. In deze gesprekken is stilgestaan bij de vraag hoe tegen een eventuele permanente regeling wordt aangekeken en welke kansen en risico’s betrokkenen daarbij signaleren. In deze gesprekken is ook geïnformeerd of er registraties zijn bijgehouden over de frequentie en inzet van het gebruik van de voorzieningen uit de tijdelijke wetgeving. Bij verschillende voorzieningen hebben we op deze wijze cijfermatige informatie verkregen. Ten aanzien van de voorzieningen waar we geen cijfers hebben ontvangen over de toepassing hiervan, was de reden dat er geen registraties beschikbaar waren.

We hebben gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de Raad voor de rechtspraak, Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) en Slachtofferhulp Nederland. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners.

1.4.3 Casestudy’s

Om meer informatie te verzamelen over de toepassing van de verschillende voorzieningen en om nader inzicht te krijgen in de ervaringen van betrokkenen en de opvattingen over de noodzaak/wenselijkheid van een eventuele permanente regeling, is per voorziening een casestudy verricht. In het kader van de casestudy’s zijn in totaal 45 gesprekken gevoerd met in totaal 72 verschillende gesprekspartners. Het gaat daarbij onder meer om uitvoeringsorganisaties, rechters, advocaten, officieren van justitie, gerechtsdeurwaarders, notarissen en secretarissen van beklagcommissies. Voor een overzicht van alle gesprekspartners wordt verwezen naar bijlage 1. In de meeste interviews is met betrokkenen gesproken over één wettelijke voorziening. Bij enkele gesprekken met respectievelijk een rechter, officier van justitie, ambtenaar van het ministerie van JenV en voorzitter van een beklagcommissie (tevens rechter-plaatsvervanger en advocaat) is stilgestaan bij meerdere voorzieningen (zie ook bijlage 1). Ook is namens verschillende organisaties en verschillende betrokken individuen schriftelijke input verkregen over de (ervaringen met de) toepassing van de voorzieningen en/of de visie op een eventuele permanente regeling. Daarnaast is ten aanzien van de toepassing van een aantal voorzieningen cijfermatige informatie verkregen. In de inleiding van de hoofdstukken 2 t/m 8 is per voorziening een nadere methodologische verantwoording opgenomen.

¹⁵ De Hoon e.a. 2020.

¹⁶ Ter Voert e.a. 2022.

1.5

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op drie voorzieningen: de mondelinge digitale behandeling in bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures (artikel 2 Tijdelijke wet), het telefonisch horen of verhoren van personen in strafzaken (artikel 27 Tijdelijke wet) en de mondelinge digitale behandeling in strafzaken (artikel 28 Tijdelijke wet). Hoofdstuk 3 beschrijft de bevindingen omtrent de mogelijkheid tot elektronisch horen in penitentiaire beklag- en beroepsprocedures (artikel 2a Tijdelijke wet). In hoofdstuk 4 komt de digitale mondelinge behandeling in tuchtrechtzaken aan bod (artikel 3.4 Tweede Verzamelspoedwet). Hoofdstuk 5 gaat in op de mogelijkheid om bij vreemdelingenzaken de indiener van een beroepschrift dat geen grieven bevat in de gelegenheid te stellen om dit verzuim te herstellen, voordat het beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard (artikel 30 Tijdelijke wet). In hoofdstuk 6 komt de mogelijkheid om de uitvoeringstermijn voor taakstraffen te verlengen met maximaal een jaar aan de orde (artikel 29 Tijdelijke wet). Vervolgens wordt in hoofdstuk 7 ingegaan op de voorziening ten aanzien van het verlijden van aktes bij de notaris door middel van audiovisuele middelen (artikel 26 Tijdelijke wet). Hoofdstuk 8 heeft betrekking op artikel 1 van de Verzamelspoedwet COVID-19, die voorziet in een regeling dat een exploot niet in persoon of aan woonplaats hoeft te worden betekend, zolang de richtlijnen van het RIVM voorschrijven dat personen afstand houden wegens besmettingsgevaar met corona. Tot slot volgt in hoofdstuk 9 een algemene conclusie en slotbeschouwing.

2 Mondelinge digitale behandeling in burgerlijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke procedures

2.1 Inleiding

Korte toelichting op de voorzieningen

Artikel 2 van de Tijdelijke wet voorziet in de mogelijkheid om in bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures een zitting te houden door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel als alternatief voor een fysieke zitting. Dat houdt in dat de mondelinge behandeling kan vinden via (groeps-)telefoongesprek (waarbij alleen een geluidsverbinding tot stand komt) of via een videoconferentie (waarbij naast een geluidsverbinding ook een videoverbinding tot stand komt). Daarnaast maakt artikel 27 Tijdelijke wet het mogelijk dat personen in strafrechtelijke procedures niet alleen per videobeeld kunnen worden gehoord of verhoord, maar is het tevens mogelijk om personen per telefoon te horen. Ook voorziet dit artikel in de mogelijkheid dat de verdachte of diens raadsman in alle gevallen zonder instemming wordt gehoord, verhoord of ondervraagd met toepassing van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel. Daarnaast biedt artikel 28 van de Tijdelijke wet de mogelijkheid dat de mondelinge behandeling van een strafzaak kan plaatsvinden door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel, indien in strafzaken het houden van een fysieke zitting niet mogelijk is in verband met corona. De regelingen in artikel 2, 27 en 28 van de Tijdelijke wet beogen dat de mondelinge behandeling van zaken in bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures zoveel mogelijk doorgang kan vinden gedurende de coronacrisis.

Methodologische verantwoording

Om inzicht te krijgen in de toepassing en praktijkervaringen omtrent digitale en hybride zittingen in bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures, en de visie van betrokkenen op een eventuele permanente regeling hieromtrent, zijn 21 interviews gevoerd. Er zijn onder meer gesprekken gevoerd met de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de projectgroep Online Zittingen van de rechtspraak, betrokken ambtenaren van het ministerie van Jenv en met individuele rechters, advocaten, rechtsbijstandsverzekeraars (juristen en advocaten), officieren van justitie en een journalist. De meeste rechters zijn geïnterviewd naar aanleiding van een oproep van de Raad voor de rechtspraak onder rechters voor medewerking aan het

onderzoek. De officieren van justitie zijn benaderd via een contactpersoon bij het Parket-Generaal van het OM. In de onderstaande tabel is een volledig overzicht opgenomen van gesprekspartners.

Gesprekspartners	
—	Rechterlijk bestuurslid Centrale Raad van Beroep en voorzitter projectgroep Online Zittingen
—	Senior raadsheer, gerechtshof Arnhem-Leeuwarden en bestuurslid NVvR
—	Journalist, Dagblad van het Noorden
—	Coördinerend raadadviseur personen- en familierecht, DWJZ, ministerie van JenV
—	Raadadviseur privaatrecht, DWJZ, ministerie van JenV
—	Raadadviseur straf(proces)recht, DWJZ, ministerie van JenV
—	Beleidsadviseur, Nederlandse Orde van Advocaten
—	Advocaat asielrecht, personen- en familierecht en psychiatrisch patiëntenrecht
—	Advocaat, Stichting Achmea Rechtsbijstand
—	Bedrijfsjurist en secretaris Raad van Toezicht, Stichting Achmea Rechtsbijstand
—	Beleidsjurist, Univé Rechtshulp
—	Jurist, Univé Rechtshulp
—	Adviseur en coördinator, Raad voor de rechtspraak
—	Afdelingshoofd Strategie, Raad voor de rechtspraak
—	Informatiemanager, IVO Rechtspraak
—	Bestuurssecretaris rechtbank Zeeland-West-Brabant en secretaris projectgroep Online Zittingen
—	Advocaat bestuursrecht en rechter-plaatsvervanger
—	Advocaat strafrecht
—	Rechter civiel en kanton, rechtbank Gelderland
—	Rechter strafrecht en kwaliteitscoördinator, rechtbank Noord-Nederland
—	Rechter strafrecht, rechtbank Zeeland-West-Brabant
—	Rechter-commissaris, rechtbank Amsterdam
—	Senior rechter strafrecht, rechtbank Amsterdam
—	Senior rechter strafrecht, rechtbank Rotterdam
—	Senior rechter toezicht, rechtbank Midden-Nederland
—	Senior rechter, rechtbank Noord-Holland en bestuurslid NVvR
—	Rechter handel en kanton, rechtbank Overijssel
—	Rechter bestuursrecht, rechtbank Den Haag
—	Senior rechter bestuursrecht, rechtbank Overijssel en voorzitter expertgroep Vreemdelingenkamers
—	Senior rechter en teamvoorzitter bestuursrecht, rechtbank Oost-Nederland en voorzitter Landelijk Overleg Vakinhoud Bestuursrecht (LOVB)
—	Kwaliteitsofficier van justitie, Functioneel Parket OM
—	Officier van justitie, arrondissementsparket Oost-Nederland
—	Kwaliteitsofficier van justitie, Parket Centrale Verwerking OM
—	Juridisch adviseur, Slachtofferhulp Nederland
—	Voorzitter, Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

Daarnaast is bij de Raad voor de rechtspraak nagevraagd of er registraties beschikbaar zijn die inzicht geven in het aantal digitale, hybride en fysieke zittingen die de afgelopen twee jaar zijn gehouden (binnen de verschillende rechtsgebieden). Gebleken is dat deze informatie niet stelselmatig wordt geregistreerd. Wel zijn via de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) registraties verkregen over het aantal fysieke en digitale zittingen (per rechtbank) ten aanzien van de raadkamer gevangenhouding in het kader van (de voorlopige hechtenis in) strafrechtelijke procedures. Tot slot zijn verschillende documenten bestudeerd, zoals de Tijdelijke regelingen die door de Rechtspraak zijn opgesteld met het oog op de coronacrisis, onderzoeksrapporten en jaarverslagen.

2.2 Achtergrond

2.2.1 Mondelinge digitale behandeling in burgerlijke en bestuursrechtelijke procedures

Tijdens de coronapandemie was het soms niet mogelijk dat in burgerlijke en bestuursrechtelijke procedures een fysieke zitting wordt gehouden, bijvoorbeeld als één van de procespartijen in quarantaine zit of als beperkingen gelden voor de toegang tot gerechtsgebouwen of groeps grootte. Om de behandeling van zaken zoveel mogelijk door te laten gaan, had het dagelijks bestuur van de Presidentenvergadering van de rechtbanken, de gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) de Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling opgesteld. In deze regeling is vastgelegd op welke wijze zaken gedurende de sluiting van deze rechtscolleges werden behandeld. Voor een aantal rechtsgebieden zijn door verschillende LOV's (Landelijke Overleg Vakinhoud) specifieke regelingen opgesteld met nadere richtlijnen en prioritering voor de behandeling van zaken per rechtsgebied (zie ook paragraaf 2.3).¹⁷

De wetgever achtte het van belang om buiten kijf te stellen dat de mondelinge behandeling van een zaak ook digitaal plaats kan vinden als een fysieke zitting vanwege corona niet mogelijk is.¹⁸ Om die reden bepaalt artikel 2, eerste lid van de Tijdelijke wet dat de mondelinge behandeling plaats kan vinden door gebruik van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel. Dat houdt in dat de mondelinge behandeling plaatsvindt via (groeps-)telefoongesprek (waarbij alleen een geluidsverbinding tot stand komt) of via een videoconferentie (waarbij naast een geluidsverbinding ook een videoverbinding tot stand komt).¹⁹ De beslissing om gebruik te maken van een dergelijk communicatiemiddel is aan de rechter.²⁰ Het tweede lid van artikel 2 bepaalt dat gedaagden in kantonzaken de dag vóór de zitting aan kunnen geven dat zij mondeling verweer willen voeren. In kantonzaken is normaliter niet duidelijk of een gedaagde op de zitting verweer zal voeren. Zonder de regeling van artikel 2, tweede lid, zou de kantonrechter deze zaken moeten aanhouden, omdat het niet duidelijk is of de gedaagde niet is verschenen omdat hij geen verweer wil voeren of omdat er geen fysieke zitting was. Artikel 2, derde lid, bepaalt dat aan het dagvaardingsexploot een brief wordt gehecht waarin wordt uitgelegd hoe gedaagden kunnen aangeven dat zij verweer willen voeren.²¹

2.2.2 Horen of verhoren per telefoon in strafzaken

Bestaande mogelijkheid tot toepassing van videoconferentie

In het Nederlandse strafrecht bestaat sinds 1 januari 2007 de mogelijkheid om videoconferentie toe te passen in het strafproces.²² Met de introductie van deze mogelijkheid werd beoogd de efficiency van het strafproces te verbeteren door het besparen van tijd en geld. De wetgever noemt in de memorie van toelichting verschillende voordelen van het horen van verdachten per videoconferentie. Het zou moeten leiden tot een vermindering van vervoersproblemen en daarmee gepaard gaande kosten. Ook kan door het per videoconferentie horen van getuigen en deskundigen worden bespaard op de reiskosten van rogatoire commissies²³ (rechtshulpverzoek) en moet dat het horen van (buitenlandse) deskundigen mogelijk maken

¹⁷ 'Coronavirus (Covid-19)', Rechtspraak.nl.

¹⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35434, nr. 3, p. 3.

¹⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35434, nr. 3, p. 3.

²⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35434, nr. 3, p. 4.

²¹ Boer e.a. 2020, p. 601.

²² Stb. 2006, 609 (Wet van 16 juli 2005 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met het gebruik van videoconferentie in het strafrecht).

²³ Getuigenverhoor dat in opdracht van de handelend rechter door een andere instantie (meestal een rechtbank in het buitenland) wordt uitgevoerd.

waarvan anders onder tijdsdruk en praktische belemmeringen zou worden afgezien. Daarnaast verwachtte de wetgever dat het aantal aanhoudingen tijdens het strafproces zou verminderen en dat de wachttijden voor de terechtzitting zouden afnemen.²⁴

De wettelijke regeling voor het toepassen van videoconferentie is neergelegd in artikel 78a Sr en artikel 131a Sv en is verder uitgewerkt in het Besluit videoconferentie. Het gaat om een algemene regeling die videoconferentie mogelijk maakt in alle situaties die de strafwetgeving beschrijft waarin gesproken wordt van het horen, verhoren of ondervragen van personen. Het horen kan plaatsvinden bij verschillende zittingen (zoals in het kader van bewijsvergaring en beslissingen over de vrijheidsbeneming van de verdachte) en in verschillende fasen van het strafproces (vooronderzoek, terechtzitting en ook de tenuitvoerlegging).²⁵ Voorbeelden waar volgens de wetgever mogelijkheden bestaan voor toepassing van videoconferentie zijn: de voorgeleiding aan de (hulp)officier van justitie, de verlenging van de voorlopige hechtenis, eenvoudige zaken met een bekende verdachte en in het geval van confrontatie van een verdachte met getuigen en deskundigen.²⁶ Videoconferentie kan worden toegepast bij verdachten, getuigen, deskundigen, veroordeelden en andere personen (zoals ouders in jeugdzaken).²⁷ Het Besluit videoconferentie is in 2020 aangepast, waardoor toepassing van videoconferentie in meer situaties in het strafproces mogelijk is gemaakt.²⁸

Bij de voorgeleiding bij de rechter-commissaris met het oog op de inbewaringstelling en bij de inhoudelijke behandeling van de strafzaak door de meervoudige kamer is de instemming van de verdachte of diens raadsman vereist voor toepassing van videoconferentie.²⁹ De horende (rechterlijke) ambtenaar beslist uiteindelijk of van videoconferentie gebruikgemaakt wordt, waarbij het belang van het onderzoek in aanmerking wordt genomen. Voordat deze beslissing wordt gemaakt, krijgen de te horen persoon of diens raadsman (en in voorkomende gevallen de officier van justitie) de gelegenheid om hun mening naar voren te brengen over de toepassing van videoconferentie.³⁰ Het Besluit videoconferentie beschrijft nader de procedure voor het kenbaar maken van een standpunt over het gebruik van videoconferentie.³¹

Wetsvoorstel modernisering Wetboek van Strafvordering

Het wetsvoorstel voor de modernisering van het Wetboek van Strafvordering (ambtelijke versie juli 2020) voorziet in het vervangen van artikel 131a Sv door de artikelen 1.11.3 t/m 1.11.5. Blijkens de memorie van toelichting wordt beoogd de regeling toekomstbestendiger te maken en meer recht te doen aan de belangen die bij de toepassing van videoconferentie een rol spelen. De wetgever noemt drie redenen die de aanleiding vormen voor het aanpassen van de regeling. Ten eerste bestaat de verwachting dat het belang van videoconferentie in het strafproces in de komende decennia zal toenemen en is er in de praktijk de behoefte gebleken om videoconferentie in meer situaties mogelijk te maken. Ten tweede wordt het wenselijk geacht om het toepassingsbereik van de regeling in de

²⁴ *Kamerstukken II* 2004/05, 29828, nr. 3, p. 1.

²⁵ De Hoon e.a. 2020, p. 84.

²⁶ *Kamerstukken II* 2004/05, 29828, nr. 3, p. 7-8.

²⁷ *Kamerstukken II* 2004/05, 29828, nr. 3, p. 8.

²⁸ Een vijftal categorale uitsluitingen (opgenomen in het oude artikel 2, eerste lid) is geschrapt: ten aanzien van minderjarige verdachten (vanaf de fase van inbewaringstelling, sub a), verdachten met een ziekelijke stoornis of gebrekkige ontwikkeling van de geestvermogens (sub b), verdachten van een zedenmisdrif voorlopige hechtenis is toegelaten (sub c), als door het strafbaar feit een dodelijk slachtoffer te betreuren was (sub d), en in zaken waarin het slachtoffer gebruikmaakte van zijn spreekrecht (sub e). Zie: *Stb.* 2020, 101.

²⁹ Zie artikel 2 van het Besluit videoconferentie. Verder is toepassing van videoconferentie niet toegestaan wanneer de te horen persoon een zodanige auditieve of visuele handicap heeft waardoor redelijkerwijs kan worden verondersteld dat videoconferentie afbreuk doet aan zijn inbreng of positie in het strafproces (dan wel de rechten van andere procesdeelnemers). Er kan wel gebruik worden gemaakt van videoconferentie indien de meervoudige of enkelvoudige kamer bepaalt dat videoconferentie noodzakelijk is in het belang van de beveiliging van de zitting.

³⁰ Artikel 78a, tweede lid Sr en artikel 131a, tweede lid Sv.

³¹ Zie daarvoor artikel 3 van het Besluit videoconferentie.

wet op te nemen in plaats van in een AMvB (Besluit videoconferentie). Ten derde is het wenselijk om de huidige regeling te vereenvoudigen en toegankelijker te maken.³²

In artikel 1.11.3 is onder meer toegevoegd dat videoconferentie ook kan worden toegepast voor het bijwonen van een verhoor of zitting (bijvoorbeeld met het oog op slachtoffers die gebruik willen maken van hun spreekrecht), om te verduidelijken dat ook in deze situaties videoconferentie kan worden gehanteerd. In het derde lid van dit artikel is een afwegingskader opgenomen voor de rechter(-commissaris). De rechter dient in de afweging om al dan niet videoconferentie toe te passen rekening te houden met het belang van de behandeling van de zaak en in hoeverre de toepassing van videoconferentie in de gegeven situatie strijdig is met, of juist strekt ter bescherming van alle in het geding zijnde belangen. Het gaat daarbij om de belangen van de te verhoren persoon, de verdachte en overige procesdeelnemers en het belang van een zorgvuldig, vlot en ordelijk verloop van de zitting en eventuele overige belangen. Artikel 1.11.4 voorziet in een uitbreiding van het instemmingsrecht van de verdachte naar 'berechting' in het algemeen, in plaats van alleen bij het onderzoek ter terechtzitting door de meervoudige kamer. Dit betekent dat instemming van de verdachte is vereist in elke behandeling van elk type zaak door de rechter in eerste aanleg of in hoger beroep ter bepaling van de gegrondheid van de tegen een verdachte ingestelde vervolging.³³

Tijdelijke voorziening voor horen of verhoren per telefoon

Artikel 27 van de Tijdelijke wet verruimt de bestaande mogelijkheid tot de toepassing van videoconferentie voor het horen, verhoren of ondervragen van personen. In plaats van videoconferentie waarbij een directe beeld- en geluidsverbinding tot stand komt, kan gebruik worden gemaakt van een ander tweezijdig elektronisch communicatiemiddel, zoals (groeps)telefonie.

Het tweede lid van artikel 27 van de Tijdelijke wet bepaalt dat, tenzij sprake is van uiterste noodzaak, telefonisch horen of verhoren niet mogelijk is ten aanzien van de verdachte die:

- a. wordt voorgeleid voor de rechter-commissaris in verband met de inbewaringstelling;
- b. wordt gehoord bij de behandeling van een vordering tot gevangenhouding of gevangenneming of tot de verlenging daarvan.

Verder stelt het derde lid van artikel 27 van de Tijdelijke wet hoofdstuk 2 van het Besluit videoconferentie buiten toepassing. Dit betekent dat het instemmingsvereiste van de verdachte of diens raadsman bij de voorgeleiding bij de rechter-commissaris in het kader van de inbewaringstelling en bij de inhoudelijke behandeling van een strafzaak door de meervoudige kamer tijdelijk vervalt.

De verharende ambtenaar maakt bij de beslissing over de toepassing van telefonisch horen een belangenafweging en houdt daarbij rekening met de standpunten van betrokkenen. De memorie van toelichting vermeldt dat de toepassing van videoconferentie (met een directe beeld- en geluidsverbinding) de voorkeur heeft boven elektronische communicatie met alleen een geluidsverbinding (evenals dat fysieke aanwezigheid voor het horen of verhoren van een persoon de voorkeur heeft boven toepassing van videoconferentie). Volgens de wetgever zou alleen een geluidsverbinding moeten worden toegepast wanneer de totstandkoming van een videoconferentie niet mogelijk is, zeker wanneer dit tegen de wens van de verdachte of de raadsman is.³⁴

³² Memorie van toelichting bij Wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (ambtelijke versie juli 2020), p. 216-217.

³³ Memorie van toelichting bij Wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (ambtelijke versie juli 2020), p. 219-225.

³⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35434, nr. 3, p. 12.

Toepassing van videoconferentie of andere vormen van tweezijdige elektronische communicatie is desgewenst ook mogelijk bij het verlenen van rechtsbijstand voorafgaand aan en tijdens het politieverhoor. De bestaande wettelijke regeling over consultatiebijstand en verhoorbijstand (artikelen 28-28e Sv) staat hier niet aan in de weg.³⁵ Wel mag alleen van het recht op fysieke aanwezigheid van een raadsman bij het politieverhoor tegen de wens van de verdachte of de raadsman worden afgeweken, als fysieke aanwezigheid op de verhoorlocatie niet mogelijk of zeer bezwaarlijk is in verband met corona.³⁶ Daarnaast dient de vertrouwelijkheid van de communicatie tussen raadsman en verdachte en een goede voorbereiding van het verhoor te allen tijde gewaarborgd te zijn.³⁷

2.2.3 Mondelinge digitale behandeling in strafzaken

Artikel 28 van de Tijdelijke wet maakt het mogelijk om in strafzaken de mondelinge behandeling te laten plaatsvinden door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel (videoconferentie of telefonie), zonder dat een fysieke zitting plaatsvindt. Dit betekent dat alle procesdeelnemers (dus ook de rechter, griffier en officier van justitie) via videoconferentie of (groeps)telefonie deelnemen. De memorie van toelichting vermeldt dat slechts van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt wanneer de aanwezigheid van rechters, griffier en officier van justitie in de zittingszaal niet mogelijk is of zeer bezwaarlijk is in verband met coronamaatregelen. Het heeft de voorkeur om een fysieke zitting te houden.³⁸

De mogelijkheid tot het achterwege laten van een fysieke zitting is niet mogelijk in procedures waarin:³⁹

- a. de behandeling van een vordering tot gevangenhouding of gevangenneming of tot verlening daarvan aan de orde is; en
- b. de inhoudelijke behandeling van de strafzaak tijdens het onderzoek op de terechtzitting aan de orde is.

De wetgever vindt in bovengenoemde twee gevallen de aanwezigheid van in ieder geval de rechter, griffier en officier van justitie bij de fysieke zitting noodzakelijk. De reden hiervoor is dat het in het eerste geval (sub a) om een zware strafzaak gaat, omdat langduriger vrijheidsbeneming voor de verdachte op het spel staat.⁴⁰ In het tweede geval (sub b) gaat het om de raadkamer gevangenhouding of een pro forma zitting. De wetgever wil daarbij vasthouden aan het beginsel van de openbaarheid van de terechtzitting door (onder meer) het vereiste van een fysieke terechtzitting. Bij de behandeling van een vordering tot gevangenhouding of gevangenneming of bij de inhoudelijke behandeling van de strafzaak is het overigens wel toegestaan dat andere procesdeelnemers, waaronder de verdachte en zijn raadsman, worden gehoord of verhoord via een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel.⁴¹

2.2.4 Digitale zittingen en het recht op een eerlijk proces

Algemeen

Het houden van een digitale zitting heeft consequenties voor de wijze waarop partijen deelnemen aan het proces. Dit kan gevolgen hebben voor het recht van partijen op een eerlijk

³⁵ Kamerstukken II 2014/15, 34157, nr. 3, p. 31.

³⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35434, nr. 3, p. 13.

³⁷ Bij het telefonisch verlenen van rechtsbijstand of via videoconferentie zullen enkele bepalingen van het Besluit inrichting en orde politieverhoor naar hun aard niet toepasbaar zijn, omdat deze zijn gericht op fysieke aanwezigheid van de raadsman. Wel zal zoveel mogelijk in de geest van deze regeling moeten worden gehandeld (Kamerstukken II 2019-2020, 35 434, nr. 3, p. 13).

³⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35434, nr. 3, p. 13.

³⁹ Artikel 28, tweede lid van de Tijdelijke wet.

⁴⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35434, nr. 3, p. 13.

⁴¹ Kamerstukken II 2019/20, 35434, nr. 3, p. 13.

proces, zoals onder andere is neergelegd in artikel 6 EVRM.⁴² Het recht op een eerlijk proces kent verschillende aspecten die tezamen maken dat het proces als eerlijk (of oneerlijk) kan worden beschouwd. In het kader van digitale zittingen zijn met name de volgende rechtsbeginselen relevant: het recht op een zitting, het aanwezigheidsrecht, het onmiddellijkheidsbeginsel, het recht op effectieve deelname aan het proces, het recht van de verdachte om zichzelf te verdedigen en de openbaarheid. Voor alle deze rechtsbeginselen geldt dat zij niet absoluut zijn: zij kunnen bij wet worden beperkt als hiermee een gerechtvaardigd doel wordt gediend. De beperking mag niet verder gaan dan nodig voor het bereiken van dat doel. Tijdens de coronacrisis was de beperking gericht op het beschermen van de volksgezondheid. Buiten een pandemiesituatie kan de beperking als doel hebben om procedurele vertragingen tegen te gaan: artikel 6 EVRM bevat ook het recht op berechting binnen een redelijke termijn. In het onderstaande worden de verschillende aspecten van het recht op een eerlijk proces kort besproken.⁴³

Aanwezighedsrecht

Het aanwezigheidsrecht houdt in dat de verdachte in een strafzaak het recht heeft om zichzelf in persoon te verdedigen. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is de aanwezigheid van de verdachte van belang voor de uitoefening van zijn verdedigingsrechten.⁴⁴ Dat betekent niet dat de verdachte volgens het EHRM bij alle zittingen fysiek aanwezig dient te zijn. In de zaak *Marcello Viola v. Italië* oordeelde het EHRM dat de deelname van de verdachte, die werd vervolgd wegens moord en mafia-deelname, aan de zitting via videoconferentie niet in strijd was met recht op een eerlijk proces. Deelname van de verdachte via videoconferentie was namelijk vastgelegd in Italiaanse wetgeving, gerechtvaardigd vanwege het belang van berechting binnen een redelijke termijn en in het geval van de verdachte ook nodig vanwege de veiligheidsrisico's. Zijn deelname via videoconferentie beperkte zijn verdediging volgens het EHRM niet op onaanvaardbare wijze: de verdachte kon de rechters en getuigen zien en horen, zelf gezien en gehoord worden en had de mogelijkheid om verklaringen af te leggen.⁴⁵

In burgerlijke en bestuursrechtelijke procedures bestaat in zijn algemeenheid geen recht om bij de zitting aanwezig te zijn. In deze procedures bestaat wel het recht om effectief aan het proces te kunnen deelnemen. Dit recht, dat hieronder nader wordt besproken, kan in sommige zaken meebrengen dat de aanwezigheid van een partij wel vereist is, namelijk als de persoon van de betrokken partij relevant is voor de beslissing van de rechter.⁴⁶ Het rapport '*Gevolgen van COVID-19 voor de rechtspraak en kwetsbare rechtzoekenden*' noemt een procedure tussen gescheiden ouders over het omgangsrecht met hun kind als voorbeeld.⁴⁷

Onmiddellijkheidsbeginsel

Het onmiddellijkheidsbeginsel (of confrontatiebeginsel) houdt in dat de rechter uitsluitend bewijs mag gebruiken dat hem op een openbare zitting is voorgelegd (waaronder verklaringen van de verdachte) en dat bewijs uit de meest authentieke bron de grootste bewijswaarde heeft. Het onmiddellijkheidsbeginsel vereist dat de verdachte praktisch en effectief in staat

⁴² Het recht op een eerlijk proces is ook neergelegd in artikel 14 van Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 47 en 48 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. De inhoud van deze bepalingen komen overeen met artikel 6 EVRM. Om die reden beperken wij ons in het vervolg tot bespreking van artikel 6 EVRM.

⁴³ Voor een uitgebreidere bespreking van deze rechten verwijzen wij naar H7 van Ter Voert e.a. 2022.

⁴⁴ Colazzo v. Italië, par. 27.

⁴⁵ *Marcello Viola v. Italië*, r.o. 73.

⁴⁶ Ter Voert e.a. 2022, p. 284.

⁴⁷ Ter Voert e.a. 2022, p. 284.

moet zijn het bewijs dat wordt aangevoerd tegen te spreken.⁴⁸ Voor schending van het onmiddellijkheidsbeginsel wordt getoetst aan de hand van de maatstaf of bij het niet bespreken van een bewijsmiddel de verdachte 'wordt geschaad in enig belang dat de bepaling beoogt te beschermen'.⁴⁹ Een digitale zitting kan inbreuk maken op het onmiddellijkheidsbeginsel, met name wanneer de verdachte daardoor minder goed in staat is om het gepresenteerde bewijs te betwisten of wanneer de verdachte lastiger bewijs naar voren kan brengen tijdens de zitting (bijvoorbeeld het presenteren van fotomateriaal dat voor de camera minder goed zichtbaar is).⁵⁰

Recht op effectieve deelname aan het proces

Het gaat bij de beoordeling of sprake is van een eerlijk proces niet zozeer om fysieke aanwezigheid, maar om de bredere vraag of de betrokkene effectief aan de zitting kon deelnemen.⁵¹ Dat blijkt ook uit *Marcello Viola v. Italië*: de fysieke afwezigheid van de verdachte was niet problematisch, omdat hij naar het oordeel van het EHRM wel effectief kon deelnemen aan de zitting. Voor effectieve deelname is vereist dat de procesdeelnemers elkaar kunnen verstaan en zien en dat hierbij geen technische problemen ontstaan. Zowel de verdachte in een strafzaak als betrokkene in burgerlijke en bestuursrechtelijke procedures hebben recht op effectieve deelname aan het proces.

Recht van partijen om zichzelf te verdedigen

Artikel 6, derde lid EVRM stelt expliciet dat de verdachte in een strafzaak het recht heeft om zichzelf te verdedigen of te worden bijgestaan door een vertegenwoordiger. Hoewel de tekst van artikel 6 EVRM dit niet met zoveel woorden zegt, hebben ook partijen in burgerlijke en bestuursrechtelijke procedures het recht om zichzelf te verdedigen.⁵² Tijdens een digitale zitting kan het recht van de verdachte om zichzelf te verdedigen op verschillende manieren worden beperkt. Ten eerste kan het zijn dat de partij die digitaal deelneemt minder snel kan reageren op wat er gezegd wordt of minder makkelijk bewijs aan kan dragen. Dit doet afbreuk aan het beginsel van *equality of arms*, wat inhoudt dat iedere partij dezelfde redelijke mogelijkheid krijgt om zijn zaak te presenteren als de tegenpartij.⁵³ Ten tweede kan een digitale zitting tot gevolg hebben dat een partij in zijn verdediging wordt geschaad doordat overleg met een rechtsbijstandsverlener minder goed mogelijk is.⁵⁴

Openbaarheid

Het recht op een eerlijk proces omvat ook het recht op een openbare zitting: behoudens uitzonderingen zijn rechtszittingen toegankelijk voor publiek. Volgens het EHRM beschermt de openbaarheid partijen tegen geheime rechtspleging zonder publieke controle en draagt het op die manier bij aan de eerlijkheid van het proces.⁵⁵ Het beginsel van openbaarheid is gelijk van toepassing op burgerlijke en bestuursrechtelijke procedures en strafzaken. De wetgever erkent in de memorie van toelichting bij de Tijdelijke wet dat digitale zittingen gevolgen hebben voor de openbaarheid. Als geen fysieke zitting plaatsvindt, kan het namelijk zijn dat

⁴⁸ De Hoon e.a. 2020, p. 55.

⁴⁹ HR 8 januari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BX4605.

⁵⁰ De Hoon e.a. 2020, p. 55.

⁵¹ Ter Voert e.a. 2022, p. 286.

⁵² Dit volgt uit ECHR 27 oktober 1993, Application no. 14448/88 (*Dombo Beheer v. Nederland*).

⁵³ Ter Voert e.a. 2022, p. 284.

⁵⁴ Ter Voert e.a. 2022, p. 297.

⁵⁵ *Malhous v. Tsjechië*, rechtsoverweging 55-56.

derden geen kennis kunnen nemen van de zitting.⁵⁶ Om die reden is het van belang dat digitale alternatieven worden ingezet, bijvoorbeeld het aanbieden van een livestream.⁵⁷

2.3 Gebruik in de praktijk

2.3.1 Algemeen

Voor de wijze waarop zaken sinds de uitbraak van de coronapandemie worden behandeld, is door de Rechtspraak een Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling vastgesteld, die periodiek, al naar gelang de nieuwe omstandigheden en maatregelen, is aangepast. Daarnaast zijn per rechtsgebied door de verschillende LOV's (Landelijk Overleg Vakinhoud) van de rechtspraak specifieke Tijdelijke procesregelingen vastgesteld, die eveneens in de loop van de coronacrisis meerdere keren zijn aangepast. In de tijdelijke regelingen zijn richtlijnen opgenomen of een zitting fysiek, online of, als dat niet mogelijk is, telefonisch kan plaatsvinden; of dat een zaak schriftelijk kan worden afgedaan (zonder dat een zitting plaatsvindt). Ook waren richtlijnen opgenomen over de fysieke aanwezigheid van procesdeelnemers en bijvoorbeeld de aanwezigheid van pers en publiek.

In de beginfase van de coronacrisis, maart 2020, moesten de gerechtsgebouwen hun deuren sluiten. In de periode van maart tot en met mei 2020 waren fysieke zittingen daardoor in beginsel niet mogelijk. In deze eerste fase hebben de rechtbanken moeten prioriteren welke zaken urgentie hadden en die geen of zo min mogelijk uitstel mochten krijgen. Strafzaken en civiele jeugdzaken kregen in dat kader bijvoorbeeld prioriteit. De urgente zaken zijn zo mogelijk via een telefonische of beeldverbinding behandeld of zijn schriftelijk behandeld. Verschillende rechtbanken, PI's en detentiecentra beschikten voor de uitbraak van de coronapandemie nog niet over (voldoende) technische faciliteiten om een digitale (beeld)verbinding te realiseren voor een online of hybride zitting. In de beginperiode van de coronacrisis lag de focus bij de rechtbanken en andere inrichtingen op het realiseren van voldoende praktische en technische faciliteiten om zodoende zaken ook in een digitale zitting te kunnen behandelen.

Vanaf 11 mei 2020 – na versoepeling van de coronamaatregelen – gingen de gerechtsgebouwen weer geleidelijk open en konden fysieke zittingen weer plaatsvinden. Daarbij moest wel worden voldaan aan de anderhalvemeternorm, waardoor – mede afhankelijk van de omvang van de zittingszaal – de capaciteit voor het aantal personen in de zaal beperkt was. Zittingen waren daardoor lange tijd maar beperkt opengesteld voor publiek, pers en andere deelnemers. Zo gold aanvankelijk de norm dat in beginsel maximaal drie journalisten in de zaal aanwezig mochten zijn (en meer wanneer de zaal daarvoor met inachtneming van de anderhalvemeternorm voldoende capaciteit bood) en was de toegang voor slachtoffers en nabestaanden beperkt. Zittingszalen moesten ook worden aangepast en anders ingericht om te voldoen aan de anderhalvemetermaatregel, zoals het plaatsen van spatschermen. Verder bleken niet alle zittingszalen groot genoeg om de anderhalvemetermaatregel te waarborgen. Daardoor was gedurende de coronacrisis de zittingscapaciteit beperkt en konden niet alle zaken – afhankelijk van de fase van de coronacrisis – fysiek worden behandeld. Ook kwam het voor dat zaken door een enkelvoudige kamer werden behandeld in plaats van een meervoudige kamer. Reden hiervoor was om te kunnen voldoen aan de anderhalvemeternorm, maar ook om te voorko-

⁵⁶ *Kamerstukken II 2019/20, 35434, nr. 3, p. 4.*

⁵⁷ *Kamerstukken II 2019/20, 35434, nr. 3, p. 4.*

men dat al te grote achterstanden zouden ontstaan (bijvoorbeeld bij strafzaken). Per rechtsgebied is een prioritering vastgesteld voor welke zaken bij voorkeur fysiek zouden moeten worden behandeld (zie hieronder).

Als gevolg van de beperkte mogelijkheid om fysieke zittingen te houden, hebben gedurende de coronacrisis veel digitale zittingen plaatsgevonden. Daarbij hebben zowel online zittingen als hybride zittingen plaatsgevonden. Bij een online zitting verloopt de gehele zitting in een digitale omgeving, waarbij de procespartijen vanuit verschillende locaties hieraan digitaal deelnemen. Bij een hybride zitting vindt de zitting fysiek plaats in de zittingszaal, maar neemt een (of enkele) procespartij(en) via een scherm (of soms telefonisch) digitaal deel aan de zitting. Het beeld uit de gesprekken is dat deze hybride variant het meest voorkwam. Vaak zaten/zitten de rechter(s) en griffie namelijk fysiek in de zittingszaal en namen zij van daaruit digitaal deel aan de zitting. Dit had volgens gesprekspartners ook als voordeel dat na de zitting, de raadkamer fysiek kon plaatsvinden. Situaties waar de rechter(s) vanuit huis of kantoor digitaal deelnamen, kwamen echter ook voor. Wanneer een rechter in quarantaine moest, kon ook de rechter op deze wijze via een videoverbinding deelnemen aan de zitting.

Het beeld uit de gesprekken is dat vanaf maart 2022 – na het afbouwen van de coronamaatregelen – de meeste zittingen weer fysiek worden gehouden. Tegelijkertijd volgt uit interviews dat er ook nog steeds digitale/hybride zittingen plaatsvinden, mede vanwege praktische en efficiëntieoverwegingen. De mate waarin deze zittingen plaatsvinden, verschilt per gerecht (en ook per rechter).

De mate waarin gedurende de coronacrisis in zaken gebruik is gemaakt van digitale middelen om zittingen mondeling te kunnen behandelen, was afhankelijk van de fase van de coronacrisis (en de restricties die samenhangen met de coronamaatregelen). Het beeld is verder dat de (frequentie van de) inzet van digitale middelen afhankelijk was van het type zaak, de voorkeur van de rechter(s) en het gerecht, de kwaliteit van de technische faciliteiten in het gerechtshof en de beschikbaarheid van zittingsruimtes die voldeden aan de anderhalvemeternorm. Ook de keuze voor een digitale zitting, hybride zitting of een telefonische verbinding was afhankelijk van de hierboven genoemde factoren. Dit beeld wordt bevestigd in een onderzoek dat in opdracht van ZonMw in 2021/2022 is uitgevoerd naar de gevolgen van corona voor de rechtspraak en rechtzoekenden.⁵⁸

2.3.2 Bestuursrecht en civiel recht

Volgens de eerste versie van de Tijdelijke regeling bestuursrecht, die zag op de periode van 3 april 2020 tot 26 juni 2020, moesten zittingen zoveel mogelijk via telefonische (beeld)verbindingen plaatsvinden. Ingeval een partij daarmee niet instemt, moest de zitting tot nader order worden uitgesteld. In deze eerste fase van de crisis kregen urgente zaken prioriteit om te behandelen. In de Tijdelijke regeling bestuursrecht waren in dat kader de volgende zaken als urgent bestempeld:

- voorlopige voorzieningen;
- zaken met een relatie tot het coronavirus of tot genomen coronamaatregelen;
- vreemdelingenbewaringzaken;
- asielzaken (inclusief Dublinzaken), zaken die betrekking hebben op een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) en verzoeken tot verlenging van een verblijfsvergunning, waarbij het gaat om een verblijfsgeval;
- verblijfsbeëindigingen waar ernstige openbare orde aspecten spelen;

⁵⁸ Ter Voert e.a. 2022, p. 339.

- zaken waarin een versnelde behandeling is gevraagd en verkregen.

In de tweede en derde versie van de Tijdelijke regeling bestuursrecht, die geldig was vanaf eind juni 2020 respectievelijk november 2021, is bepaald dat het aan de bestuursrechter is om (met inachtneming van artikel 2 Tijdelijke wet) te bepalen of de zitting als fysieke zitting in een zittingszaal plaatsvindt, online of telefonisch. Bij de beoordeling hiervan zijn in de Tijdelijke regeling de volgende criteria opgenomen waarmee de bestuursrechter rekening kan houden bij het bepalen of een zitting fysiek moet worden gehouden:

- zaken waarin getuigen op zitting moeten worden gehoord;
- zaken waarin een verschijningsplicht geldt (artikel 8:27 Awb);
- zaken waarin partijen de technische middelen niet hebben om online met de rechtbank te communiceren of vanwege persoonlijke beperkingen niet in staat zijn om op die wijze met de rechtbank te communiceren;
- zaken waarin aanwezigheid van een tolk nodig wordt geacht door de bestuursrechter of een van de partijen;
- mediagevoelige zaken;
- zaken met meer dan drie partijen;
- zaken waarin een partij/partijen expliciet en gemotiveerd om een fysieke zitting vragen en de rechter hierin meegaat;
- zaken die behandeld worden op een (meervoudige) zitting ten behoeve van opleidingsdoelstellingen.

Binnen het civiel recht zijn ten aanzien van verschillende subrechtsgebieden en type zaken tijdelijke regelingen vastgesteld, waaronder voor kort gedingen (handel/familie), handels- en kantonzaken, familie- en jeugdzaken en insolventiezaken. Daarin zijn nadere richtlijnen vastgelegd ten aanzien van de schriftelijke of mondelinge (digitaal dan wel fysiek) behandeling van verschillende type zaken.

Ten aanzien van kanton- en handelszaken zijn bijvoorbeeld verschillende type zaken in de Tijdelijke regeling benoemd die voorrang moeten krijgen voor een behandeling in een fysieke zitting.⁵⁹ De volgende criteria spelen een rol voor het bepalen welke zaken voorrang krijgen bij een fysieke behandeling:⁶⁰

- emotioneel belastend;
- kwetsbare partijen/belanghebbenden;
- slechte digitale beschikbaarheid van partijen;
- veel partijen en/of betrokken instanties;
- enquêtes;⁶¹
- zitting gericht op onderzoeken schikkingsmogelijkheid;
- hoge complexiteit van een zaak;
- te verwachten lange duur van een zitting.

⁵⁹ Het gaat om de volgende zaken (geen limitatieve opsomming): kort gedingen, rekestten, ontslag statutair bestuurder, deelgeschillen, voorlopige voorziening ex artikel 223 Rv, overige voorlopige voorzieningen, bezwaar- en beroepschriften in het kader van faillissementsbeslissingen, handelsrekestten bij de voorzieningenrechter (inroepen huurbeding, verlofverkopen aandelen, et cetera), beëdigingen (onder meer advocaten, gerechtsdeurwaarders, vertalers), erfrechtrekestten, Wwz-zaken waar het gaat om ontbinding, schorsing, vernietiging opzegging, loondoorbetaling en/of concurrentiebeding getuigenverhoren. Zie Tijdelijke regeling kanton en handel (17 februari 2022).

⁶⁰ Tijdelijke regeling kanton en handel (17 februari 2022).

⁶¹ Een enquête is een zitting waar onder ede getuigen worden gehoord in een rechtszaak bij de civiele rechter.

Voor familie- en jeugdzaken zijn in de Tijdelijke regeling de volgende algemene criteria vastgelegd voor de beoordeling of een mondelinge behandeling fysiek, online of telefonisch kan plaatsvinden:⁶²

- het is feitelijk onmogelijk om de mondelinge behandeling via telefonische (beeld)verbinding te laten plaatsvinden;
- er is sprake van een maatschappelijk belang;
- er is sprake van een persoonlijk belang;
- de complexiteit van de zaak vergt fysieke aanwezigheid in de zittingszaal;
- er is sprake van een groot aantal procespartijen en/of de aanwezigheid van een tolk is vereist.

De gerechten konden (en kunnen) op deze wijze – mede aan de hand van de richtlijnen in de verschillende Tijdelijke regelingen – zelf beslissen in welke zaken een fysieke, online of hybride zitting aan de orde was of dat kon worden volstaan met een schriftelijke behandeling.

2.3.3 Strafrecht

In de eerste fase (17 maart 2020 t/m 7 april 2020) kregen binnen het strafrecht ‘zeer urgente zaken’ voorrang. Het betrof voornamelijk zaken waarin de vrijheid van de verdachte of veroordeelde in het geding is en waar binnen een bepaalde wettelijke termijn over verlenging van detentie of invrijheidstelling moet worden beslist.⁶³ In de Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling werden in dat kader de volgende zaken aangewezen: de voorlopige hechtenis (inclusief voorgeleidingen bij de rechter-commissaris), onderzoeken, (super)snelrechtzittingen, en andere beslissingen door de rechter(-commissaris) die niet uitgesteld konden worden (en andere zaken in de fase van uitvoering waar de vrijheid van de veroordeelde in geding komt). In de periode van 7 april 2020 tot 11 mei 2020 werden in de Tijdelijke regeling strafrecht ook andere urgente zaken aangewezen die konden worden behandeld.⁶⁴ In deze eerste twee maanden werden de meest urgente zaken via een digitale verbinding behandeld. Verder vond bij een deel van de zaken een schriftelijke in plaats van mondelinge behandeling plaats.

Na de versoepeling van de coronamaatregelen in mei 2020 konden fysieke zittingen weer in beperkte mate plaatsvinden. Sindsdien was het uitgangspunt om bij strafzaken zoveel mogelijk zittingen weer in de fysieke aanwezigheid van procespartijen te houden. Vanwege de beperkte zittingscapaciteit kregen de volgende zaken prioriteit voor een fysieke behandeling:⁶⁵

- zaken met gedetineerde verdachten waarbij de redelijke termijn in het geding komt of de voorlopige hechtenis langer dreigt te duren dan de te verwachten strafoplegging, zaken waarin een vordering tenuitvoerlegging wordt gedaan, de zogenaamde ‘megazaken’ en zaken waarin de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt;
- jeugdstrafzaken;
- strafzaken gerelateerd aan huiselijk geweld en zeden;
- verkeerszaken met slachtoffers.

⁶² Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (1 december 2021).

⁶³ Ter Voert e.a. 2022, p. 338.

⁶⁴ Het ging om zaken met gedetineerde verdachten zonder benadeelde partijen, uitlevering en andere internationale rechtshulpzaken (IRK-zaken) met gedetineerde opgeëiste personen, beslissingen inzake uitleveringsdetentie, verhoren door de rechter(-commissaris) van gedetineerde getuigen alsmede verbalisanten en deskundigen in zaken waarin de verdachte preventief gehecht was.

⁶⁵ Tijdelijke regeling strafrecht (11 mei 2020).

Volgens de Tijdelijke regeling strafrecht kunnen ook bepaalde zaken buiten de zitting om worden behandeld, bijvoorbeeld door schriftelijke standpunten uit te wisselen. In dat kader worden in de regeling rekestten, regiezaken, schadevergoedingen en artikel 12-zaken⁶⁶ als voorbeeld genoemd.

Voorafgaand aan de coronapandemie beschikten verschillende rechtbanken en PI's reeds over een telehoorvoorziening. De mogelijkheid om videoconferentie toe te passen, bestaat immers al langer. Uit gesprekken volgt dat voorafgaand aan corona maar in beperkte mate videoconferentie werd toegepast. Een veelgenoemd voorbeeld waar voor corona nog wel(eens) videoconferentie werd toegepast, betrof de situatie waar getuigen of deskundigen in het buitenland verbleven en daarom digitaal werden gehoord. Hoewel ten tijde van de corona-uitbraak in verschillende rechtbanken en PI's al telehoorvoorzieningen aanwezig waren, gold dat niet voor elke rechtbank en PI. In verschillende rechtbanken zijn daarom telehoorvoorzieningen geïnstalleerd en in PI's zijn telehoorruimtes met bijbehorende technische voorzieningen (zogenoemde ViCO-sets) gerealiseerd; technische faciliteiten om per video een digitale verbinding te realiseren. Aangezien met name in de beginperiode niet elk gerecht en elke inrichting beschikte over technische faciliteiten om een videoverbinding te realiseren, zijn sommige zaken telefonisch behandeld. Dit betekent dat de afgelopen twee jaar geregeld gebruik is gemaakt van de mogelijkheid die artikel 27 van de Tijdelijke wet biedt.

Verder heeft het horen van verdachten veelvuldig plaatsgevonden via videoconferentie. In de fase van de voorlopige hechtenis vond de voorgeleiding van de verdachte voor de rechter-commissaris vaak digitaal (per videoconferentie) plaats.⁶⁷ Normaliter geldt daarvoor (op grond van het Besluit videoconferentie) een instemmingsvereiste van de verdachte/diens raadsman, maar gedurende de coronacrisis hebben deze voorgeleidingen zonder deze toestemming digitaal kunnen plaatsvinden (met toepassing van artikel 27, derde lid Tijdelijke wet dat het instemmingsvereiste tijdelijk buiten werking stelde). Verder volgt uit gesprekken dat bij de raadkamer gevangenhouding, pro-formazittingen en regiezittingen geregeld gebruik is gemaakt van videoconferentie. Tot op heden maken verschillende rechtbanken bij dit type zittingen gebruik van videoconferentie, waarbij praktische en efficiëntieoverwegingen mede een rol spelen (zie paragraaf 2.4.6).

Ten aanzien van de raadkamer gevangenhouding zijn cijfers verkregen over het aantal digitale en fysieke zittingen in 2021 en 2022 (t/m week 22). In tabel 2.1 is het aantal fysieke zittingen, digitale zittingen en totaal aantal zittingen voor beide jaren weergegeven. Uit de cijfers blijkt dat de meeste zittingen digitaal hebben plaatsgevonden: respectievelijk 60% van de zittingen in 2021 en 58% in 2022 (t/m week 22). Verder valt op dat het aantal digitale zittingen (fors) verschilt per rechtbank en gerechtshof. Zo vonden bij de rechtbank Oost-Brabant en het gerechtshof Amsterdam relatief weinig digitale zittingen plaats, terwijl (in 2022) bij bijvoorbeeld de rechtbanken Amsterdam en Gelderland alle raadkamers gevangenhouding digitaal plaatsvonden.

⁶⁶ Artikel 12 Sv voorziet in de klachtprocedure wanneer een belanghebbende het niet eens is met de beslissing van de officier van justitie om een zaak niet te vervolgen of af te doen met een transactie of strafbeschikking.

⁶⁷ Na inverzekeringstelling kan de rechter-commissaris tijdens de voorgeleiding beslissen de verdachte 14 dagen langer vast te houden (bewaring). Zie artikel 63 en 64 Sv.

TABEL 2.1 AANTAL FYSIEKE EN DIGITALE ZITTINGEN RAADKAMER GEVANGENHOUDING (2021 EN 2022 T/M WEEK 22)⁶⁸

	Op rechtbank	Telehoren	Totaal aantal zittingen	% digitale zittingen		Op rechtbank	Telehoren	Totaal aantal zittingen	% digitale zittingen
	2021					2022 (t/m week 22)			
Rechtbank Den Haag	763	642	1.405	46%		397	221	618	36%
Rechtbank Amsterdam	1.150	1.048	2.198	48%		0	461	461	100%
Rechtbank Gelderland	317	555	872	64%		0	172	172	100%
Rechtbank Rotterdam	388	939	1.327	71%		110	166	276	60%
Rechtbank Zeeland-West-Brabant	195	629	824	76%		113	115	228	50%
Rechtbank Midden-Nederland	368	534	902	59%		123	110	233	47%
Rechtbank Noord-Holland	243	614	857	72%		209	214	423	51%
Rechtbank Noord-Nederland	487	845	1.332	63%		236	228	464	49%
Rechtbank Overijssel	97	532	629	85%		27	139	166	84%
Rechtbank Limburg	218	181	399	45%		51	71	122	58%
Rechtbank Oost Brabant	497	308	805	38%		209	96	305	31%
Gerechtshof Amsterdam	336	103	439	23%		149	34	183	19%
Gerechtshof Den Haag	189	561	750	75%		0	24	24	100%
Gerechtshof 's-Hertogenbosch	1	48	49	98%		0	25	25	100%
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden	78	462	540	86%		0	134	134	100%
Raad van State	0	2	2	100%		0	0	0	100%
Rechtbank JCS Schiphol	-	-	-	-		2	1	3	33%
Zittingslocatie De Bunker Amsterdam Osdorp	-	-	-	-		0	1	1	100%
Totaal	5.327	8.003	13.330	60%		1.626	2.214	3.840	58%

Het beeld is verder dat in strafzaken beperkt gebruik is gemaakt van de mogelijkheid van artikel 28 Tijdelijke wet om de zitting volledig online te behandelen, waarbij ook de rechter(s), griffie en officier van justitie digitaal deelnamen.⁶⁹ Uit de interviews volgt dat bij de meeste digitale/hybride zittingen de rechters en officier van justitie tezamen in de zittingszaal aanwezig waren en dat de verdachte per videoconferentie deelnam. De advocaat was in dat geval ofwel fysiek aanwezig in de zittingszaal of participeerde digitaal vanuit de PI nabij de verdachte of vanuit het kantoor. Het beeld is dat situaties waar de officier van justitie digitaal participeerde aan de zitting en de verdachte/advocaat juist fysiek aanwezig waren, relatief weinig voorkwamen.

⁶⁸ De cijfers zijn in juni 2022 aangeleverd door de DJI (Dienst Vervoer & Ondersteuning).

⁶⁹ Zie ook Ter Voert e.a. 2022, p. 109.

2.4 Ervaringen van betrokkenen

2.4.1 Non-verbale communicatie

Gesprekspartners geven aan dat dankzij de mogelijkheid om digitale zittingen te houden in rechterlijke procedures gedurende de coronacrisis, het mogelijk bleef om zaken mondeling te behandelen en is voorkomen dat al te grote achterstanden zijn ontstaan en/of dat veel zaken noodgedwongen schriftelijk moesten worden afgedaan.

In algemene zin wordt in interviews aangegeven dat een digitale zitting tot 'informatieverlies' leidt ten opzichte van een fysieke zitting. Het wordt door de meeste gesprekspartners als een 'second best' middel gezien. Bij digitale zittingen staan procespartijen meer op afstand, is het contact minder persoonlijk en is de ervaring dat procesdeelnemers en gezichtsuitdrukkingen minder goed te zien zijn, wat ten koste gaat van de non-verbale communicatie. Het kan bij een zitting uitmaken op welke manier dingen gezegd worden door procespartijen, in het bijzonder een verdachte of getuige. Kleine details, zoals bepaalde emoties en gezichtsuitdrukkingen, kunnen daarbij van belang zijn. Bij een digitale of hybride zitting komen dergelijke non-verbale aspecten niet of minder goed naar voren. Ook meer 'contextuele informatie' kan worden gemist tijdens een digitale zitting. De ervaring van de meeste gesprekspartners is dat bij een fysieke zitting beter zichtbaar is hoe procesdeelnemers (en het publiek en de pers) in de zaal op elkaar reageren, hoe personen de zittingszaal binnenlopen en gaan zitten, de kleding die ze aan hebben en hoe personen zich gedragen gedurende de zitting. Ook wanneer een procespartij zeer emotioneel wordt of onrustig, gespannen, boos, et cetera, lukt het bij een digitale zitting minder gemakkelijk om iemand te kunnen kalmeren. Aangezien de rechter bij digitale zittingen bepaalde signalen kan missen, geven enkele gesprekspartners aan dat het van belang is om (aan het eind van de digitale zitting) te verifiëren of procesdeelnemers alle standpunten naar voren hebben kunnen brengen.

Verder wordt in enkele gesprekken opgemerkt dat een digitale zitting over het algemeen vermoeiender is voor procespartijen dan een fysieke zitting. Dit geldt vooral naarmate een digitale zitting langer duurt.

Uit de gesprekken valt op dat het per rechter verschilt in hoeverre bovengenoemde beperkingen worden ervaren. De ene rechter ziet/ervaart grote beperkingen in digitale zittingen en heeft een duidelijke voorkeur voor fysieke zittingen; de andere rechter ervaart minder beperkingen en ziet meer mogelijkheden in digitale zittingen.

2.4.2 Techniek, logistiek en ondersteuning bij digitale zittingen

In hoeverre beperkingen worden ervaren tijdens een digitale of hybride zitting hangt verder in grote mate af van de kwaliteit van het beeld en geluid tijdens de zitting. Deze beperkingen spelen minder een rol wanneer sprake is van een goede beeld- en geluidskwaliteit (iedereen is goed verstaanbaar en de (gezichten van) deelnemende partijen zijn duidelijk in beeld) en wanneer geen sprake is van haperende verbindingen of andere verbindingssperikelen, zo volgt uit interviews.

Met name in de beginperiode van de coronacrisis waren er geregeld technische en logistieke problemen bij online of hybride zittingen. Zo waren er regelmatig verbindingssperikelen: er kon bijvoorbeeld geen verbinding tot stand worden gebracht, verbindingen vielen tijdens de zitting weg of er was geen beeld maar wel geluid (of andersom). In gesprekken worden ook logistieke problemen benoemd bij de Pl's om de verdachte/veroordeelde vanuit de inrichting tijdig voor de camera te laten verschijnen. Gedetineerden/verdachten zaten soms niet tijdig op de goede

plek en voor de juiste camera of in de penitentiare inrichting was men niet op de hoogte van de zitting. Hierbij speelde ook mee dat voor digitale zittingen strakke en relatief korte tijdslots werden gehanteerd bij de rechtbank. Het kwam daardoor geregeld voor dat een zitting uitliep, waardoor de gedetineerde bij de daaropvolgende zaak langer moest wachten en waardoor sommige gedetineerde besloten om uiteindelijk niet ter zitting te verschijnen. Verder wordt gewezen op een slechte geluidskwaliteit door een galmende ruimte, te veel omgevingsgeluid, piepende microfoons, geruis en/of andere geluidsverstoringen. Ook liet de beeldkwaliteit soms te wensen over. Zo zijn in interviews diverse voorbeelden gegeven waar sprake is van een (te) grote afstand tussen de camera en de persoon, waardoor de personen niet duidelijk in beeld zijn.

Een ander logistiek aandachtspunt bij digitale zittingen is de tolkenbijstand. In zaken waar een procespartij een tolk nodig heeft, vormt een soepel verloop van de digitale zitting een extra uitdaging wanneer de tolk en degene die tolkenbijstand nodig heeft niet naast elkaar zitten of in dezelfde ruimte aanwezig zijn. In dat geval is simultaan tolken niet goed mogelijk. In gesprekken zijn voorbeelden genoemd waar de sprekers tijdens een digitale zitting telkens na elke paar zinnen moesten wachten op de vertolking. De ervaring is dat dit bij digitale zittingen zeer vertragend werkt op het verloop van de zitting, in het bijzonder wanneer de geluidsverbinding hapert of de geluidskwaliteit beperkt is. Bij een digitale zitting kan tolkenbijstand beter werken wanneer de tolk en degene die tolkenbijstand nodig heeft samen in een afzonderlijke ruimte zitten, zodat zij (met de microfoon uit) ongestoord met elkaar kunnen praten.

De (technische) ondersteuning tijdens een digitale zitting vormt verder nog een aandachtspunt. Met name in de beginperiode was de ondersteuning bij de rechtbanken nog beperkt. Technische en administratieve ondersteuning voor en tijdens de digitale zitting wordt van belang geacht, omdat daardoor beter is te waarborgen dat de zitting efficiënt verloopt. Zo kan ervoor worden gezorgd dat alle procesdeelnemers tijdig klaar zitten en zonder (inlog)problemen kunnen deelnemen aan de zitting; en in geval van een technisch probleem tijdens de zitting kan dit probleem sneller worden verholpen. Verder wordt gewezen op situaties waar een rechtzoekende alleen vanuit een ruimte digitaal deelneemt zonder begeleiding/ondersteuning. Als degene technische problemen heeft of als er iets anders gebeurt, kan degene minder goed (en snel) worden geholpen. Dit gaat ten koste van een soepel verloop van de zitting. In gesprekken zijn in dat kader verschillende voorbeelden genoemd van situaties met bijvoorbeeld personen met psychische problematiek, die wegzakten voor de camera of die niet wisten om te gaan met de apparatuur.

In algemene zin volgt uit de gesprekken dat de kwaliteit van de technische faciliteiten en daarmee de beeld- en geluidskwaliteit gedurende de afgelopen twee jaar is verbeterd. De ervaring is dat in de loop van de tijd er zich minder vaak technische problemen voordoen. Dit komt ook omdat procespartijen geleidelijk aan steeds meer ervaren zijn geworden met het gebruik van digitale middelen tijdens zittingen. Wel is het beeld dat ook anno 2022 de kwaliteit van de technische en logistieke faciliteiten verschilt per rechtbank, PI, et cetera. Een geïnterviewde strafrechter wijst in dat kader bijvoorbeeld op de grote verschillen tussen de PI's ingeval de verdachte digitaal wordt gehoord: bij de ene PI is de beeld- en geluidskwaliteit goed op orde en is sprake van een stabiele verbinding, bij de andere PI is de beeld- en/of geluidskwaliteit minder goed en/of is sprake van een instabiele verbinding of een verbinding die niet snel tot stand komt.

Niet alleen de kwaliteit van de technische faciliteiten bij de rechtbank speelt een rol; de beeld- en geluidskwaliteit wordt ook bepaald door de apparatuur die andere procespartijen gebruiken, zoals de advocaat, cliënt, deskundige of belanghebbende. In gesprekken zijn diverse voorbeelden gegeven van situaties waar de digitale zitting suboptimaal verliep als gevolg van technische en/of logistieke problemen bij een procespartij. Wanneer een procespartij bijvoorbeeld digitaal deelneemt aan een zitting vanuit een locatie met een slechte internetverbinding, met een trage laptop, een laptop met een slechte microfoon of camera, of wanneer de procespartij geen of weinig ervaring heeft met videobelsoftware, dan zal dat ten koste gaan van een soepel verloop van de zitting en/of de ervaren beeld- en geluidskwaliteit tijdens de zitting.

In interviews wordt aangegeven dat nog forse stappen kunnen worden gezet om de techniek/systemen bij digitale zittingen verder te optimaliseren, waardoor de ervaring van procespartijen tijdens digitale zittingen ook aanzienlijk kan worden verbeterd. Zo wordt in enkele gesprekken gewezen op het feit dat de rechtspraak in bepaalde landen veel verder is met het (technisch) faciliteren van digitale zittingen, met bijvoorbeeld software en technische systemen die speciaal zijn ontwikkeld voor digitale zittingen in rechterlijke procedures. Een genoemd voorbeeld is het Verenigd Koninkrijk, waar de 'court-software' van hoog niveau zou zijn met goede cameraposities, cameraregie, et cetera.

2.4.3 Rechtsbijstand

Wanneer de advocaat en cliënt/verdachte bij een digitale of hybride zitting niet fysiek op dezelfde locatie zitten, vormt het borgen van vertrouwelijk contact/overleg tussen advocaat en cliënt een aandachtspunt. Dit geldt zowel voor het contact voorafgaand aan de zitting als het contact tijdens de zitting. Bij een digitale of hybride zitting is vertrouwelijk onderling contact, zonder het risico op afluisteren, niet zonder meer mogelijk. Dit moet worden gefaciliteerd (door de rechter), bijvoorbeeld door de zitting tijdelijk te schorsen en/of te zorgen voor een separate beveiligde verbinding waarmee de advocaat en cliënt vertrouwelijk kunnen communiceren. Wanneer bij een digitale/hybride zitting het vertrouwelijk contact tussen de advocaat en cliënt (indien gewenst) niet kan worden gefaciliteerd, heeft dat (negatieve) consequenties voor de mate waarin de advocaat de cliënt kan bijstaan voorafgaand en tijdens de zitting.

In meer algemene zin geldt dat wanneer de advocaat tijdens een digitale zitting niet fysiek nabij zijn cliënt is, de advocaat daardoor minder goed in staat is om zijn cliënt tijdens de zitting te begeleiden en (emotioneel) te ondersteunen (bijvoorbeeld door de cliënt te kalmeren/ge-rust te stellen, (non-verbale) instructies te geven, te peilen hoe het gaat, et cetera). Met name bij kwetsbare cliënten kan dit extra bezwaarlijk zijn.

Gesprekspartners menen dat de advocaat primair verantwoordelijk is voor de bijstand die hij/zij levert aan de cliënt. Het is daarom aan de advocaat om per zaak (in overleg met de cliënt) de afweging te maken om bij een digitale/hybride zitting al dan niet in dezelfde ruimte aanwezig te zijn als de cliënt. Enkele gesprekspartner wijzen in dit licht op een mogelijk dilemma voor advocaten. Aan de ene kant is het voor een advocaat efficiënter om niet te hoeven reizen voor een fysieke zitting en vanuit het kantoor digitaal deel te nemen aan de zitting. Aan de andere kant zou dat kunnen betekenen dat de advocaat niet op dezelfde locatie is als de cliënt, bijvoorbeeld ingeval de cliënt niet reist naar het advocatenkantoor of een verdachte in de PI verblijft. Dit kan ten koste gaan van de mate waarin de advocaat zijn cliënt kan bijstaan/ondersteunen. Uit onderzoek naar de toepassing van de videoconferentie in strafzaken volgt dat de situatie waar de verdachte digitaal wil deelnemen aan een zitting ook voor een ander dilemma voor advocaten kan zorgen. De advocaat komt dan voor de keuze te staan of hij de verdachte in de PI moet bijstaan of dat hij de verdachte fysiek vertegenwoordigt in de

zittingszaal (of ook vanuit een andere locatie digitaal deelneemt). Aan de ene kant kan de advocaat de verdachte beter begeleiden/ondersteunen in zijn fysieke nabijheid. Aan de andere kant komt de verdediging beter uit de verf wanneer de advocaat in de zittingszaal aan het pleiten is en ook kan dan beter contact worden gelegd met de andere partijen (zoals de rechter(s) en de officier van justitie).⁷⁰

2.4.4 Openbaarheid

In interviews wordt aangegeven dat de openbaarheid van zittingen essentieel is voor het functioneren van de rechtspraak. Het waarborgen van de openbaarheid vormt bij digitale zittingen een aandachtspunt. Er bestaan verschillende mogelijkheden om bij digitale zittingen alsnog de openbaarheid van de zitting te kunnen faciliteren. Een eerste mogelijkheid is dat de digitale zitting via een scherm in een ruimte in de rechtbank is te volgen voor pers en publiek. Een tweede mogelijkheid ziet op het livestreamen van de digitale zitting. In dat geval kan iedereen die dat wil de zitting volgen. In verschillende interviews wordt aangegeven dat privacy van de procesdeelnemers dan een bijzonder aandachtspunt vormt. Zo kan het onwenselijk zijn dat de namen van procesdeelnemers zichtbaar zijn en dat andere privacygevoelige informatie die tijdens een zitting gedeeld kan worden openbaar wordt. Een andere mogelijkheid is dat geïnteresseerden zich aanmelden voor het bijwonen van een digitale zitting en vervolgens een digitale uitnodiging ontvangen om de zitting te volgen. In dat geval is beter te controleren wie precies de zitting volgt.

Bij de laatstgenoemde twee opties wordt in gesprekken gewezen op het risico dat de zitting wordt opgenomen en dat de beelden bijvoorbeeld via het internet worden verspreid, wat als onwenselijke situatie wordt bestempeld door verschillende gesprekspartners. Dit is in het bijzonder een aandachtspunt in geval van een digitale besloten zitting. Bij zaken waar sprake is van een digitale besloten zitting (zoals bij jeugdzaken en medische zaken) is de beslotenheid van de zitting moeilijker te waarborgen, omdat de rechter niet goed kan controleren of bij iemand een andere persoon aanwezig is in de ruimte (die niet zichtbaar in beeld is). Ook kan de rechter bij een digitale zitting niet goed controleren of iemand de zitting opneemt. Bij een fysieke besloten zitting valt ook niet uit te sluiten dat de zitting stiekem wordt opgenomen, maar dit is volgens gesprekspartners wel veel beter te controleren door de rechter. Verschillende gesprekspartners menen dat een besloten zitting in beginsel altijd fysiek zou moeten plaatsvinden, omdat bij een digitale zitting de beslotenheid van de zitting niet is te garanderen.

2.4.5 Online versus hybride zitting

Verschillende gesprekspartners menen dat een hybride zitting een minder wenselijke vorm is dan een online zitting. Bij een online zitting bestaat er in principe geen ongelijkwaardigheid tussen procespartijen, omdat dan iedereen in dezelfde digitale omgeving deelneemt aan de zitting. Bij een hybride zitting is daarentegen wel sprake van een zekere ongelijkwaardigheid tussen de procespartijen die fysiek in de zaal zitten en de procespartij die digitaal deelneemt. Degene die digitaal deelneemt, kan minder goed waarnemen wat er in de zittingszaal gebeurt en hoe de fysiek aanwezigen op elkaar reageren. Een hybride setting waar de rechtzoekende/verdachte digitaal deelneemt, terwijl de overige procesdeelnemers fysiek in de zittingszaal zijn en (non-verbaal) met elkaar kunnen communiceren, kan ten koste gaan van de ervaren procedurele rechtvaardigheid bij de rechtzoekende omdat hij/zij niet alles meekrijgt wat ter zitting gebeurt en wordt gezegd. Een situatie waar de rechtzoekende wel fysiek aanwezig is, maar een andere procesdeelnemer digitaal deelneemt wordt in dat kader minder bezwaar-

⁷⁰ De Hoon e.a. 2020, p. 111.

lijk gevonden. Tijdens een fysieke zitting worden ook geregeld stukken gewisseld. Bij een hybride zitting kunnen deze stukken (tenzij digitaal beschikbaar) niet zomaar worden gedeeld met degene die digitaal deelneemt. Dergelijke voorbeelden van een ongelijke positie tussen procesdeelnemers is vanuit het beginsel van *equality of arms* minder wenselijk, zo wordt aangegeven. Wanneer een procespartij op eigen verzoek digitaal wil deelnemen, is een hybride zitting volgens een deel van de gesprekspartners weer minder bezwaarlijk.

2.4.6 (Efficiëntie)voordelen

In de voorgaande subparagrafen is ingegaan op verschillende beperkingen/nadelen ten aanzien van hybride/digitale zittingen (beperkte non-verbale communicatie, verlies van ‘contextuele’ informatie, minder direct menselijk contact, et cetera) en verschillende aandachtspunten die hierbij spelen (waaronder met betrekking tot technische en logistieke aspecten, rechtsbijstand en openbaarheid). Naast de genoemde beperkingen/nadelen en aandachtspunten geven de meeste gesprekspartners aan dat het houden van digitale/hybride zittingen ook verschillende (efficiëntie)voordelen kan bieden.

Ten eerste biedt een digitale/hybride zitting de mogelijkheid voor een procespartij om alsnog deel te nemen aan een zitting in situaties waar diegene niet in staat is om fysiek aanwezig te zijn bij de zitting, bijvoorbeeld als gevolg van ziekte, een lichamelijke beperking, verblijf in het buitenland of wanneer de betreffende partij op het laatste moment verhinderd is om fysiek deel te nemen. Een online/hybride zitting biedt in dergelijke situaties meerwaarde wanneer het alternatief zou zijn dat de zitting wordt opgeschort of dat de betreffende partij überhaupt niet aanwezig is bij de zitting.

Ten tweede bespaart een digitale zitting reistijd en bijbehorende reiskosten. De besparing in reistijd geldt in het bijzonder voor digitale/hybride zittingen bij de beroepsinstanties, zoals de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, die slechts op één locatie in Nederland fysieke zittingen houdt. Dit geldt in mindere mate voor de gerechtshoven die – in vergelijking met de rechtbanken – op een beperkt aantal locaties fysieke zittingen houden.

In strafzaken heeft digitale deelname van gedetineerde verdachten als voordeel dat het vervoersbewegingen en reistijd bespaart. In gesprekken wordt erop gewezen dat het vervoeren van gedetineerden vanuit de PI naar de rechtbank bij een fysieke zitting met de nodige logistieke problemen gepaard gaat; ook voorafgaand aan corona. Zo is het niet ongebruikelijk dat een verdachte ’s ochtends al wordt opgehaald uit de PI om vervolgens een halve dag in de cel in de rechtbank te moeten wachten voordat de zaak ter zitting wordt behandeld. De gedetineerde heeft daardoor te maken met lange reis- en wachttijden en een mogelijk oncomfortabel verblijf in de cel op de rechtbank. Digitale deelname van de verdachte aan een zitting kan daarom comfortabeler zijn. Voor de DJI (Dienst Vervoer en Ondersteuning) – verantwoordelijk voor het vervoer van gedetineerde verdachten – biedt toepassing van videoconferentie kostenvoordelen doordat minder vaak vervoer nodig is. Daarnaast kan het ook vanuit veiligheidsoverwegingen een voordeel zijn wanneer de gedetineerde verdachte digitaal bij een zitting aanwezig is. Dit kan risicovolle vervoersbewegingen voorkomen, bijvoorbeeld wanneer zorgen bestaan over vluchtgevaar en (het waarborgen van) de beveiliging c.q. veiligheid tijdens het vervoer en tijdens de zitting. In dit licht bestaat reeds het voornemen om het Besluit videoconferentie te wijzigen, waardoor het mogelijk moet worden dat in het bijzondere belang van de beveiliging van de zitting en het vervoer van en naar de zitting, zonder instemming van de verdachte of zijn raadsman gebruik mag worden gemaakt van videoconferentie.⁷¹

⁷¹ Kamerstukken II 2021/22, 29911, nr. 339.

Ook voor advocaten/rechtsbijstandverleners geldt dat (aanzienlijke) reistijd wordt bespaard bij digitale deelname aan de zitting. Het houden van digitale/hybride zittingen biedt advocaten financiële voordelen, omdat dit de advocaat extra tijd oplevert waardoor per saldo meer zaken zouden kunnen worden behandeld en meer inkomen kan worden gegenereerd. Ook de cliënten zelf hebben geen reistijd en reiskosten, tenzij de cliënt samen met de advocaat vanuit het advocatenkantoor digitaal deelneemt aan de zitting. Uit enkele interviews blijkt dat dit regelmatig voorkomt tijdens digitale/hybride zittingen. Het voordeel is dan immers dat de advocaat en cliënt voorafgaand en tijdens de zitting gemakkelijker vertrouwelijk contact kunnen hebben. In enkele interviews wordt ook aangegeven dat een digitale zitting (bij zaken op commerciële/betalende basis) goed is voor de portemonnee van de cliënt. Aangezien de advocaat geen reistijd heeft, worden minder uren in rekening gebracht bij de cliënt, waardoor de rechtsbijstand goedkoper uitvalt.

Bij bestuursrechtelijke procedures biedt een digitale zitting veel efficiëntievoordelen voor bestuursorganen als procespartij. Aangegeven wordt dat verschillende bestuursorganen kampen met een tekort aan procesgemachtigden die het bestuursorgaan in een procedure kunnen vertegenwoordigen. Als gevolg daarvan en in verband met de benodigde reistijd, komt het voor dat een bestuursorgaan in bepaalde gevallen zich niet kan laten vertegenwoordigen. Dit zal niet of minder vaak voorkomen wanneer (de vertegenwoordiger van) het bestuursorgaan digitaal kan deelnemen aan de zitting. Tegelijkertijd wordt in enkele interviews de kanttekening geplaatst dat in het licht van de toeslagenaffaire en de huidige maatschappelijke discussie over 'de menselijke maat', het menselijk contact tussen overheid en burger belangrijk is. In dit licht zou fysieke deelname aan de zitting passender zijn.

Verder benoemen gesprekspartners dat ook voor deskundigen en getuigen een digitale/hybride zitting voordelen biedt. Zo wordt gewezen op de situatie waarin een getuige of deskundige in het buitenland verblijft (of op relatief grote afstand van het gerecht) en in geval van een fysieke zitting daarom niet aanwezig had kunnen zijn. Ook in situaties waarin een getuige of deskundige slechts voor korte duur aan het woord is tijdens een zitting kan een digitale zitting een aantrekkelijk alternatief vormen. Een genoemd voorbeeld zijn grote strafprocessen waarin een gedragsdeskundige van het Pieter Baan Centrum aan het eind van het strafproces een kleine rol heeft door een korte toelichting te geven op een rapport (waar procespartijen eerder al kennis van hebben genomen).

In algemene zin wordt door gesprekspartners opgemerkt dat de mogelijkheid tot digitale deelname aan een zitting ertoe kan leiden dat bijvoorbeeld een verdachte of gedaagde partij vaker aanwezig zal zijn bij een zitting. Enkele geïnterviewden menen daarom dat de mogelijkheid van digitale/hybride zittingen ten goede komt aan de toegankelijkheid van de rechtspraak. Het kost vanwege het ontbreken van reistijd immers minder 'moeite' om digitaal deel te nemen aan een zitting. Dit kan eraan bijdragen dat minder zaken bij verstek worden behandeld. Zo wordt aangegeven dat gebrek aan tijd of financiële middelen voor het reizen een relatief veelgenoemde reden is dat een partij niet ter zitting verschijnt. Een positief bijeffect van minder verstekzaken is dat daardoor ook mogelijk minder vaak in hoger beroep wordt gegaan.

Kortere doorlooptijden

Digitale of hybride zittingen bieden volgens een deel van de gesprekspartners de mogelijkheid om de doorlooptijd van rechterlijke procedures te versnellen. Omdat geen of minder rekening hoeft te worden gehouden met reistijd van procesdeelnemers, bestaat er meer flexibiliteit en

zouden zittingen in het algemeen gemakkelijker en daarmee tijdiger kunnen worden ingepland. In verschillende interviews wordt als voorbeeld gegeven dat bij een digitale zitting minder verhandeld zou worden opgegeven door procesdeelnemers, omdat een digitale zitting vanwege het ontbreken van reistijd een minder grote claim legt op de agenda's. Dit kan het verloop van de procedure bespoedigen. Verschillende gesprekspartners merken op dat een korter verloop van een rechterlijke procedure (en daarmee een snellere rechterlijke uitspraak) niet alleen in het belang is van de rechtspraak (kortere doorlooptijden, wegwerken achterstanden), maar dat dat ook in het voordeel is van de betrokken procespartijen (cliënt, belanghebbende, verdachte, et cetera). Een ander deel van de gesprekspartners merkt op dat het houden van digitale zittingen geen impact zal hebben op de doorlooptijd van procedures.

2.4.7 Aard en omstandigheden zaak

In algemene zin benadrukken de meeste gesprekspartners dat het uiteindelijk erg casuïstisch is in welke zaken een fysieke zitting wenselijk is en in welke zaken een digitale zitting mogelijk is. Dit hangt onder meer af van de aard en omstandigheden van de zaak, het type zitting en het type individu/procespartij dat bij de zaak betrokken is.

In de interviews worden verschillende voorbeelden gegeven van type zaken en type zittingen waar mogelijkheden worden gezien bij een digitale zitting en andersom, waar een digitale zitting juist eerder onwenselijk zal zijn.

Civil- en bestuursrecht

Gesprekspartners merken in algemene zin op dat met name mogelijkheden worden gezien in zaken van relatief eenvoudige aard en/of zaken waar met name een (klein) zakelijk/financieel geschil aan de orde is. Ook zaken waar een kortdurende zitting aan de orde is of zittingen waar de rechter(s) geen of weinig vragen heeft (hebben) aan de betreffende procesdeelnemers, kunnen zich lenen voor een digitale zitting. Zaken van meer complexe aard, met veel procespartijen en/of zaken waar nadrukkelijk ook een emotionele component speelt of de belangen groot zijn, worden minder geschikt geacht voor digitale zittingen. Ook is in enkele gesprekken aangegeven dat zaken die worden behandeld door een meervoudige kamer zich minder goed kunnen lenen voor digitale zittingen dan zaken die door een enkelvoudige kamer worden behandeld.

Voor bestuursrechtelijke procedures worden in enkele interviews beroepszaken tegen WOZ-beschikkingen als voorbeeld genoemd. Het gaat doorgaans om relatief beperkte financiële geschillen waar de belanghebbende zich vaak zou laten vertegenwoordigen door procesgemachtigden. Ook ten aanzien van zaken binnen het omgevingsrecht worden mogelijkheden gezien, omdat het relatief vaak om zakelijke en formeel-juridische geschillen gaat. Binnen het sociaal zekerheidsrecht zullen volgens gesprekspartners minder vaak mogelijkheden bestaan voor een digitale zitting, omdat het vaak gaat om een relatief kwetsbare groep.

Ten aanzien van civielrechtelijke procedures worden met name handel en kantonzaken genoemd waar een digitale zitting mogelijk geschikt is, omdat in deze zaken vaker een zakelijk geschil aan de orde is. Ook worden in interviews verschillende voorbeelden gegeven van zaken waar een digitale zitting mogelijk minder gewenst is. Zaken in het familie- en personenrecht zouden zich bijvoorbeeld minder lenen voor een digitale zitting, omdat bij deze zaken relatief vaak veel emoties kunnen spelen en er sprake is van persoonlijke en familiale problemen, zoals bij een echtscheiding of een geschil over een erfenis. Ook bij bijvoorbeeld huurconflicten of burengeschillen kan vaker een emotionele component spelen bij de betrokkenen, waardoor een fysieke zitting de voorkeur zou hebben.

In zaken waar wordt gepoogd een schikking te treffen, menen verschillende gesprekspartners dat een digitale zitting minder wenselijk is. De voorkeur is om dergelijke onderhandelingen ‘face-to-face’ te doen. Tijdens een ‘comparatie na antwoord’ in civiele procedures geeft de rechter vaak nog de gelegenheid tot het treffen van een schikking. In dat geval worden de partijen en hun advocaten bij een fysieke zitting vaak letterlijk de gang op gestuurd, zodat ze een poging kunnen doen om overeenstemming te bereiken over een schikking. Enkele gesprekspartners geven aan dat de ervaring is dat bij een digitale zitting een advocaat minder snel bereid is tot het treffen van een schikking.

Het beeld is dat de afgelopen twee jaar bij zaken binnen het psychiatrisch patiëntenrecht (Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) en Wet zorg en dwang (Wzd) de meeste zittingen digitaal hebben plaatsgevonden. Deze zittingen vinden normaliter plaats op locatie, vaak bij de betreffende (zorg)instelling of psychiatrische kliniek. Gedurende de coronacrisis had het prioriteit om het risico op besmettingen zo laag mogelijk te houden, waardoor de nodige restricties golden voor bezoekers en de zittingen noodgedwongen digitaal plaatsvonden. Ondanks het feit dat relatief veel Wvggz- en Wzd-zaken digitaal zijn behandeld tijdens de coronacrisis, achten veel geïnterviewden zaken binnen het psychiatrisch patiëntenrecht minder geschikt voor een digitale zitting. Deze zaken gaan over personen die te maken hebben met verplichte zorg vanwege een psychische aandoening en over onvrijwillige zorg of onvrijwillige opname van personen met een verstandelijke beperking of met een psychogeriatrische aandoening (zoals dementie). Het gaat om een groep met kwetsbare personen met geestelijke problematiek, die vaak in de war zijn en/of onder de medicatie zitten, en soms ook niet goed kunnen zien of horen. Om deze reden zou een fysieke zitting nadrukkelijk de voorkeur hebben bij Wvggz- en Wzd-zaken.

Zoals eerder aangegeven is het uiteindelijk van de specifieke aard en omstandigheden van een zaak afhankelijk of er al dan niet mogelijkheden bestaan voor een digitale zitting. Dit betekent dat bijvoorbeeld een civielrechtelijke zaak waar een klein zakelijk geschil aan de orde is om bepaalde redenen niet geschikt kan zijn voor een digitale zitting, en andersom dat bijvoorbeeld een zaak in het personen- en familierecht in bepaalde gevallen zich juist wel leent voor een digitale zitting.

Strafrecht

Binnen het strafrecht worden door gesprekspartners met name mogelijkheden gezien bij de pro-formazittingen (waarin wordt beslist over de verlenging van de voorlopige hechtenis) en regiezittingen (waarin wordt beslist over onderzoekswensen). Bij dit type zittingen – die relatief kort duren – is de inhoudelijke behandeling van de zaak niet aan de orde. De nadruk ligt dan op de formeel-juridische en de procedurele aspecten van de strafzaak, waardoor de rol en inbreng van de verdachte beperkt is. Een uitgebreid verhoor van de verdachte is dan zeldzaam. Het proces verloopt grotendeels tussen de rechter, officier van justitie en de advocaat. In enkele gesprekken wordt wel genuanceerd dat in bepaalde complexe zaken (vaak zaken die door de meervoudige kamer worden behandeld) de pro-formazitting ook relatief lang kan duren, waardoor een digitale zitting mogelijk minder gewenst is.

Ook worden mogelijkheden gezien bij de raadkamer gevangenhouding. De raadkamer besluit over de gevangenhouding van verdachten in het kader van de voorlopige hechtenis, over de verlenging van de gevangenhouding en over schorsing of opheffing daarvan. Tegelijkertijd wordt door enkele gesprekspartners opgemerkt dat niet uit het oog moet worden verloren dat ook de raadkamer gevangenhouding ‘ergens over gaat’, namelijk of een verdachte dertig, zestig of negentig dagen in voorlopige hechtenis moet. Bij een verdachte die de betrokkenheid

bij het strafbare feit ontkent en voor het eerst met justitie in aanraking komt, is het volgens een gesprekspartner bijvoorbeeld voorstelbaar dat diegene fysiek naar de rechtbank wil om zijn of haar verhaal te doen.

Ook bij andere relatief kortdurende zittingen kan een digitale/hybride zitting mogelijkheden bieden. In een interview wordt de TUL-zitting (Tenuitvoerlegging voorwaardelijke straf) als voorbeeld genoemd. Bij een dergelijke zitting beslist de rechter of een voorwaardelijke straf alsnog ten uitvoer moet worden gelegd, omdat de verdachte zich (mogelijk) niet heeft gehouden aan de algemene en bijzondere voorwaarden van de voorwaardelijke straf.

De meeste gesprekspartners menen dat bij de inhoudelijke behandeling van strafzaken een digitale/hybride zitting in principe niet wenselijk is. Aangegeven wordt dat juist bij strafzaken non-verbale communicatie en het kunnen 'lezen' van gezichtsuitdrukkingen van procesdeelnemers van groot belang zijn. Dit geldt in het bijzonder voor een verdachte, maar is bijvoorbeeld ook van belang bij het horen van een getuige. Over het algemeen is de opvatting dat verdachten in beginsel gebruik moeten kunnen maken van het aanwezigheidsrecht tijdens de inhoudelijke behandeling, zonder dat daar inbreuk op wordt gemaakt door eventuele beperkingen als gevolg van een digitale zitting. Dit geldt des te meer naarmate een zwaardere strafbaar feit ten laste is gelegd en een zwaardere straf kan worden opgelegd. Verdachten moeten de gelegenheid krijgen om fysiek hun verhaal te doen en fysiek in contact te staan met diegene die hem of haar berecht.

2.4.8 Type individu

In de interviews wordt naar voren gebracht dat het per persoon kan verschillen of een fysieke dan wel digitale deelname gewenst is. Dit is niet alleen afhankelijk van het type zaak, maar ook de omstandigheden, ervaringen en behoeftes van rechtzoekenden spelen een rol en verschillen per persoon. Ook maakt het uit of in een zaak een professionele partij (onderneming) betrokken is of een natuurlijk persoon. Daarnaast kan het van belang zijn of een rechtzoekende zelf aanwezig is tijdens de zitting of zich laat vertegenwoordigen door een (professionele) gemachtigde.

Verskillende gesprekspartners benoemen bepaalde kwetsbare doelgroepen waar een digitale zitting in beginsel minder wenselijk zal zijn. In het bijzonder wordt gewezen op jeugdigen en personen met verstandelijke beperkingen, psychische problematiek en/of beperkte communicatieve vaardigheden. Aangegeven wordt dat het bij kwetsbare rechtzoekenden extra van belang is dat de rechter(s) (non-verbaal) contact kan maken met de rechtzoekende. De ervaring is dat dit over het algemeen in een fysieke zitting gemakkelijker gaat en het beter lukt om te communiceren met kwetsbare personen dan in een digitale zitting. Ook wanneer bij een zaak een persoon betrokken is die de Nederlandse taal niet (of beperkt) beheerst en een tolk nodig is, heeft een fysieke zitting de voorkeur bij gesprekspartners. De ervaring is dat digitale zittingen met een tolk en/of personen met een taalbarrière minder goed verlopen, omdat tolkenbijstand dan minder goed is te faciliteren.

Aan de andere kant zijn er ook bepaalde doelgroepen voor wie een digitale zitting juist mogelijkheden kan bieden. Voor ouderen, personen die slecht ter been zijn en/of voor gehandicapten kan het afreizen naar een rechtbank voor een fysieke zitting als (zeer) belastend worden ervaren. Voor deze groep mensen kan digitale deelname aan een zitting – mits zij voldoende digitaal vaardig zijn – een passend alternatief zijn.

Bepaalde rechtzoekenden zullen nadrukkelijk de voorkeur hebben om fysiek aanwezig te zijn bij een zitting, bijvoorbeeld omdat zij dan het gevoel hebben dat zij beter worden gezien en gehoord. Uit onderzoek in opdracht van ZonMw (2022) volgt dat een fysieke zitting van belang kan zijn voor de ervaren procedurele rechtvaardigheid van rechtzoekenden; het gevoel van een *day in court*.⁷² Voor andere rechtzoekenden kan het juist veiliger en vertrouwdere voelen om digitaal deel te nemen aan een zitting. Ook kunnen rechtzoekenden een digitale zitting prefereren, omdat dat vanwege het ontbreken van reistijd comfortabeler is.

Dat de ervaringen en behoeftes per persoon verschillen, volgt bijvoorbeeld uit een interview waarin namens Slachtofferhulp NL is aangegeven dat de voorkeur van slachtoffers en nabestaanden voor een fysieke of digitale aanwezigheid sterk persoonsafhankelijk is. Bepaalde slachtoffers en nabestaanden hebben een voorkeur voor fysieke (en actieve) aanwezigheid in de rechtszaal. Personen die gebruik willen maken van het spreekrecht kunnen het bijvoorbeeld belangrijk vinden om daarbij de verdachte ook in de ogen te kunnen kijken. Ook kan de houding van de verdachte meespelen. Bij een verdachte die het strafbare feit bekend en spijtig wil betuigen, is het bijvoorbeeld voorstelbaar dat een slachtoffer fysiek in de zaal wil zijn om dit te horen. Tegelijkertijd zijn er ook slachtoffers en nabestaanden die liever niet fysiek reeks geconfronteerd willen worden met een verdachte in een rechtszaal. In een interview wordt als voorbeeld genoemd dat sommige slachtoffers van stalking en huiselijk geweld liever niet fysiek naar de rechtszaal willen, omdat ze niet weer geconfronteerd willen worden met iemand van wie ze juist afstand willen nemen. Voor deze groep kan digitale deelname aan de zitting juist een uitkomst bieden, omdat dan sprake is van meer afstand tussen verdachte en slachtoffer/nabestaande. Ook kan privacy, veiligheid en bescherming hierbij een rol spelen. Een digitale behandeling kan voor een deel van de slachtoffers voorzien in de mogelijkheid om het strafproces wat meer op afstand te volgen, zonder dat ze bijvoorbeeld geconfronteerd worden met de verdachte en zonder dat ze zichzelf bekend hoeven te maken.

2.5 Visie op permanente regeling

2.5.1 Mondelinge digitale behandeling in burgerlijke en bestuursrechtelijke procedures

Vrijwel alle gesprekspartners vinden het wenselijk dat in bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures de mogelijkheid behouden blijft om digitale/hybride zittingen te houden. Het wordt vooral gezien als aanvullend middel/instrument op fysieke zittingen, dat in bepaalde gevallen een passend alternatief kan bieden. De Raad voor de rechtspraak is bezig met het ontwikkelen van een plan van aanpak/visie op online zittingen. In zijn jaarverslag van 2021 staat het volgende over digitale zittingen:

Jaarverslag 2021 Raad voor de rechtspraak:

Op basis van opgehaalde standpunten heeft de Rechtspraak een conceptvisie op online zittingen geformuleerd met als uitgangspunt dat zittingen fysiek plaatsvinden. Ondanks dat uitgangspunt is het niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk om te (blijven) kijken naar de mogelijkheden die online zittingen bieden. In aansluiting op maatschappelijke behoeften kan een online zitting worden ingezet, waarbij rechtsbeginselen als toegankelijkheid en tijdigheid belangrijke aspecten zijn die in de afweging worden meegenomen. Het is in het concrete geval aan de individuele rechter om te beslissen of de rechtszaak (deels) online of fysiek wordt behandeld. De kwaliteit en ondersteuning van de voorziening online zittingen moeten zijn gewaarborgd. In 2022 werkt de Rechtspraak verder aan de doorontwikkeling van de uitgangspunten en de implementatie van deze visie.⁷³

⁷² Ter Voert e.a. 2022, p. 342.

⁷³ Raad voor de rechtspraak 2022, p. 30.

Ook de Afdeling bestuursrechtspraak stelt in haar jaarverslag dat digitale zittingen voorzien in een blijvende behoefte:

Jaarverslag 2021 van de ABRvS:

Ten opzichte van 2020 is meer gebruikgemaakt van de mogelijkheid om via een videoverbinding deel te nemen aan een rechtszitting. Aan de videozitting zijn zowel voor- en nadelen verbonden. De mogelijkheid om via een videoverbinding deel te nemen, voorziet in een blijvende behoefte, zoveel is duidelijk. Dit rechtvaardigt een permanente wettelijke grondslag.⁷⁴

In interviews wordt door rechters en advocaten naar voren gebracht dat fysieke zittingen in beginsel het uitgangspunt zouden moeten blijven. Tegelijkertijd wordt onder gesprekspartners wisselend gedacht over de mate waarin gebruik zou moeten worden gemaakt van digitale zittingen en in welke gevallen het een passend alternatief is. De ene gesprekspartner meent dat digitale zittingen enkel kunnen plaatsvinden in situaties waarin een fysieke zitting om bepaalde redenen niet mogelijk is. De andere gesprekspartner ziet daarentegen weer mogelijkheden om digitale zittingen breed in te zetten of vindt zelfs dat bij bepaalde type zaken een digitale zitting het uitgangspunt kan vormen, waarbij de zitting alleen fysiek plaatsvindt als er bezwaren tegen een digitale zitting bestaan.

Verschillende gesprekspartners benadrukken in algemene zin dat de kwaliteit van de procedure (de ‘goede procesorde’), het belang van de rechtsbescherming en de rechtspositie van rechtzoekenden zwaarder moeten wegen dan eventuele efficiëntieoverwegingen die een digitale zitting aantrekkelijk maken. Enkele gesprekspartners vrezen dat de mogelijkheid van digitale zittingen ertoe kan leiden dat keuzes vanuit het perspectief van bedrijfsvoering/management leidend worden bij de beslissing om al dan niet digitale zittingen te houden. Daardoor zou er (te veel) druk kunnen ontstaan om vooral vanwege efficiëntieoverwegingen te kiezen voor digitale zittingen met mogelijk negatieve consequenties voor de kwaliteit van de rechtsprocedure. Daarom zouden zij graag zien dat in wet- en regelgeving het uitgangspunt wordt verankerd dat zittingen in beginsel fysiek plaatsvinden.

De gedeelde opvatting is dat de beslissing over het houden van een fysieke, digitale of hybride zitting aan de rechter is. Daarbij wordt een instemmingsrecht van procespartijen niet nodig geacht. Bovendien wordt in verschillende gesprekken aangegeven dat een instemmingsrecht onwenselijk kan zijn in zaken waar partijen ‘lijnrecht’ tegenover elkaar staan, bijvoorbeeld in een vechtscheiding. Een instemmingsrecht zou er dan bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat een procespartij bewust een ‘veto’ uitspreekt over het houden van een digitale zitting wanneer de wederpartij daar juist om bepaalde redenen een verzoek toe heeft gedaan. Wel zouden volgens gesprekspartners partijen in beginsel in de gelegenheid moeten worden gesteld om hun mening kenbaar te maken over het houden van een digitale zitting. Daarbij wordt in enkele interviews de kanttekening geplaatst dat hier niet in alle gevallen voldoende tijd voor bestaat, bijvoorbeeld omdat last-minute een verzoek wordt gedaan voor digitale deelname aan een zitting.

Zoals aangegeven zou de rechter moeten oordelen op basis van de aard en omstandigheden van de zaak of in het concrete geval een fysieke zitting of digitale zitting passend is. Daarbij vormen de algemene rechtsbeginselen in eerste instantie een belangrijk kader, in het bijzon-

⁷⁴ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 2022, p. 2-3.

der het recht op een eerlijk proces en alle aspecten die daarmee samenhangen (zoals aanwezigheidsrecht, recht op effectieve deelname aan het proces). De rechter dient te beoordelen in hoeverre inbreuk wordt gemaakt op dergelijke rechtsbeginselen en of dit in het concrete geval gerechtvaardigd is. Uit de interviews komen verschillende factoren/omstandigheden naar voren die een rol spelen bij de afweging om al dan niet een digitale zitting te houden:

- *wens/belangen van procespartijen*: wanneer een of meer procespartijen bezwaar hebben tegen een digitale zitting, geldt dat in beginsel als contra-indicatie voor het houden van een digitale zitting.
- *complexiteit en aard van de zaak*: naarmate een zaak complexer van aard is, zal een fysieke zitting eerder gepast zijn. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij relatief veel procesdeelnemers, behandeling door een meervoudige kamer (versus de enkelvoudige kamer), een omvangrijk procesdossier, een juridisch complexe zaak en/of een zaak waar de rechter(s) veel vragen hebben aan procespartijen.
- *emotionele gehalte van de zaak*: in zaken waar een emotionele component aan de orde is, zal de fysieke aanwezigheid van procesdeelnemers over het algemeen van groter belang zijn. Bij zaken waar vooral een (klein) zakelijk/financieel geschil aan de orde is, kan er meer ruimte zijn voor een digitale zitting. Een aandachtspunt is dat de rechter maar tot op zekere hoogte (bijvoorbeeld op basis van het dossier) op voorhand een inschatting kan maken in welke mate emoties spelen bij de zaak. Vaak zal pas ter zitting echt blijken in hoeverre dit het geval is. Dit kan het moeilijker maken om voorafgaand aan de zitting het emotionele gehalte van de zaak te betrekken in de afweging over het al dan niet houden van een digitale zitting.
- *type procespartij*: wanneer een kwetsbare rechtzoekende betrokken is bij de zaak, zal een fysieke zitting meer voor de hand liggen. Dit geldt bijvoorbeeld voor zaken waar jeugdigen, personen met verstandelijke beperkingen, psychische problematiek en/of beperkte communicatieve vaardigheden betrokken zijn. Ook bij rechtzoekenden met een taalbarrière en die eventueel tolkenbijstand nodig hebben zal een fysieke zitting de voorkeur verdienen, bijvoorbeeld als de gewenste tolkenbijstand niet voldoende kan worden gefaciliteerd. Ook bij een eventuele onevenwichtigheid tussen partijen, zoals een particuliere rechtzoekende die tegenover een professionele partij (bestuursorgaan of onderneming) een procedure voert, kan fysieke aanwezigheid van procesdeelnemers van groter belang zijn met het oog op het beschermen van de rechtspositie van de rechtzoekende. Wanneer in een zaak alleen professionele partijen zijn betrokken of een rechtzoekende zich laat vertegenwoordigen door een (professionele) gemachtigde (en zelf niet aanwezig is), kan er meer ruimte zijn voor een digitale zitting.
- *digitale vaardigheid en beschikbaarheid over technische middelen bij procesdeelnemers*: een digitale zitting zal eerder ongewenst zijn wanneer een procesdeelnemer niet of onvoldoende digitaal vaardig is (en/of niet kan worden begeleid bij het inloggen), niet beschikt over geschikte technische middelen om zonder problemen (en ten koste van de beeld- en geluidskwaliteit) digitaal deel te nemen aan een zitting en/of niet de mogelijkheid heeft om vanuit een geschikte ruimte (met een goede internetverbinding, zonder andere aanwezigen en/of omgevingslawaaï) digitaal deel te nemen.
- *verwachte duur van de zitting*: naarmate een zitting langer duurt, zal de voorkeur meer uitgaan naar een fysieke zitting. De duur van de zitting hangt onder meer samen met het aantal procesdeelnemers en de complexiteit van de zaak.
- *toegankelijkheid van de procedure en tijdige procesgang*: de mogelijkheid van een hybride of digitale zitting kan in bepaalde gevallen ervoor zorgen dat procesdeelnemers kunnen deelnemen aan de zitting, waar dat bij een fysieke zitting niet of minder gemakkelijk mogelijk zou zijn (bijvoorbeeld vanwege reistijd of -kosten). Ook kan het de doorlooptijd van de procedure verkorten. Een digitale zitting kan daarmee in bepaalde zaken

ten goede komen aan de toegankelijkheid van de procedure en een tijdige procesgang. Dit aspect kan de rechter meewegen in de afweging om al dan niet een digitale zitting te houden.

- *overig*: een digitale zitting kan minder gewenst zijn wanneer sprake is van een rechtszaak met een groot maatschappelijk belang en/of veel media-aandacht. Ook wanneer er risico bestaat op beïnvloeding van procesdeelnemers buiten beeld is een digitale zitting minder wenselijk.

Gesprekspartners benadrukken dat het uiteindelijk erg casuïstisch is of een zaak zich leent voor een digitale zitting. In interviews wordt aangegeven dat het daarom lastig is om op voorhand bepaalde typen zaken aan te wijzen waar een digitale zitting mogelijk is of waar dat juist ongewenst is. Een eventuele permanente regeling ten aanzien van de inzet van digitale middelen in bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures zou volgens de meeste gesprekspartners daarom een algemene regeling moeten vormen, zonder dat daarbij nader is gespecificeerd bij welk soort zaken het houden van digitale/hybride zittingen al dan niet is toegestaan.

Randvoorwaarden

Gedurende de coronacrisis moesten in veel rechterlijke procedures noodgedwongen digitale zittingen worden gehouden, terwijl daarvoor ten tijde van het uitbreken van corona bij veel rechtbanken nog geen of onvoldoende technische voorzieningen beschikbaar waren. Dit betekent dat de afgelopen twee jaar de beeld- en geluidskwaliteit niet altijd op orde was en de nodige technische problemen zich voordeden die een vertragend/verstoring effect hadden op het verloop van de digitale zitting. In gesprekken wordt aangegeven dat de context anders is wanneer digitale zittingen op de langere termijn meer als structurele voorziening kan worden ingezet. In dat geval is immers geen sprake meer van het houden van digitale zitting als crisisoplossing.

Door vrijwel alle gesprekspartners wordt daarom aangegeven dat de kwaliteit van de technische en logistieke voorzieningen op orde moet zijn met het oog op de inzet van digitale zittingen op de langere termijn. Dat betekent dat de beeld- en geluidskwaliteit van de digitale zitting voldoende geborgd moet zijn. Dit vormt een belangrijke basis- en randvoorwaarde voor het houden van digitale zittingen. De technische en logistieke faciliteiten in de rechtbank moeten op orde zijn. Daarbij gaat het onder meer om zaken als goede beeld- en geluidskwaliteit, goede cameraposities (en cameraregie) zodat procesdeelnemers (en overige aanwezigen) goed in beeld zijn, de inrichting van de zittingszaal (ook met het oog op hybride zittingen), een stabiele en veilige verbinding, et cetera. Niet alleen de kwaliteit van de technische en logistieke faciliteiten bij de rechtbank is van belang; ook de kwaliteit van de apparatuur die andere procesdeelnemers gebruiken en de ruimte van waaruit zij deelnemen (goede belichting, weinig omgevingslawaai, goede internetverbinding), is van invloed op de beeld- en geluidskwaliteit. Ook de digitale vaardigheid van procesdeelnemers is een aandachtspunt als het gaat om een soepel verloop van de digitale zitting. Verder is voldoende flexibiliteit in het logistieke proces van belang, zodat eventuele uitloop of vertraging van een zitting de procesgang niet verstoren.

Naast het voldoende borgen van de kwaliteit van de technische en logistieke voorzieningen, komen uit de interviews verschillende andere randvoorwaarden/aandachtspunten naar voren met betrekking tot het houden van digitale zittingen op de langere termijn:

- *Administratieve, technische en logistieke ondersteuning tijdens digitale zitting*: goede ondersteuning voorafgaand en tijdens de digitale zitting draagt eraan bij dat de zitting tijdig kan beginnen, soepel verloopt en eventuele technische/logistieke problemen tij-

- dig kunnen worden opgelost. Wanneer een procesdeelnemer met een taalbarrière deelneemt, dient de tolkenbijstand voldoende gefaciliteerd te kunnen worden. Indien dit niet mogelijk is, vormt dit een contra-indicatie voor het houden van een digitale zitting.
- *Decorum*: met het oog op het gewenste decorum kunnen bepaalde eisen worden gesteld aan de virtuele achtergrond van de procesdeelnemers (in het bijzonder de rechters) en de ruimte/omgeving waar procesdeelnemers zich bevinden (neutrale achtergrond en zo min mogelijk omgevingslawaaï). Ook kan worden gedacht aan eisen aan het kostuum van rechterlijke ambtenaren en advocaten. Voor fysieke zittingen in de rechtbank is namelijk ook bepaald dat rechterlijke ambtenaren (rechters en officieren van justitie) en advocaten een toga dienen te dragen.⁷⁵
 - *Bijstand advocaat*: bijstand/ondersteuning van de cliënt en vertrouwelijk overleg tussen de cliënt en advocaat tijdens een zitting zijn van wezenlijk belang voor de verdediging van de rechtzoekende en het waarborgen van zijn/haar rechten. Een digitale/hybride zitting kan tot gevolg hebben dat de advocaat en cliënt niet in dezelfde ruimte aanwezig zijn, wat de ondersteuning/bijstand door de advocaat en de mogelijkheid tot vertrouwelijk overleg kan bemoeilijken. Het is van belang om dit tijdens een digitale zitting – in overleg met de rechter(s) – zoveel mogelijk te faciliteren.
 - *Equality of arms*: dit ziet op het zoveel mogelijk borgen van een ‘gelijk speelveld’ ten aanzien van alle procesdeelnemers en de rechtvaardigheidsbeleving. Dit geldt in het bijzonder bij hybride zittingen waar één of meer procespartijen digitaal deelnemen aan een fysieke zitting;
 - *Openbaarheid*: de toegankelijkheid van de openbare zitting moet zijn geborgd voor pers en publiek. Bij hybride/digitale zittingen vormt het risico op opname van de zitting een aandachtspunt.

2.5.2 Horen of verhoren per telefoon in strafzaken

De mogelijkheid om personen te horen of verhoren per videobeeld bestond reeds voor de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet. Artikel 27 van de Tijdelijke wet voorziet (onder meer) in een verruiming van deze mogelijkheid door het telefonisch horen of verhoren van personen toe te staan. Door gesprekspartners wordt breed gedeeld dat een digitale verbinding met zowel beeld en geluid de voorkeur verdient boven enkel een geluidsverbinding. Wel volgt uit interviews dat er draagvlak bestaat om de wettelijke mogelijkheid tot het horen of verhoren per telefoon in strafzaken te behouden. Het gebruiken van een telefoonverbinding zou dan in principe alleen moeten worden toegestaan wanneer het niet mogelijk is om een persoon op andere wijze te horen of verhoren (fysiek dan wel per videoverbinding). Op deze manier bestaat er een alternatief in ‘noodgevallen’, oftewel wanneer fysiek of per video horen niet mogelijk is. Daarnaast wordt aangegeven dat het beschermen van de privacy een overweging kan zijn om een persoon niet in beeld te horen/verhoren, bijvoorbeeld in verband met de veiligheid van de betreffende persoon. Enkele gesprekspartners menen verder dat het telefonisch horen alleen kan plaatsvinden wanneer de betreffende procespartij daarmee instemt. Dat geldt in het bijzonder voor de verdachte/diens raadsman.

Een aandachtspunt bij telefonische zittingen is het kunnen identificeren van de te horen of verhoren persoon. Via een beeldverbinding is dit vanzelfsprekend gemakkelijker dan bij een telefonisch verbinding. In een interview is als voorbeeld genoemd dat bij een telefonische verbinding ter verificatie van de identiteit wordt gevraagd naar de NAW-gegevens en het identiteitsnummer van de betreffende persoon. Dit is echter geen waterdicht systeem. Enkele gesprekspartners menen dat het wenselijk zou zijn dat in een wettelijke regeling nader wordt

⁷⁵ Zie Kostuum- en titelatuurbesluit rechterlijke organisatie.

vastgelegd welke procedure moet worden gevolgd voor het vaststellen van de identiteit van een persoon bij het horen of verhoren per telefoon.

2.5.3 Mondelinge digitale behandeling in strafzaken

Het strafrecht onderscheidt zich van rechterlijke procedures binnen het bestuurs- en civiel recht, omdat bij strafrechtelijke procedures reeds voor de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet een wettelijke regeling bestond die voorziet in de toepassing van videoconferentie. Deze mogelijkheid bestond ook al voor vreemdelingenbewaringzaken.⁷⁶ Volgens deze regeling kunnen alle procesdeelnemer per video worden gehoord, met uitzondering van rechters, griffie en officieren van justitie. Daarbij kan videoconferentie worden toegepast in elke strafprocesfase, zoals het vooronderzoek, terechtzitting en ook de tenuitvoerlegging. Bovendien is de regeling in 2020 (vlak voor inwerkingtreding van de Tijdelijke wet) uitgebreid naar andere categorieën verdachten/zaken, te weten: minderjarige verdachten (vanaf de fase van inbewaringstelling, verdachten met een ziekelijke stoornis of gebrekkige ontwikkeling van de geestvermogens, verdachten van een zedenmisdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, in zaken waar door het strafbaar feit een dodelijk slachtoffer te betreuren was en in zaken waarin het slachtoffer gebruikmaakt van zijn spreekrecht.

In interviews wordt aangegeven dat de bestaande wettelijke regeling omtrent de toepassing van videoconferentie al mogelijkheden biedt. Verdachten, getuigen en deskundigen kunnen immers al digitaal (per video) worden gehoord, verhoord of ondervraagd tijdens zittingen in de verschillende fasen van een strafproces. De afgelopen twee jaar is gedurende de coronapandemie veel nieuwe ervaring opgedaan met digitale/hybride zittingen en zijn de technische faciliteiten hiervoor fors verbeterd. Gelet hierop is de verwachting dat ook op de langere termijn gebruik zal worden gemaakt van toepassing van videoconferentie. Daarnaast wordt in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering voorzien in een enigszins verruimde regeling voor de toepassing van videoconferentie (zie kader in paragraaf 2.2.2).

Over de noodzaak en wenselijkheid om op de langere termijn in het kader van een mondelinge behandeling van strafzaken online zittingen te kunnen houden, wordt wisselend gedacht. Over het algemeen geven gesprekspartners aan dat binnen het strafrecht meer terughoudend moet worden omgegaan met het houden van digitale zittingen dan in bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures. Geïnterviewde rechters (en advocaten en officieren van justitie) geven aan dat de inhoudelijke behandeling ter terechtzitting bij een strafzaak zich in principe niet leent voor een digitale zitting. Zoals in paragraaf 2.4.7 is beschreven, geldt in het bijzonder voor het strafrecht dat de non-verbale aspecten tijdens een zitting van belang zijn. Ook aan het aanwezigheidsrecht van de verdachte wordt grote waarde gehecht: als de verdachte zelf graag fysiek aanwezig wil zijn, weegt dit zwaar mee. Gelet hierop heeft een fysieke inhoudelijke behandeling ter terechtzitting van een strafzaak nadrukkelijk de voorkeur volgens gesprekspartners. Wel volgt uit de gesprekken dat er draagvlak bestaat om ook in de toekomst bij de raadkamer gevangenhouding, pro-formazittingen en regiezittingen digitale zittingen – in bepaalde gevallen – te kunnen houden.

Gesprekspartners – met name geïnterviewde strafrechters – benadrukken dat binnen het strafrecht een fysieke zitting en fysieke aanwezigheid van de verdachte het uitgangspunt zou moeten zijn. Onder geïnterviewden is er een breed gedeelde opvatting dat de keuze voor een fysieke of digitale/hybride zitting binnen het rechterlijk domein moet worden gemaakt. De rechter dient in een specifieke zaak op basis van de aard en omstandigheden van het geval af

⁷⁶ Zie artikel 1 Besluit videoconferentie.

te wegen of een digitale zitting al dan niet mogelijk is. Daarbij moet de rechter beoordelen in hoeverre de grondrechten van de verdachte worden ingeperkt als gevolg van het houden van een digitale zitting en of deze inperking in het concrete geval gerechtvaardigd is. Het gaat daarbij onder meer om het aanwezigheidsrecht, het onmiddellijkheidsbeginsel, het verdedigingsbeginsel (en de mogelijkheid tot vertrouwelijk overleg tussen advocaat en verdachte) en het recht op een tolk.

De bestaande regeling in het Besluit videoconferentie bepaalt dat de verdachte/diens gemachtigde moet instemmen met de toepassing van videoconferentie ingeval sprake is van voorgeleiding bij de rechter-commissaris met het oog op de inbewaringstelling en bij de inhoudelijke behandeling van de strafzaak door de meervoudige kamer. Onder geïnterviewden wordt wisselend gedacht over de wenselijkheid van een instemmingsrecht van procespartijen – en in het bijzonder van de verdachte/diens gemachtigde – bij de beslissing om al dan niet een hybride of digitale zitting te houden. De meeste gesprekspartners vinden dat het instemmingsrecht zoals opgenomen in het Besluit videoconferentie gehandhaafd moet worden. Aangegeven wordt dat het onwenselijk is wanneer een verdachte tegen zijn wens in digitaal moet deelnemen aan een zitting, omdat dit te veel zijn rechtspositie aantast. Een deel van de gesprekspartners meent dat de rechter het beste in staat is om te beoordelen of in het specifieke geval al dan niet een digitale zitting kan plaatsvinden. De rechter gaat over de goede procesorde, waardoor de keuze voor een digitale of fysieke zitting ook in het rechterlijk domein ligt.

Los van de vraag of een instemmingsvereiste al dan niet gewenst is, geven gesprekspartners aan dat de rechter oog moet hebben voor de wensen van procespartijen en in het bijzonder die van de verdachte. In gesprekken wordt gewezen op mogelijke dilemma's wanneer procespartijen tegenstrijdige wensen hebben over de toepassing van videoconferentie in een zaak. Dit ziet bijvoorbeeld op de vraag welke weging de rechter moet maken in de situatie waar de verdachte digitaal wil deelnemen aan een zitting, terwijl het slachtoffer graag gebruik wil maken van het spreekrecht en de verdachte daarbij in de zittingszaal fysiek in de ogen wil kijken. Of andersom de situatie waar het slachtoffer graag een digitale zitting wil terwijl de verdachte dit bezwaarlijk vindt. Over het algemeen is de opvatting dat meer gewicht moet worden gegeven aan de wens van de verdachte/diens raadsman dan aan die van de officier van justitie of het slachtoffer. Verder wordt aangegeven dat op het moment dat nadrukkelijk door de verdediging bezwaar wordt gemaakt tegen een digitale zitting er zwaarwegende redenen moeten zijn die maken dat de rechter alsnog voor een digitale zitting kiest.

In de beleidsreactie op het rapport 'De verdachte in beeld' – een onderzoek dat in 2020 in opdracht van het WODC is gedaan naar de toepassing van videoconferentie in het strafproces – geeft de minister voor Rechtsbescherming aan dat in uitzonderlijke situaties tegen de wens van de verdachte in alsnog videoconferentie kan worden toegepast. In dat geval moet de berechting via videoconferentie een legitiem doel dienen en moeten waarborgen in acht zijn genomen om ervoor te zorgen dat de verdachte het proces kan horen en volgen en zijn verdedigingsrechten voldoende adequaat kan uitoefenen. Genoemde voorbeelden van legitieme doelen zijn: de beveiliging van de zitting, het moeten vermijden van vervoer van de verdachte vanwege een ernstig risico voor verstoring van de openbare orde of ontsnapping, de bescherming van de rechten van slachtoffers of getuigen of de uitbraak van corona.⁷⁷

De Raad voor de rechtspraak geeft in zijn wetgevingsadvies (na consultatie van strafrechters) over de voorgenomen wijziging van het Besluit videoconferentie aan dat alleen zeer concrete

⁷⁷ Kamerstukken II 2021/22, 29279, nr. 709, p. 6.

en uitzonderlijke veiligheidsrisico's aanleiding kunnen geven om een verdachte in een strafzaak verplicht te horen via een onlineverbinding.⁷⁸

Naast de wens van procespartijen volgen uit de interviews verschillende factoren die bij de afweging voor een fysieke/digitale zitting een rol spelen: aard van de zaak, aard van de zitting, de procesfase, de zwaarte van het ten laste gelegde feit, de zwaarte van de straf die kan worden opgelegd, de beveiliging omtrent het vervoer en tijdens de zitting. Verder gelden in algemene zin ook de factoren/omstandigheden/randvoorwaarden die in paragraaf 2.5.1 ten aanzien van bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures zijn genoemd.

In het eerder genoemde rapport 'De verdachte in beeld' worden verschillende factoren onderscheiden die van belang zijn bij de afweging omtrent de toepassing van videoconferentie in een strafzaak. Deze factoren komen ook allemaal terug in de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd. In de beleidsreactie op het rapport 'De verdachte in beeld' heeft de minister voor Rechtsbescherming aangegeven dat de genoemde factoren een solide basis vormen voor een afwegingskader voor de praktijk.⁷⁹ De volgende factoren worden onderscheiden:⁸⁰

1. *Mogelijkheid van lijfelijke aanwezigheid*: het uitgangspunt is fysieke aanwezigheid van de verdachte. Eerst moet worden gekeken naar de mogelijkheid of de verdachte, indien hij dat wenst, fysiek aanwezig kan zijn. Als de verdachte niet fysiek aanwezig kan zijn, moet actief onderzocht worden of alternatieven mogelijk zijn om aanwezigheid en participatie van de verdachte zo goed mogelijk te garanderen, zoals de mogelijkheid tot participatie via videoconferentie.
2. *Compenserende waarborgen*: bij de toepassing van videoconferentie dienen waarborgen aanwezig te zijn ten aanzien van de techniek en kwaliteit van de apparatuur en verbinding, de organisatie, de veiligheid, de positie van de raadsman van de verdachte en de tolk, het contact met de verdachte en het decorum.
3. *Aard van de zitting en procesfase*: in verband met het onmiddellijkheidsbeginsel is de fysieke aanwezigheid van de verdachte van groter belang wanneer bewijs een grotere rol speelt. Ook bij de vooropleiding en het onderzoek ter terechtzitting is de fysieke aanwezigheid van de verdachte van relatief groot belang, wegens het onmiddellijkheidsbeginsel en het recht van de verdachte om aanwezig te zijn en contact te hebben met de rechter. Bij pro-formazittingen en hoger beroep (afhankelijk van hoe uitgebreid het appel is) is er meer ruimte voor videoconferentie.
4. *Zwaarte tenlastegelegde feit*: in het algemeen geldt hoe zwaarder de gevolgen kunnen zijn voor de verdachte (hoe zwaarder de straf die wordt geriskeerd), hoe belangrijker diens fysieke aanwezigheid is. Naarmate er meer op het spel staat voor de verdachte kan minder snel voorbij worden gegaan aan de instemming van de verdachte met participatie via videoconferentie. Echter, met het oog op het beveiligingsbelang, kan juist ook bij zware vergrijpen videoconferentie worden toegepast.
5. *Wens, gedrag en persoon van de verdachte*: van belang is of de verdachte fysiek aanwezig wenst te zijn in de rechtszaal. Het ontbreken van diens toestemming moet als contraindicatie worden gezien voor de toepassing van videoconferentie. Ook is de kwetsbaarheid van de verdachte een factor die door de rechter moet worden meegenomen.
6. *Belang van behoorlijke strafvordering en andere procespartijen*: de laatste factor is de vraag of en in hoeverre het belang van een behoorlijke strafvordering ernstig in het gedrang zou komen als het strafrechtelijk onderzoek stopt, het proces niet kan aanvangen

⁷⁸ Raad voor de rechtspraak 2022-2.

⁷⁹ Kamerstukken II 2021/22, 29279, nr. 709, p. 5-6.

⁸⁰ De Hoon e.a. 2020, p. 201-205.

of kan worden voortgezet en of dit belang onder de gegeven omstandigheden zwaarder moet wegen dan het belang van de lijfelijke aanwezigheid van de verdachte. Ook de belangen van andere procesdeelnemers moeten hierbij worden meegewogen.

2.6 Analyse en conclusie

Sinds het uitbreken van de coronacrisis is binnen de rechtspraak veelvuldig ervaring opgedaan met het houden van digitale/hybride zittingen in bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures. De mate waarin digitale middelen zijn ingezet, was onder meer afhankelijk van de fase van de coronacrisis, het type zaak, de beschikbaarheid en kwaliteit van de technische faciliteiten voor het houden van een digitale/hybride zitting en de beschikbaarheid van zittingsruimtes in gerechten die voldeden aan de anderhalvemeternorm. Daarnaast is het beeld dat het verschilt per rechtbank en per rechter in hoeverre digitale/hybride zittingen hebben plaatsgevonden.

In algemene zin is de ervaring van betrokkenen dat een digitale zitting beperkingen oplevert ten aanzien van de non-verbale communicatie en dat mogelijk 'contextuele' informatie wordt gemist (zoals hoe procesdeelnemers op elkaar reageren). Ook wordt gewezen op beperkingen ten aanzien van de beeld- en geluidskwaliteit als gevolg van matige technische voorzieningen en technische en logistieke problemen. De mate waarin meerwaarde wordt gezien in digitale zittingen wisselt per gesprekspartner. De meest genoemde voordelen zijn: 1) het vormt een goed alternatief in situaties waarin een procesdeelnemer niet in staat is om fysiek aanwezig te zijn bij een zitting, 2) het bespaart reistijd, (risicovolle) vervoersbewegingen en daarmee samenhangende kosten, 3) het kan de doorlooptijd van procedures verkorten en 4) het kan de toegankelijkheid/laagdrempeligheid van procedures vergroten.

Onder gesprekspartners bestaat een breed draagvlak voor het behouden van de mogelijkheid om digitale/hybride zittingen te organiseren in bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures. De meeste gesprekspartners menen daarbij dat het uitgangspunt moet blijven dat zittingen fysiek plaatsvinden. Afhankelijk van de aard en omstandigheden van de zaak en de wens van procespartijen kan het houden van digitale zittingen meerwaarde hebben. Daarbij is over het algemeen de opvatting dat de kwaliteit van de procedure (de 'goede procesorde'), het belang van de rechtsbescherming en de rechtspositie van rechtzoekenden zwaarder zouden moeten wegen dan efficiëntie- en managementoverwegingen die een digitale zitting aantrekkelijk kunnen maken.

De beoordeling of in een zaak een digitale/hybride zitting al dan niet passend is, zou volgens vrijwel alle geïnterviewden moeten liggen binnen het rechterlijk domein. Een instemmingsrecht van procesdeelnemers wordt daarbij niet noodzakelijk geacht. Wel zouden procespartijen zoveel mogelijk in de gelegenheid moeten worden gesteld om hun wens kenbaar te maken. De belangen/wensen van procespartijen vormen een belangrijke factor die de rechter dient mee te wegen. Er zijn verschillende factoren/omstandigheden die relevant zijn voor de beoordeling of een digitale zitting in een zaak passend is, waaronder: de complexiteit van de zaak, het emotionele gehalte van de zaak, de verwachte duur van de zitting, het aantal procesdeelnemers, het type procespartij, et cetera.

Voor strafrechtelijke procedures (en vreemdelingenbewaringzaken) geldt dat al een wettelijke regeling bestaat die voorziet in de mogelijkheid om personen per videoverbinding te horen,

verhoren of te ondervragen in elke strafprocesfase. Uit de interviews volgt dat de meeste gesprekspartners vinden dat de tijdelijke mogelijkheid om personen per telefonische verbinding te horen of verhoren behouden moet blijven, maar enkel in gevallen waar het niet mogelijk is om een persoon fysiek of per videoverbinding te horen of verhoren. Daarbij vormt het voldoende kunnen identificeren van de te horen of verhoren persoon een bijzonder aandachtspunt.

Verder komt uit de gesprekken het beeld naar voren dat bij strafzaken (nog) terughoudender zou moeten worden omgegaan met de toepassing van digitale middelen tijdens zittingen dan in bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures. Dit geldt in het bijzonder voor de inhoudelijke behandeling van de strafzaak ter zitting. Bij de doorgaans meer kortdurende en/of procedurele zittingen zoals de raadkamer gevangenhouding, pro-formazittingen en regiezittingen bestaat onder gesprekspartners wel meer draagvlak om digitale zittingen te houden. Evenals bij bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures is de opvatting van gesprekspartners dat de keuze voor een digitale, hybride of fysieke zitting in strafrechtelijke procedures aan de rechter(s) is (zoals reeds in de bestaande regeling omtrent de toepassing van videoconferentie). Daarbij lijken ten opzichte van bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures ook meer gesprekspartners een instemmingsrecht van in ieder geval de verdachte/diens raadsman wenselijk te vinden. In algemene zin is de opvatting dat (in ieder geval bij de inhoudelijke behandeling van de strafzaak) slechts in uitzonderlijke situaties tegen de wens van de verdachte in, videoconferentie kan worden toegepast.

Met het oog op het houden van digitale zittingen in bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures zijn er verschillende aandachtspunten/randvoorwaarden die (al dan niet door middel van regelgeving) gewaarborgd moeten worden:

- kwaliteit van beeld en geluid en voldoende technische en logistieke voorzieningen;
- voldoende administratieve, technische en logistieke ondersteuning tijdens zittingen;
- digitale vaardigheid van procesdeelnemers en de beschikking over technische middelen om deel te nemen aan een digitale zitting;
- decorum;
- gelijkwaardigheid procesdeelnemers (equality of arms);
- borging verdedigingsbeginsel en het faciliteren van vertrouwelijk contact tussen advocaat en cliënt;
- borging contact tussen rechter en rechtzoekende;
- de openbaarheid c.q. beslotenheid van de zitting.

3 Elektronisch horen penitentiair beklag/beroep

3.1 Inleiding

Korte toelichting op de voorziening

Artikel 2a van de Tijdelijke wet biedt een tijdelijke voorziening voor het horen van de klager en directeur in penitentiare beklag- en beroepsprocedures door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel (door beeldbellen, (groeps)telefonie of gebruik van audio-visuele vergaderapplicaties), in plaats van een fysieke zitting. Deze regeling beoogt de toegang tot het recht te waarborgen voor strafrechtelijk veroordeelden door een tijdige beslissing op beklag en beroep te faciliteren.

Methodologische verantwoording

Om inzicht te krijgen in de toepassing en praktijkervaringen met het digitaal horen in penitentiare beklag- en beroepsprocedures en de visie op een eventuele permanente regeling hieromtrent zijn acht interviews gevoerd. Er zijn gesprekken gevoerd met de landelijk coördinator van de klankbordgroep Commissies van Toezicht, de coördinator rechtspraak van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), vier secretarissen van verschillende beklagcommissies⁸¹, een voorzitter van een beklagcommissie van een PI (Dordrecht) (tevens advocaat en plaatsvervangend rechter) en twee plaatsvervangend-directeuren van een PI (Veenhuizen).

3.2 Achtergrond

De Penitentiare beginselenwet (Pbw), de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Bvt) en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) bevatten een regeling voor de beklag- en beroepsprocedure voor respectievelijk gedetineerden, tbs-gestelden en jeugdigen die een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel ondergaan. De regelingen voor het beklag- en beroepsrecht voor de drie categorieën gedetineerden en/of inrichtingen verschillen op bepaalde punten enigszins van elkaar, maar komen op hoofdlijnen met elkaar overeen.

⁸¹ De secretarissen ondersteunen de beklagcommissies van respectievelijk de PI Almelo, PI Nieuwegein, PI Ter Apel, PI Veenhuizen, PI Zwolle en FPC Dr. S. van Mesdag (tbs-kliniek). Een van de secretarissen heeft daarnaast schriftelijke input gekregen van de ervaringen van de secretaris van de beklagcommissie van het Centrum voor Transculturele Psychiatrie Veldzicht.

Een (jeugdige) gedetineerde of terbeschikkinggestelde kan beklag doen over een hem betreffende door of namens de directeur of het hoofd genomen beslissing. Daartoe wordt een klaagschrift ingediend bij en behandeld door de beklagcommissie van de Commissie van Toezicht (CvT) van een justitiële (jeugd)inrichting of instelling.⁸² Tijdens een beklagzitting worden de klager en de directeur (of het hoofd) in de gelegenheid gesteld mondeling opmerkingen te maken over het klaagschrift.⁸³ Tegen de uitspraak van de beklagcommissie kunnen de directeur c.q. het hoofd en de klager beroep instellen door het indienen van een beroepsschrift. Het beroepsschrift wordt ingediend bij en behandeld door de beroepscommissie van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Evenals bij de beklagprocedure worden de directeur (of het hoofd) en de klager in het kader van de beroepsprocedure in de gelegenheid gesteld mondelinge opmerkingen te maken.⁸⁴

In artikel 2a van de Tijdelijke wet is geregeld dat het horen van de klager en directeur in penitentiare beklag- en beroepsprocedures kan plaatsvinden door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel (door beeldbellen, (groeps)telefonie of gebruik van audiovisuele vergaderapplicaties), in plaats van een fysieke zitting.⁸⁵ De regeling is volgens de wetgever (in verband met corona) noodzakelijk om voor strafrechtelijk veroordeelden de toegang tot het recht maximaal te waarborgen door een tijdige beslissing op beklag en beroep te faciliteren.⁸⁶

De beklag- en beroepsprocedures in de penitentiare beginselenwetten vormen van het bestuursrecht te onderscheiden sui-generis regelingen. Om deze reden was voor de beklag- en beroepsprocedures een op artikel 2 van de Tijdelijke wet (mondelinge behandeling in burgerlijke en bestuursrechtelijke zaken) aanvullende regeling nodig door middel van de introductie van artikel 2a van de Tijdelijk wet.

3.3 Gebruik in de praktijk

Beklagprocedure

Na het uitbreken van het coronavirus en de eerste coronamaatregelen in maart 2020, vonden in de meeste PI's een tijdlang geen beklagzittingen plaats. In de periode (groveweg) tot en met april/mei 2020 zijn de beklagzittingen (bij de meeste beklagcommissies) uitgesteld/afgezegd en/of werden ingediende klachten schriftelijk behandeld. Veel PI's beschikten ten tijde van de corona-uitbraak nog niet over een systeem/technische voorziening voor digitale zittingen. Het beeld uit de gesprekken is dat in de periode vanaf ongeveer mei 2020 in de meeste PI's geleidelijk aan begonnen is met het organiseren van digitale zittingen. Het verschilt per inrichting wanneer precies is begonnen met het houden van digitale zittingen. Dit was afhankelijk van de beschikbaarheid van technische faciliteiten en het tempo van het kunnen inregelen van de technische systemen in de inrichting. Hoewel de regeling in artikel 2a van de Tijdelijke wet pas in november 2020 is ingevoerd⁸⁷, begonnen in de praktijk beklagcommissies daarvoor dus al

⁸² De Commissie van Toezicht is een bij wet ingestelde groep mensen die toezicht houdt op het reilen en zeilen binnen een justitiële inrichting.

⁸³ Zie hoofdstuk XI (artikelen 60-68) van de Pbw, hoofdstuk XIV (artikelen 56-66) van de Bvt en hoofdstuk XIII (artikelen 65-73) van de Bjj.

⁸⁴ Zie hoofdstuk XII en XIII van de Pbw, hoofdstuk XV van de Bvt en hoofdstuk XIV van de Bjj.

⁸⁵ Het gaat in het bijzonder om de regeling als bedoeld in de artikelen 64, eerste lid, 69, vijfde lid en 73, vierde lid van de Pbw, de artikelen 61, eerste lid, 67, vijfde lid en 69, vierde lid van de Bvt en de artikelen 69, eerste lid, 74, vijfde lid en 78, vierde lid van de Bjj.

⁸⁶ *Kamerstukken II 2019/20*, 35557, nr. 3, p. 2.

⁸⁷ *Stb.* 2020, 522. Artikel 2a van de Tijdelijke wet werkt terug tot en met 16 maart 2020.

met het organiseren van digitale zittingen. Over het algemeen werd het onwenselijk geacht – indien een fysieke zitting niet mogelijk was – om klachten in zijn geheel schriftelijk af te handelen zonder partijen mondeling te horen.

Er zijn ook PI's waar gedurende de coronacrisis geen digitale zittingen hebben plaatsgevonden. Deze inrichtingen beschikten over een fysieke ruimte van voldoende omvang, waar het mogelijk was om de zitting ook gedurende de pandemie – met inachtneming van de anderhalve-meternorm – fysiek te houden. Daarbij werden bij een deel van de PI's beklagzaken door een enkelvoudige beklagrechter afgedaan (die normaliter door een meervoudige beklagcommissie worden behandeld), zodat het mogelijk was om alsnog een fysieke zitting te houden waarbij de deelnemers op minimaal anderhalve meter afstand van elkaar konden zitten. In een interview is daarnaast aangegeven dat ook bij digitale zittingen – met name in de beginperiode van de coronacrisis waar deelnemers nog relatief onervaren waren met digitaal horen – de zaak door een enkelvoudige beklagrechter werd behandeld, waardoor de digitale zitting met minder deelnemers overzichtelijker en met minder (eventuele) problemen kon verlopen.

Het beeld is dat, zodra de coronamaatregelen het weer toelieten, in principe de meeste zittingen weer fysiek plaatsvonden (bij de PI's waar digitale zittingen plaatsvonden). Bij het aanscherpen van de maatregelen (zoals beperkingen over het aantal bezoekers bij een PI c.q. een bezoekersverbod) werd vervolgens weer overgegaan tot digitale zittingen. Op deze wijze hebben de beklagzittingen de afgelopen twee jaar wisselend fysiek en digitaal plaatsgevonden.

Zoals aangegeven verschilt het per PI en per beklagcommissie in hoeverre digitale zittingen hebben plaatsgevonden in de afgelopen twee jaar. Uit de interviews volgt dat de persoonlijke voorkeur van beklagrechters hierbij een grote rol lijkt te spelen. Sommige beklagcommissies hebben een sterke voorkeur voor fysieke zittingen. Deze commissies gingen zodra het weer mogelijk was over op fysieke zittingen. Andere beklagcommissies hebben een voorkeur (in bepaalde gevallen) voor digitale zittingen, vooral wegens efficiëntievoordelen (zie paragraaf 3.4). Ook na het opheffen van de coronamaatregelen zijn er commissies waar nog steeds voornamelijk of gedeeltelijk digitaal wordt gehoord.

Een fysieke beklagzitting lijkt bij de meeste PI's sinds het voorjaar van 2022 weer het uitgangspunt te vormen. Bij fysieke zittingen komt het in de praktijk nog wel geregeld voor dat advocaten verzoeken om digitaal deel te nemen aan de zitting. Wanneer het verzoek wordt gehonoreerd, wordt een hybride zitting georganiseerd, waarbij de beklagcommissie, directie en klager gezamenlijk in een fysieke ruimte zitten en de advocaat digitaal deelneemt. Het verschilt per beklagcommissie hoe met een dergelijk verzoek wordt omgegaan. Dit is uiteraard ook afhankelijk van de reden die daarvoor wordt aangevoerd. Dat het enkel 'gemakkelijker' is (in verband met reistijd) voor de advocaat om digitaal deel te nemen, wordt in beginsel niet als valide reden gezien. Ook speelt mee of er een geschikte technische voorziening is in de zittingsruimte.

Beroepsprocedure

Een beroepscommissie van de RSJ kan beroepschriften schriftelijk of mondeling behandelen. Bij een mondelinge behandeling vonden de zittingen bij de beroepscommissie normaliter – voordat de coronapandemie uitbrak – plaats op een beperkt aantal locaties in Nederland.

Locaties zittingen beroepscommissie RSJ

Zittingen in het kader van beroepszaken bij jeugdige gedetineerden worden sinds enkele jaren gehouden bij het jeugdterrein van de rechtbank Utrecht. Bij beroepsprocedures voor tbs-gestelden

worden de zittingen doorgaans gehouden in de PI Vught, PI Zaanstad en (in mindere mate) in de PI Lelystad. De meeste beroepsprocedures zijn aan de orde bij volwassen gedetineerden. Voor de behandeling van deze zaken is het werkterrein van de beroepscommissies van de RSJ opgedeeld in drie regio's: noord, zuid en west. Zittingen in regio zuid worden doorgaans gehouden in de PI Vught. Voor de regio noord en west geldt dat de zitting (waar normaliter meerdere beroepszaken worden behandeld) meestal wordt gehouden in de inrichting van waaruit de meeste beroepsschriften zijn ingediend, om zodoende het aantal vervoersbewegingen te beperken. Voor de regio noord vinden meestal in de PI Lelystad de zittingen plaats en voor de regio west is het meestal de PI Zaanstad.

Nadat in maart 2020 de coronapandemie uitbrak, was het voor de beroepscommissies van de RSJ niet mogelijk om de zittingen nog fysiek te laten plaatsvinden. Aanvankelijk beschikte de RSJ niet over een eigen telehoorvoorziening die digitaal verbinding kon maken met de betreffende PI van waaruit de klager/directie het beroepsschrift had ingediend. In eerste instantie zijn alle beroepszaken daarom schriftelijk behandeld, waardoor achterstanden zijn opgelopen in de beroepszaken. Door de RSJ is eerst geprobeerd om vanuit de rechtbank Midden-Nederland (in Utrecht) digitale zittingen te organiseren, maar dit lukte niet in verband met slecht communicerende ICT-apparatuur. Vervolgens heeft de RSJ in overleg met het ministerie van Jenv een eigen telehoorvoorziening gerealiseerd op het secretariaat van de RSJ (in Den Haag), zodat de beroepscommissies vanuit deze vaste locatie digitaal verbinding konden maken met de verschillende PI's, van waaruit de klager en directeur digitaal konden deelnemen. Eind 2020 konden daarmee de eerste digitale zittingen plaatsvinden. Vanaf dat moment tot het afschaffen van de coronamaatregelen in 2022 waren de meeste beroepszittingen digitaal. In de zomerperiode van 2021 hebben enkele zittingen wel fysiek kunnen plaatsvinden in verband met de tijdelijke versoepeling van de coronamaatregelen. Na het afbouwen van de coronamaatregelen in het voorjaar van 2022 vinden de zittingen in beginsel weer fysiek plaats.

3.4 Ervaringen van betrokkenen

Gesprekspartners geven aan dat door digitale zittingen te organiseren gedurende de coronapandemie het is gelukt om de klachten 'naar behoren' af te handelen en is voorkomen dat de zittingen moesten worden uitgesteld en/of klachten schriftelijk moesten worden afgehandeld. In algemene zin wordt aangegeven dat een digitale zitting minder wenselijk is dan een fysieke zitting. Bij een digitale zitting wordt meer afstand ervaren en is er geen of minder non-verbale communicatie mogelijk. Daarbij wordt opgemerkt dat bij penitentiaire beklag- en beroepsprocedures sprake is van een kwetsbare doelgroep – in het bijzonder als het gaat om jeugdige gedetineerden en tbs-gestelden – die zich mondeling niet altijd goed kan uitdrukken. De ervaring is dat bij een fysieke zitting het makkelijker is om elkaar te verstaan, er meer non-verbale communicatie is, er minder snel sprake is van miscommunicatie en dat het gemakkelijker is om zaken uit te leggen bij onduidelijkheden.

In enkele interviews wordt verder aangegeven dat bij een mondelinge uitspraak van de beklagcommissie⁸⁸ een digitale zitting minder wenselijk is vanwege de afstand tussen partijen. Een klager kan namelijk (zeer) emotioneel reageren op een mondelinge uitspraak. De ervaring van gesprekspartners is dat bij een fysieke zitting een klager bijvoorbeeld gemakkelijker/snel tot bedaren kan worden gebracht.

⁸⁸ Een beklagcommissie kan in plaats van een schriftelijke uitspraak ook (meteen na de zitting) een mondelinge uitspraak doen over de klacht.

Ook wordt gewezen op technische/logistieke gebreken die een vertragend/verstorend effect hebben op het verloop van de digitale zitting. Met name in de beginperiode waren er de nodige ‘kinderziektes’ en ICT-gerelateerde problemen, zoals slecht geluid, een verbinding die niet goed tot stand komt, digitale onkunde van deelnemers aan de zitting, et cetera. De ervaring is dat in de loop van de tijd de digitale zittingen steeds beter zijn gaan verlopen. Wel is het beeld dat ook anno 2022 nog steeds verschillende technische/logistieke beperkingen worden ervaren bij digitale of hybride zittingen. Zo wordt aangegeven dat de vergaderruimte van verschillende inrichtingen waar de fysieke zitting plaatsvindt niet is voorzien van een telehoorvoorziening. Ingeval een procespartij digitaal wil deelnemen aan een fysieke zitting in de inrichting (vaak de advocaat), moet daardoor geïmproviseerd worden om een hybride zitting te faciliteren. Zo wordt bijvoorbeeld een extra laptop in de vergaderruimte gebruikt als ‘telehoorvoorziening’. Dit is echter verre van ideaal en werkt versturend/vertragend, aldus gesprekspartners. Een ander voorbeeld is dat de klager bij een digitale zitting vaak in een (kleine) ruimte in de PI zit waar het behoorlijk galmt, waardoor de geluidskwaliteit beperkt is en partijen elkaar minder goed kunnen verstaan. Dit geldt in het bijzonder wanneer sprake is van een taalbarrière, als de klager de Nederlandse taal niet (goed) beheerst.

Hoewel door de beklagcommissies of DJI niet uitvoerig is onderzocht wat de ervaring is van klagers bij het digitaal horen in beklag- en beroepsprocedures, hebben gesprekspartners het idee dat gedetineerden over het algemeen een voorkeur hebben voor een fysieke zitting boven een digitale zitting. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat dit ook per klager kan verschillen.

In enkele interviews worden bij digitale zittingen nog andere kleine praktische knelpunten/aandachtspunten naar voren gebracht. Bij een fysieke zitting wordt bij een mondelinge uitspraak doorgaans een afschrift van de uitspraak overhandigd aan de klager. Bij een digitale zitting is dat echter niet mogelijk. Daarom wordt in dat geval het afschrift van de uitspraak nagezonden. De wet bepaalt dat binnen zeven dagen na de mondelinge mededeling van de uitspraak hiertegen beroep kan worden ingesteld.⁸⁹ In een interview is aangegeven dat ervoor wordt gekozen om de beroepstermijn pas te laten aanvangen nadat de klager het afschrift ontvangt, omdat in het afschrift onder meer staat op welke wijze de klager beroep kan instellen tegen de (mondelinge) uitspraak. Dat betekent in de praktijk dus dat de termijn waarin beroep kan worden ingesteld wat later aanvangt.

Een ander genoemd aandachtspunt bij digitale zittingen is dat het niet goed mogelijk is om tijdens de zitting camerabeelden te bekijken, omdat het risico bestaat dat de digitale zitting – en daarmee de camerabeelden die worden afgespeeld – wordt opgenomen. De videobelsoftware die wordt gebruikt (Skype/Microsoft Teams), biedt voorsnog geen functionaliteit om camerabeelden op veilige wijze af te spelen.

Meerwaarde digitaal horen

De ervaren voordelen van digitale zittingen zien met name op efficiëntievoordelen. Een digitale zitting bespaart de nodige reistijd: de leden van de beklag- en beroepscommissies en de advocaat (indien aanwezig) hoeven niet af te reizen naar de betreffende inrichting. Daarnaast geldt dat bij fysieke zittingen in het kader van een beroepsprocedure – naast de beroepscommissie en (indien aanwezig) de advocaat – ook vaak de klager en directeur moeten afreizen naar een bepaalde inrichting, omdat deze zittingen maar op een beperkt aantal locaties in Nederland plaatsvinden. Vooral voor een klager/directeur van een inrichting in bijvoorbeeld

⁸⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 69, eerste lid Pbw.

de provincie Groningen en Zeeland is dit doorgaans tijdrovend. Een digitale zitting bij de beroepscommissie is dus extra tijd- en kostenbesparend, omdat de klager en directeur vanuit een bepaalde inrichting niet hoeven te reizen c.q. te worden vervoerd door DJI naar de locatie waar de fysieke zitting wordt gehouden.

Ook voor eventuele deskundigen die deelnemen aan een zitting bespaart digitale aanwezigheid reistijd en kosten. Bij medische beroepszaken wordt bijvoorbeeld vaak een inrichtingsarts uitgenodigd voor de hoorzitting. In verband met de benodigde reistijd is het soms voor de arts noodzakelijk om de eigen praktijk een dagdeel te sluiten, wat gepaard gaat met kosten. Om deze reden komt het regelmatig voor dat de arts niet deelneemt aan de zitting. Een digitale zitting kan voor dergelijke deskundigen een uitkomst bieden en als positief effect hebben dat deskundigen vaker kunnen deelnemen aan een zitting.

De ervaring is daarnaast dat digitale zittingen gemakkelijker en sneller ingepland kunnen worden, omdat geen rekening hoeft te worden gehouden met reistijd van de deelnemende partijen. Dit zorgt voor meer flexibiliteit en kan zorgen voor kortere doorlooptijden van beklagen en beroepsprocedures.

Digitale zittingen bieden volgens geïnterviewden in het bijzonder mogelijkheden bij beklagzaken waar de klager niet meer verblijft in de inrichting waar de klacht is ingediend. Het gaat daarbij ten eerste om gedetineerden die nadat zij een klacht hebben ingediend in de tussentijd zijn overgeplaatst naar een andere inrichting, en ten tweede om gedetineerden die nadat zij een klacht hebben ingediend de straf inmiddels hebben uitgezeten en zijn vrijgelaten.

Wanneer een klager is overgeplaatst naar een andere inrichting en niet meer in de inrichting verblijft waar de beslissing waartegen geklaagd wordt is genomen, vindt normaliter een zogenoemd rogatoir verhoor plaats. In dat geval kan de klager op verzoek van de beklagcommissie worden gehoord door (een lid van) de beklagcommissie van de inrichting waar de klager op het moment verblijft.⁹⁰ Het lid van deze andere beklagcommissie maakt een proces-verbaal op van het horen en stuurt dit vervolgens toe aan de beklagcommissie die bij de inrichting hoort waar de beslissing is genomen en die de klacht moet behandelen. Daarna wordt doorgaans de directeur tegen wie de klacht is gericht in de gelegenheid gesteld (schriftelijk of mondeling) te reageren op de inhoud van het proces-verbaal, waarna een beslissing van de beklagcommissie volgt.

Dit 'getrapte' systeem – waar schriftelijke stukken heen en weer worden gewisseld, de klager en directeur na elkaar worden gehoord, en de termijnen bewaakt moeten worden – wordt als tijdrovend en omslachtig bestempeld. Een enkele gesprekspartner noemt als voordeel van rogatoir horen dat een beklagcommissie de klager hoort over een klacht die betrekking heeft op een andere inrichting, waardoor deze commissie mogelijk een meer onafhankelijke blik heeft op de klacht en de te horen klager. De meeste gesprekspartners zien echter vooral nadelen bij het rogatoir horen. Er wordt hierbij in het bijzonder gewezen op drie nadelen: 1) het lukt vaak niet om de klacht binnen de wettelijke termijn te behandelen, 2) er is geen sprake van direct hoor en wederhoor van de klager en de directie, en 3) het is onwenselijk dat de klager wordt gehoord door (een lid van) een beklagcommissie die niet zelf beslist op de klacht. Dit laatste punt speelt in het bijzonder in de situatie dat een gedetineerde een klacht heeft ingediend in een PI (voor volwassen gedetineerden) en vervolgens wordt overgeplaatst naar een tbs-kliniek. In een interview is aangegeven dat de beklagcommissie van een tbs-kliniek, die de klager

⁹⁰ Artikel 65, vierde lid Pbw.

dan zou moeten horen, vaak is samengesteld uit personen met een medische of psychologische achtergrond en doorgaans andere type klachten behandelt dan een beklagcommissie van een PI, die vaker is samengesteld uit bijvoorbeeld advocaten en rechters. Gelet hierop is het volgens gesprekspartners wenselijk dat de klager wordt gehoord door de beklagcommissie die moet beslissen op de klacht.

Gesprekspartners geven aan dat het grote meerwaarde zou hebben wanneer een digitale zitting wordt georganiseerd waar de klager en de directeur tegelijkertijd worden gehoord. Dit zou zorgen voor een aanzienlijke versnelling van de procedure. Daarnaast kan het de kwaliteit van de beklagprocedure ten goede komen, omdat bij een digitale zitting alle partijen tegelijkertijd bij elkaar zitten en in de gelegenheid zijn om meteen op elkaar te reageren. Ook biedt het de beklagcommissie de mogelijkheid om nog te bemiddelen tussen beide partijen. Bij de huidige werkwijze wordt een schriftelijk proces-verbaal gemaakt na het horen van de klager waar vervolgens de directie op kan reageren. Daardoor vindt niet gelijktijdig hoor en wederhoor plaats en is er geen tot weinig mogelijkheid om nog te bemiddelen.

In de PI Lelystad is een pilot verricht met digitale zittingen als alternatief voor rogatoire verhoren. Deze pilot is vroegtijdig beëindigd, omdat er praktische belemmeringen werden ervaren. Dit had met name te maken met het feit dat de zittingsroosters van de beklagcommissies verschillen per PI. Het probleem zou zijn dat de PI waar de klager op het moment verblijft, zich vanwege de afwijkende roosters moet voegen naar het rooster van de beklagcommissie van de inrichting waar de beslissing is genomen waartegen de klacht is ingediend. Daarnaast zijn de technische systemen van de inrichtingen nog niet zodanig ingericht om een digitale verbinding tussen inrichting A en inrichting B tot stand te laten komen. De technische systemen van inrichtingen kunnen weliswaar een digitale verbinding leggen met de verschillende rechtbanken (bij strafrechtprocedures), maar tussen inrichtingen onderling is het vooralsnog technisch niet goed mogelijk om een dergelijke verbinding te creëren. Gesprekspartners wijzen erop dat dit praktische knelpunten zijn, waarvoor een oplossing kan worden gevonden.

Daarnaast wordt meerwaarde gezien in een digitale zitting in het geval een klager een klacht heeft ingediend en op het moment van behandeling van de klacht ter zitting de gevangenisstraf heeft uitgezeten en inmiddels is vrijgelaten. Bij klachten waar de klager nog steeds procesbelang heeft en die ontvankelijk zijn – ondanks vrijlating (bijvoorbeeld bij vermissing van bepaalde goederen of een opgelegde disciplinaire maatregel) – moet de klager bij een fysieke zitting weer naar de betreffende PI afreizen om gehoord te worden. Enkele gesprekspartners geven aan dat bij een dergelijke klachtzaak de klager ook goed digitaal kan deelnemen aan de zitting, wat de klager reistijd bespaart.

3.5 Visie op permanente regeling

Alle gesprekspartners geven aan dat het wenselijk is dat de mogelijkheid tot digitaal horen bij beklag- en beroepsprocedures behouden blijft. Ingeval de klager op het moment van behandeling van de klacht ter zitting nog steeds in dezelfde inrichting verblijft waartegen de klacht is ingediend, menen gesprekspartners dat een fysieke zitting in beginsel het uitgangspunt zou moeten blijven. Dit geldt in het bijzonder voor tbs-gestelden en jeugdigen, die een extra kwetsbare groep vormen. Tegelijkertijd worden – afhankelijk van het type klacht, type beslissing en de wensen van procespartijen – wel degelijk mogelijkheden gezien om digitale zittingen te houden. In de eerste plaats is dat in de situatie dat een of meer partijen niet in staat zijn om

fysiek aanwezig te zijn bij de zitting. In dat geval vormt een hybride zitting een geschikt alternatief. Een hybride zitting biedt ook mogelijkheden wanneer een deskundige van ver moet reizen en om die reden niet aanwezig kan/wil zijn bij een fysieke zitting. Verder volgt uit enkele interviews dat bij zaken die relatief eenvoudig en overzichtelijk zijn of waarbij de beklag- of beroepscommissie geen of weinig vragen heeft, kan worden overwogen om een digitale zitting te houden. Bij dergelijke zaken kan een digitale zitting meer flexibiliteit bieden en efficiëntiewinst opleveren door minder reistijd, minder kosten en een mogelijk kortere doorlooptijd. Daarnaast kan het in verband met veiligheidsoverwegingen wenselijk(er) zijn om een klager digitaal (en daarmee op afstand) te horen.

In interviews worden ook enkele voorbeelden gegeven van type zaken waar een fysieke zitting eerder de voorkeur kan hebben boven een digitale zitting. Het gaat dan voornamelijk om beslissingen die relatief ingrijpend zijn voor de gedetineerde, zoals het (langdurig) onder cameraobservatie plaatsen of het onder dwang toedienen van medicatie. Ook geldt dat naarmate meer personen deelnemen aan de zitting (bijvoorbeeld wanneer een deskundige aanwezig is of bij behandeling door een meervoudige beklagcommissie⁹¹), een fysieke zitting eerder de voorkeur kan hebben.

Uit de interviews volgt dat de meeste meerwaarde wordt gezien in een digitale zitting waar klager en directeur gezamenlijk worden gehoord als alternatief voor het rogatoir verhoor. Ook wordt meerwaarde gezien in de mogelijkheid van digitaal horen ingeval een klager op het moment van behandeling van de klacht reeds is vrijgelaten.

Gesprekspartners geven aan dat het aan (de voorzitter van) de beklag- of beroepscommissie is om te bepalen of een digitale zitting in een bepaalde klachtzaak al dan niet wenselijk is. Het is immers ook aan de beklagcommissie om te bepalen of een klager überhaupt wordt gehoord of dat een klacht kennelijk niet-ontvankelijk, gegrond of ongegrond wordt verklaard (waarbij geen hoorzitting plaatsvindt), en het is aan de beroepscommissie om te bepalen of een beroepschrift schriftelijk of mondeling wordt toegelicht door partijen. Een eventueel instemmingsrecht van de klager en/of directie bij de beslissing om een digitale zitting te houden, wordt niet nodig en niet wenselijk geacht door gesprekspartners. De klager en de directie kunnen door de beklag- of beroepscommissie wel in de gelegenheid worden gesteld om hun standpunt naar voren te brengen over het al dan niet houden van een digitale zitting. De wensen van partijen, tezamen met andere factoren zoals het type klacht, type beslissing en eventuele andere omstandigheden, kan de commissie vervolgens meewegen in de beslissing om al dan niet een digitale zitting te houden.

De beklagzittingen zijn – tenzij de beklag- of beroepscommissie om gegronde redenen anders beslist – niet openbaar. Daarmee vormt de openbaarheid van beklagzittingen in beginsel geen aandachtspunt bij het vormgeven van een permanente regeling. Aangezien de beklagzittingen meestal besloten zijn, vormt het risico op opname bij een digitale zitting wel een aandachtspunt (zie hierover ook paragraaf 2.4.4).

⁹¹ Bij een klacht van eenvoudige aard kan de beklagzitting door een enkelvoudige beklagrechter worden gedaan.

3.6 Analyse en conclusie

Door de toepassing van digitaal horen is het mogelijk geweest om gedurende de coronacrisis klachtzaken in het kader van penitentiaire beklag- en beroepsprocedures mondeling te behandelen, zonder dat er al te grote achterstanden zijn opgelopen. De mate waarin digitale zittingen hebben plaatsgevonden, was afhankelijk van de fase van de coronacrisis, maar was ook afhankelijk van de voorkeur van de beklagrechters, de aanwezigheid van voldoende technische voorzieningen in de inrichting en de gebouwspecifieke kenmerken van de inrichting. Daarmee is het beeld dat het per PI en per beklagcommissie verschilt in hoeverre digitaal horen is toegepast.

Uit de interviews volgt dat er draagvlak bestaat om ook op de langere termijn digitaal horen als mogelijkheid te behouden. Hoewel volgens gesprekspartners een fysieke zitting het uitgangspunt zou moeten blijven, in het bijzonder bij tbs-gestelden en jeugdigen die worden gehoord, kan een digitale zitting in bepaalde gevallen meerwaarde bieden. Digitaal horen biedt in ieder geval meerwaarde in de situatie waar een partij om bepaalde redenen niet in staat is om fysiek aan de zitting deel te nemen (en wanneer als gevolg daarvan het alternatief zou zijn dat de zitting uitgesteld zou moeten worden of dat de betreffende partij niet aanwezig is). Verder wordt grote meerwaarde gezien in een digitale zitting als alternatief voor rogatoir horen, omdat in dat geval direct hoor en wederhoor kan plaatsvinden, de doorlooptijd van de beklagprocedure aanzienlijk wordt verkort en de beklagcommissie die op de klacht moet beslissen ook zelf de klager kan horen.

In algemene zin geldt dat – afhankelijk van het type klacht, type klager, type beslissing waartegen wordt geklaagd en de wensen van procespartijen – een digitale zitting (efficiëntie)voordelen kan bieden: minder reistijd (en daarmee samenhangende kosten), een kortere doorlooptijd van de procedure en een grotere kans op aanwezigheid van bepaalde partijen (zoals deskundigen). Gesprekspartners menen dat het hierbij aan (de voorzitter van) de beklag- of beroepscommissie is om in het concrete geval een afweging te maken of fysiek of digitaal horen wenselijk is.

4 Mondelinge digitale behandeling in tuchtzaken

4.1 Inleiding

Korte toelichting op de voorziening

Artikel 3.4 Tweede Verzamelspoedwet biedt twee tijdelijke voorzieningen op het terrein van het tuchtrecht. Het eerste lid biedt grondslag voor het mondeling behandelen van een tuchtrechtelijke zaak door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel en sluit inhoudelijk aan bij de regeling in artikel 2, eerste lid Tijdelijke wet, die deze wijze van behandeling mogelijk maakt in burgerlijke en bestuursrechtelijke gerechtelijke procedures (zie hoofdstuk 2). Het tweede lid van artikel 3.4 Tweede Verzamelspoedwet geeft de voorzitter van bepaalde tuchtcolleges de mogelijkheid om te bepalen dat een zaak wordt behandeld en beslist door drie leden (in plaats van vijf leden).

Methodologische verantwoording

De praktijkervaringen en visies op het permanent maken van de tijdelijke voorziening(en) zijn naar voren gekomen tijdens (groeps)gesprekken met tuchtrechters, secretarissen en andere betrokkenen vanuit verschillende soorten tuchtrecht. Vanuit enkele tuchtcolleges is een schriftelijke reactie binnengekomen. In onderstaande tabel is hierover meer informatie te vinden.

Beroepsgroep	Instantie (eerste aanleg en hoger beroep)	Gesprekspartner/inbreng
Accountants	Accountantskamer CBb	Gesprek met voorzitter en griffier Accountantskamer
Advocaten	Raden van discipline (4) Hof van discipline	Gesprek met voorzitter en griffier Raad van discipline Den Haag Schriftelijke reactie van Raad van Discipline Arnhem-Leeuwarden
Gezondheidszorg	Regionale tuchtcolleges (5, tot 1 april 2022) Centraal tuchtcollege	Gesprek met voorzitter en secretaris Regionale tuchtcollege Den Haag en Amsterdam

Dierenartsen en aanverwante beroepen	Veterinair tuchtcollege (VTC) Veterinair beroepscollege (VBC)	Schriftelijke reacties van VTC en VBC
Gerechtsdeurwaarders	Kamer voor gerechtsdeurwaarders Gerechtshof Amsterdam	Gesprek met voorzitter en secretaris Kamer voor gerechtsdeurwaarders
Registerloodsen	Tuchtcollege loodsen CBb	In 2020 en 2021 heeft het tuchtcollege geen zaken behandeld.
Notarissen	Kamers voor het notariaat (4) Gerechtshof Amsterdam	Gesprek met voorzitter Kamer voor het notariaat Arnhem-Leeuwarden
Scheepsofficieren	Tuchtcollege voor de scheepvaart CBb	Gesprek met secretaris Tuchtcollege voor de scheepvaart
Landbouw	Tuchtcolleges Landbouwkwaliteitswet (3) CBb	Schriftelijke reacties van de Bloembollenkeuringsdienst (BKD), Controleorgaan voor Kwaliteitszaken (COKZ) en Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB) Gesprekken met vertegenwoordiger van BKD en COKZ

Daarnaast is gesproken met een ambtenaar van het ministerie van JenV die betrokken was bij de totstandkoming van deze wettelijke voorziening en twee beklaagden/vertegenwoordigers over hun ervaring met digitaal horen bij de Accountantskamer.

Tot slot is gebruikgemaakt van diverse documenten die de tuchtcolleges hebben opgesteld, waaronder protocollen en jaarverslagen.

4.2 Achtergrond

Digitaal horen

Net als in gerechtelijke procedures is het houden van een openbare (en fysieke) terechtzitting het uitgangspunt bij het horen van partijen bij een tuchtrechtelijke procedure (onder andere artikel 8.25, eerste lid van de Wet dieren en artikel 49, elfde lid van de Advocatenwet).

In de Tijdelijke wet maakt de wetgever het mogelijk om in burgerlijke en bestuursrechtelijke gerechtelijke procedures van dit uitgangspunt af te wijken en de mondelinge behandeling te doen plaatsvinden met inzet van digitale middelen. Ten tijde van invoering van de Tweede Verzamelspoedwet hadden in de reguliere rechtspraak al veel zittingen op deze wijze plaatsgevonden. Op dat moment waren de gerechtsbouwen weer gedeeltelijk geopend en vond in zoveel mogelijk zaken een fysieke terechtzitting plaats.⁹²

In de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat mede als gevolg van de coronamaatregelen en -beperkingen in de rechtspraak achterstanden waren ontstaan in de behandeling van zaken. De voorziening is met name bedoeld om – ook al kunnen fysieke terechtzittingen plaatsvinden – een capaciteitsprobleem bij het houden van fysieke zittingen op te lossen. Hierover overweegt de minister: '[...] de tuchtrechtspraak [heeft] als gevolg van de uitbraak van corona momenteel te maken met een nijpend gebrek aan mogelijkheden tot het houden van fysieke zittingen. Als gevolg daarvan wordt de behandeling van vele tuchtzaken momenteel

⁹² Kamerstukken II 2019/20, 35497, nr. 3, p. 30.

uitgesteld.⁹³ De tijdelijke maatregel wordt gerechtvaardigd vanuit het principe dat klager en beklaagden in tuchtzaken recht hebben op een tijdige behandeling van een zaak. Om deze reden moeten ook gedurende de coronacrisis de zittingen in tuchtzaken door kunnen gaan, zo nodig met toepassing van digitale communicatiemiddelen.

In de nota naar aanleiding van het verslag gaat de minister in op een alternatief voor een digitale behandeling, namelijk door partijen in tuchtzaken het aanbod te doen om in de zaak een schriftelijke tweede ronde te houden en de zaak vervolgens zonder mondelinge behandeling af te doen. Dit heeft volgens hem niet de voorkeur, omdat de mondelinge behandeling in een (laagdrempelige) tuchtprocedure een belangrijke functie vervult. ‘De inzet van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel heeft een duidelijke meerwaarde, die zonder deugdelijke wettelijke basis niet zonder instemming van alle partijen kan worden ingezet. Uiteindelijk wordt een breed maatschappelijk belang gediend met een spoedige beslissing op tuchtklachten’, aldus de minister.⁹⁴

Behandeling en beslissing door drie leden in plaats van vijf leden

Bij sommige tuchtcolleges is het wettelijk voorgeschreven om met vijf leden een zaak te behandelen, zie hieronder.

Tuchtcollege	Behandeling
Regionaal medisch tuchtcollege	Vijf leden: — Twee rechtsgeleerde leden (waaronder de voorzitter); — Drie leden-beroepsgenoten.
Centraal medisch tuchtcollege	Vijf leden: — Drie rechtsgeleerde leden (waaronder de voorzitter); — Twee leden-beroepsgenoten.
Veterinair tuchtcollege	Vijf leden: — Een rechtsgeleerd lid (tevens de voorzitter); en — Vier dierenartsen, als de klacht gericht is tegen een dierenarts; of — Twee dierenartsen en twee leden van dezelfde beroepsgroep als de beklaagde.
Veterinair beroepscollege	Vijf leden: — Drie rechtsgeleerden (waaronder de voorzitter); en — Twee dierenartsen, als de klacht gericht is tegen een dierenarts; of — Een dierenarts en een lid van dezelfde beroepsgroep als de beklaagde.
Tuchtcollege loodsen	Vijf leden: — Een rechtsgeleerde (tevens voorzitter); — Vier registerloodsen.
Tuchtcollege voor de scheepvaart	Vijf leden: — Een rechtsgeleerde (tevens voorzitter); — Vier leden uit de beroepsgroep; zie precieze samenstelling artikel 55k, eerste en tweede lid Wet zeevarenden.

De Tweede Verzamelspoedwet maakt het tijdelijk mogelijk om een zaak met drie leden te behandelen en hierop te beslissen. De voorzitter dient te bepalen of dit aangewezen is.

⁹³ Kamerstukken II 2019/20, 35497, nr. 3, p. 30.

⁹⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35497, nr. 6, p. 34.

Opgemerkt moet worden dat de voorzitter van het regionaal medisch tuchtcollege respectievelijk het tuchtcollege voor de scheepvaart in normale omstandigheden ook kan besluiten dat aan de behandeling van de zaak drie leden deelnemen; het criterium hiervoor is dat ‘een zaak hem daartoe geschikt voorkomt’.⁹⁵ Voor de Kamer voor het Notariaat geldt feitelijk hetzelfde, alleen dan met als uitgangspunt dat een zaak behandeld wordt door drie leden. Als de zaak hiervoor ongeschikt is, dan wordt de behandeling voortgezet door vijf leden.

De Tweede Verzamelspoedwet noemt als voorwaarde ‘indien in tuchtprocedures in verband met de uitbraak van corona sprake is van een capaciteitsgebrek’. In de memorie van toelichting wordt hierover het volgende toegelicht: ‘tuchtcolleges [hebben] tijdelijk te maken met capaciteitsgebreken als gevolg van de uitbraak van corona. Er zijn minder leden beschikbaar (sommige zijn ook rechter in de reguliere rechtspraak en worden vaker ingezet om achterstanden aldaar in te halen), terwijl zich inmiddels ook achterstanden voordoen in de behandeling van tuchtzaken.’⁹⁶

Als gekozen wordt voor een behandeling door drie leden, dient ervoor gezorgd te worden dat de samenstelling de normale verhouding weerspiegelt. Dit betekent dat als de wet de behandeling door een meerderheid van leden-beroepsgenoten dan wel andere leden voorschrijft, deze meerderheid tot uitdrukking komt in de samenstelling van drie leden.

Tot slot biedt artikel 3.4, tweede lid van de Tweede Verzamelspoedwet de mogelijkheid om de behandeling voort te zetten met vijf leden, als één van de leden meent dat de zaak ongeschikt is voor behandeling door drie leden.

4.3 Gebruik in de praktijk

Digitale mondelinge behandeling

Uit de interviews en schriftelijke reacties ontstaat het beeld dat de verschillende tuchtcolleges met enige regelmaat een digitale zitting hebben gehouden. Exacte aantallen zijn niet bijgehouden.

In de beginfase, waarin rechtbanken waren gesloten, heeft het merendeel van de tuchtcolleges ervoor gekozen om zittingen af te zeggen en uit te stellen. In de periode van grofweg maart tot mei 2020 vonden bij de meeste tuchtcolleges in het geheel geen zittingen plaats.

In latere fasen – toen de technische faciliteiten geregeld waren – zijn wel digitale zittingen gehouden. Soms ging het om het volledig digitaal houden van een zitting, waarbij alle partijen en rechters digitaal deelnamen. Reden hiervoor was met name dat geen geschikte zittingszalen beschikbaar waren. Veel tuchtcolleges maken gebruik van de faciliteiten van gerechtsgebouwen, waar sprake was van capaciteitsproblemen. Sommige tuchtcolleges, zoals de Accountantskamer en het tuchtcollege bij de Bloembollenkeuringsdienst (BKD), hebben dit opgelost door op een andere locatie een geschikte ruimte af te huren.

⁹⁵ Artikel 55k, derde lid van de Wet zeevarenden en artikel 55, tweede lid van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg.

⁹⁶ *Kamerstukken II 2019/20, 35497, nr. 3, p. 32.*

In andere gevallen nam een deel van de partijen of rechters digitaal deel ('hybride'), terwijl de rest fysiek aanwezig was. Bijvoorbeeld als een rechter ziek was; zijn vervanger kon enkel digitaal aanwezig zijn en werd daarom ingebeld. Bij de meeste hybride zittingen waren de rechters en griffier wel fysiek aanwezig in het gerechtshuis.

Overigens hebben verschillende tuchtcolleges wel beperkingen gesteld aan het bijwonen van de zittingen door andere partijen. In de praktijk heeft dit – althans volgens de tuchtcolleges – geen problemen opgeleverd. Vaak waren de zittingszalen ruim genoeg om bijvoorbeeld journalisten toe te laten. Waar sprake was van digitale (hybride) zittingen, konden belangstellenden zich van tevoren aanmelden en kregen zij een deelname-link toegezonden.

Een aantal tuchtcolleges heeft desgevraagd een inschatting gegeven van het aantal digitaal gehouden zittingen:

- De Raad van Discipline Den Haag meldde dat in 2020 (vanaf mei) vijftien zittingen zijn gehouden, waarvan dertien volledig digitaal; in 2021 ging het om dertien digitale zittingen van in totaal veertig zittingen. Twee van deze dertien zittingen vonden overigens digitaal plaats vanwege extreme weersomstandigheden en niet vanwege het coronavirus. Hybride zittingen vallen buiten deze aantallen.
- Per Regionaal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg hebben naar schatting acht tot tien zittingen digitaal plaatsgevonden; in 2020 en 2021 zijn in totaal 347 respectievelijk 350 klachten ter zitting afgehandeld.
- De Accountantskamer gaf aan dat nauwelijks volledig digitale zittingen zijn gehouden. Wel is met enige regelmaat een hybride zitting georganiseerd, omdat één van de partijen bijvoorbeeld in quarantaine moest. In totaal heeft ongeveer vijftien keer per jaar (van ongeveer 50 zittingen in totaal) een zitting plaatsgevonden met gebruikmaking van digitale middelen.
- Het Tuchtcollege voor de Scheepvaart gaf aan dat in 2020 alle vijf zaken fysiek zijn behandeld. In 2021 hebben twee volledig digitale zittingen en zes hybride zittingen plaatsgevonden. Zes zittingen vonden fysiek op locatie plaats.
- Naar inschatting van de Kamer voor het Notariaat Arnhem-Leeuwarden heeft in 2020 en 2021 ongeveer tien tot twintig procent van de zittingen volledig digitaal of hybride plaatsgevonden. Haar verwachting is dat dit ook gold voor de andere kamers.
- Het Veterinaire Tuchtcollege en Beroepscollege hebben aangegeven dat zittingen telkens op locatie hebben kunnen plaatsvinden. Zij hebben geen gebruikgemaakt van de mogelijkheid om digitaal te horen.
- Bij het tuchtcollege bij het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel hebben in 2020 twee fysieke zittingen en twee digitale zittingen plaatsgevonden. Voor 2021 gold dat één fysieke zitting is gehouden en vier keer online. Tijdens deze zittingen stonden meerdere zaken ingepland.
- Het tuchtcollege bij de Stichting Bloembollenkeuringsdienst (BKD) heeft besloten geen digitale zittingen te houden; alle zittingen zijn fysiek gehouden. Hierbij speelde overigens dat het BKD – als klager – besloot om te verzoeken om uitstel vanwege een uitspraak van het CBb van 27 oktober 2020 (ECLI:NL:CBB:2020:750), waarbij deze oordeelde dat er geen wettelijke basis was voor het tuchtrechtelijk handhaven van bepaalde voorschriften die het BKD (veelvuldig) aan klachten ten grondslag legde.
- Het tuchtcollege bij het Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB) heeft in 2020 enkel zaken behandeld tijdens een fysieke zitting of met schriftelijke inbreng. In 2021 hebben drie digitale zittingen plaatsgevonden, waar negentien zaken zijn behandeld. In een deel van deze gevallen was enkel sprake van een digitale raadkamer; partijen hadden schriftelijk

gereageerd. In dat jaar vonden daarnaast twee zittingen plaats, waar twaalf zaken zijn behandeld.

Uit de gesprekken volgt dat bij het (gedeeltelijk) digitaal horen gebruik is gemaakt van verschillende voorzieningen, waarmee een video- en geluidsverbinding tot stand kon komen. Dit lukte niet altijd. In enkele gevallen is daarom ‘naar bevind van zaken’ en met instemming van de betrokkenen overgestapt op telefonisch horen (dus zonder beeld).

Behandeling en beslissing door drie leden in plaats van vijf leden

Deze voorziening geldt enkel voor de medische tuchtcolleges, de veterinaire tuchtcolleges, het Tuchtcollege loodsen en het Tuchtcollege voor de scheepvaart. Géén van deze tuchtcolleges heeft gebruikgemaakt van de tijdelijke voorziening om een zaak te behandelen met drie leden in plaats van vijf leden. Bij de medische tuchtcolleges en het Tuchtcollege voor de Scheepvaart is het wel voorgekomen dat een zaak met drie leden werd behandeld, maar dit gebeurde op basis van de ‘reguliere’ wettelijke voorschriften, namelijk dat de zaak zich hiervoor leende en niet vanwege capaciteitsgebrek.

4.4 Ervaringen van betrokkenen

Digitaal horen

De ervaringen over het mondeling behandelen van zaken met behulp van digitale middelen zijn wisselend. In de eerste fase was sprake van opstartproblemen en moest men wennen aan de inzet van dergelijke middelen. In die periode was ook geregeld sprake van technische complicaties. Overigens verschillen de ervaringen hierover van rechtbanklocatie tot rechtbanklocatie; sommige rechtbanken, waar de tuchtrechtspraak is ondergebracht, waren sneller en beter in staat om technische faciliteiten in te regelen. Ook merkten sommige tuchtcolleges dat andere procespartijen gaandeweg de coronacrisis meer ervaring hadden opgedaan met digitaal vergaderen/beeldbellen, waardoor zich minder vaak verbindingsproblemen voordeden. Op het moment van de interviews (begin 2022) waren deze faciliteiten overal op orde, hoewel het goed in beeld brengen van de verschillende deelnemers een punt van aandacht blijft. Bij hybride vergaderingen, waarbij rechters in de zittingszaal aanwezig zijn, wordt vaak één beeld gefilmd, in plaats van dat de camera inzoomt op degene die spreekt.

Rechters denken genuanceerd over het gebruik van digitale middelen bij tuchtrechtzaken. Sommige zaken lenen zich naar het oordeel van de geïnterviewden goed voor een dergelijke behandelwijze en hierbij wordt de reguliere setting niet of nauwelijks gemist. Bij andere, meer complexe zaken heeft het horen op een rechtbanklocatie sterk de voorkeur. Op deze wijze hebben rechters ook per zaak een afweging gemaakt tussen uitstel of digitaal horen. Tijdens de interviews is gebleken dat de rechter – al dan niet op verzoek van partijen – uiteindelijk besloot of digitaal horen aan de orde kon zijn of niet. Enkele tuchtcolleges vonden het hierbij van belang dat partijen ook instemden met het digitaal horen; andere tuchtcolleges hebben deze keuze meer autonoom gemaakt en in sommige gevallen ook een verklaring van een arts gevraagd, waarmee aangetoond kon worden dat degene niet fysiek aanwezig kon zijn. Ook zijn voorbeelden naar voren gebracht waarbij een verzoek voor een digitale hoorzitting van een partij is geweigerd, omdat de voorzitter van het tuchtcollege deze zaak niet geschikt achtte voor een digitale behandeling.

Waar digitaal is gehoord, heeft dit ervoor gezorgd dat de tuchtrechtspraak doorgang kon blijven vinden en dat de doorlooptijden niet onnodig zouden oplopen. Overigens zijn bij sommige

tuchtcolleges, bijvoorbeeld bij de medische tuchtcolleges en de raden van discipline, desondanks de doorlooptijden in 2020 en 2021 gestegen.⁹⁷

Enkele tuchtcolleges, waaronder het Tuchtcollege voor de Scheepvaart en de Accountantskamer, hebben erop gewezen dat het digitaal horen voor beklaagden/getuigen drempelverlagend kan werken om aan de hoorzitting deel te nemen, bijvoorbeeld wanneer betrokkenen in het buitenland of in Caribisch-Nederland verblijven of werkzaam zijn, of wanneer een zitting ingepland is in het oogstseizoen en de teler op grote afstand van de zittingslocatie woonachtig is (bijvoorbeeld bij de BKD). Dit wordt bevestigd in de gesprekken met een beklaagde en een vertegenwoordiger; zij gaven aan dat digitaal horen praktische voordelen heeft, met name in de vorm van tijdwinst. Zij gaven aan dat hun rechtspositie niet in het geding was bij de digitale hoorzitting, hoewel zij bij complexere zaken wel de voorkeur gaven aan een fysieke zitting. Bij een geïnterviewde tuchtrechter bestond de indruk dat meer beklaagden ter zitting zijn verschenen, omdat digitale deelname laagdrempeliger is. Anderen gaven aan dit effect niet waar te nemen.

Ook bood het digitaal horen een oplossing als de fysieke zitting vanwege andere omstandigheden op het laatste moment niet door kon gaan (zoals de zware sneeuwstorm van februari 2021), terwijl alle partijen zich op de zaak hadden voorbereid. Deze voorziening gaf de rechtspraak meer flexibiliteit om op dergelijke omstandigheden in te springen, zo gaf een geïnterviewde rechter aan. Dit droeg bij aan de efficiënte afdoening van tuchtzaken.

Ondanks deze positieve ervaringen geven alle geïnterviewde rechters aan dat digitaal horen niet voor alle zaken geschikt is. Een fysieke zitting komt ten goede aan de behandeling van de zaak. Een tuchtrechter beschreef de digitale behandeling als ‘de mindere manier van behandelen’. In de interviews is erop gewezen dat de dynamiek en de interactie tijdens een fysieke zitting beter is en de non-verbale communicatie en emoties beter kunnen worden opgepikt (zeker als de camera’s niet optimaal werken of gebruik is gemaakt van telefonisch horen). Ook is het voor de voorzitter soms lastiger om de zitting in goede banen te leiden. Tuchtrechters hebben tegelijkertijd aangegeven dat zij zich – ondanks deze gebreken – tijdens digitale zittingen voldoende hebben kunnen laten informeren om een beslissing te nemen en dat de kwaliteit van de rechtspraak niet te lijden heeft gehad onder het digitaal horen. Wel hebben enkele tuchtrechters opgemerkt dat zij de mogelijkheid misten om partijen buiten de zittingszaal te laten overleggen, zodat een minnelijke oplossing kon worden bereikt. Het bleek lastig en uitdagend om dit digitaal vorm te geven.

Daarnaast hebben enkele tuchtrechters aangegeven dat de impact van een zitting, waarbij een beklaagde verantwoording moet afleggen over zijn handelen, digitaal minder gevoeld wordt dan wanneer men naar de rechtbank moet komen. ‘Een zittingszaal imponeert meer en geeft een officiëlere setting’, aldus een rechter. Een andere tuchtrechter wees ook op het confrontatiebeginsel. Tijdens een digitale hoorzitting maakt het verhaal van een klager minder indruk op een beklaagde dan tijdens een fysieke hoorzitting, net als eventuele excuses voor verkeerd handelen, zo was zijn ervaring.

Behandeling en beslissing door drie leden in plaats van vijf leden

De bij dit onderzoek betrokken tuchtcolleges hebben geen ervaring met deze voorziening.

⁹⁷ ‘Kerncijfers over 2021’ Tuchtcollege-gezondheidszorg.nl.

4.5 Visie op permanente regeling

Digitaal horen

Gelet op de hierboven geschetste ervaringen hebben alle gesprekspartners aangegeven voorstander te zijn van een permanente wettelijke regeling voor digitaal horen, in aanvulling op het houden van fysieke zittingen. In ‘simpele’ zaken vormt digitaal horen een goed en efficiënt alternatief, dat voor sommige procesdeelnemers drempelverlagend zou kunnen werken. De voordelen die gelden bij fysieke zittingen zijn bij simpele zaken minder van belang, waardoor de belangen van kortere doorlooptijden en efficiënte rechtspraak zwaarder kunnen wegen.

Het regelen bij wet van digitaal horen wordt door verschillende gesprekspartners noodzakelijk geacht, omdat het procesrecht van oudsher uitgaat van fysieke zittingen ter plaatse en een wettelijke grondslag zou kunnen voorzien in waarborgen bij het gebruik van digitale hulpmiddelen in de rechtszaal.

In de interviews met tuchtrechters en de ambtenaar van JenV zijn in dit kader enkele aandachtspunten naar voren gekomen. In de eerste plaats is van belang dat de technische faciliteiten op orde zijn. Daarnaast benadrukte de ambtenaar van JenV dat aan deze faciliteiten wettelijke vereisten gesteld zouden moeten worden, bijvoorbeeld in termen van beveiliging en betrouwbaarheid; zonder dit op detailniveau voor te schrijven, omdat dergelijke eisen snel achterhaald zullen zijn.

Bovendien benadrukten verschillende geïnterviewden dat in de wettelijke regeling meer aandacht dient te zijn voor de openbaarheid van terechtzittingen. Dit is nu op een pragmatische wijze opgelost, maar over het bijwonen van digitale zittingen door de pers en andere belangstellenden zou beter nagedacht moeten worden. Ander punt van aandacht is hoe de identiteit van een procespartij digitaal geverifieerd zou kunnen/moeten worden.

Tot slot is de vraag welke waarde toegekend moet worden aan de visie van procespartijen op digitaal horen. Hierover wordt wisselend gedacht, hoewel men het erover eens is dat de rechter het laatste woord heeft om te bepalen tot een fysieke hoorzitting, als de aard van de zaak daar om vraagt. Vragen waarover geen unanieme meningen naar voren komen, zijn: besluit de rechter enkel tot een digitale hoorzitting op verzoek? Dienen alle partijen in te stemmen of kan de rechter tegen de zin van een partij besluiten tot een digitale hoorzitting of juist tot een fysieke zitting?

Een aanverwante kwestie is tot slot het vereiste dat de uitspraak in het openbaar geschiedt, zoals vastgelegd in artikel 121, tweede zin van de Grondwet. De tijdelijke voorziening richt zich op het digitaal horen; de vraag is of het doen van uitspraken ook via digitale hulpmiddelen zou kunnen geschieden en of hiertoe een (grond-)wetswijziging noodzakelijk is.

Behandeling en beslissing door drie leden in plaats van vijf leden

Ondanks dat geen gebruik is gemaakt van de voorziening om een zaak te behandelen met drie in plaats van vijf leden, hebben de betrokken rechtscolleges aangegeven dat zij graag – los van de COVID-crisis – zien dat een dergelijke voorziening blijft bestaan, zodat zij kunnen besluiten tot een behandeling met een kleiner rechtscollege bij zaken die daarvoor geschikt zijn. Als voorbeelden van dergelijke zaken noemt het VBC: eenvoudige zaken die passen in een bestendige jurisprudentielijn, zaken met een gering belang of zaken waarin de ontvankelijkheid dan wel de bevoegdheid een rol speelt. De inschatting van wanneer behandeling van individuele

zaken in kleinere samenstelling mogelijk is, zou aan de tuchtcolleges moeten worden gelaten, zo volgt uit de interviews.

4.6 Analyse en conclusie

Digitaal horen

Gedurende de coronacrisis hebben de tuchtcolleges ruime ervaring opgedaan met digitaal horen. Rode draad is dat een fysieke zitting leidt tot betere opbrengsten dan een digitale hoorzitting. Bij complexe zaken achten rechters (permanent) digitaal horen onwenselijk. Bij simpele zaken wegen andere voordelen (zoals gemak voor procespartijen, zeker die in het buitenland verblijven; en het verkorten van doorlooptijden) tegen dit nadeel op. Ook in normale omstandigheden of andere crisissituaties of rampen (bijvoorbeeld extreem weer) kan inzet van digitale middelen bij hoorzittingen meerwaarde hebben, zo is de gedeelde opvatting onder geïnterviewden.

Gebleken is dat rechters bewuste keuzes maken tussen wanneer een digitale hoorzitting wel en niet mogelijk is. Deze keuzes vallen soms per tuchtrechter en per tuchtcolleges anders uit. Naar de aard van de beroepsgroep is digitaal horen bij het Tuchtcollege voor de Scheepvaart bijvoorbeeld positiever onthaald dan bij andere tuchtcolleges, omdat scheepsofficieren een groot deel van de tijd op zee varen waardoor digitaal horen voor hen een uitkomst kan bieden.

Het gebruik in de praktijk en de ervaringen hebben ook laten zien dat nadere (wettelijke) vormgeving van deze voorziening gewenst is, mede om te bewerkstelligen dat in het gebruik enige uniformiteit ontstaat. In hoofdstuk 2 zijn al verschillende aandachtspunten benoemd met het oog op digitale zittingen in bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures. Deze aandachtspunten zijn eveneens van belang voor de mondelinge digitale behandeling in tuchtrechtelijke procedures. Er dient aandacht uit te gaan naar:

- de vereisten die gesteld worden aan de technische faciliteiten met het oog op de kwaliteit van beeld en geluid (ook in het kader van identificatie van procespartijen) en de administratieve, technische en logistieke ondersteuning tijdens zittingen;
- het borgen dat pers en andere belangstellenden een digitale zitting kunnen bijwonen;
- digitale vaardigheid van procesdeelnemers en de beschikking over technische middelen om deel te nemen aan een digitale zitting;
- decorum;
- gelijkwaardigheid van procesdeelnemers (equality of arms);
- het borgen van het verdedigingsbeginsel en het faciliteren van vertrouwelijk contact tussen advocaat en cliënt;
- de vraag of partijen moeten verzoeken om of (unaniem) instemmen met een digitale hoorzitting.

Op deze punten dient een permanente regeling (al dan niet door specifieke wettelijke voorschriften) meer waarborgen/richtlijnen te geven.

Behandeling en beslissing door drie leden in plaats van vijf leden

Ondanks dat geen gebruik is gemaakt van deze voorziening, bestaat onder de betrokken rechtscolleges (VTC, VBC, Tuchtcollege loodsen en Tuchtcollege voor de scheepvaart) draagvlak om deze voorziening permanent te maken. Bij geschikte zaken zouden zij in 'normale omstandigheden' de mogelijkheid willen hebben om de behandeling en beslissing te laten plaatsvinden door drie leden in plaats van vijf.

In paragraaf 4.2 is geconstateerd dat deze mogelijkheid bij een groot deel van de tuchtcolleges reeds bestaat; bij de genoemde vier tuchtcolleges niet. Er bestaat geen uniformiteit in de (voorgeschreven) werkwijze van de tuchtcolleges op dit vlak. In het kader van dit onderzoek zijn wij niet nagegaan of er redenen zijn die dit onderscheid verklaren. Desgevraagd kon de ambtenaar van JenV geen verklaring hiervoor aandragen.

5 Herstel verzuim hoger beroep in vreemdelingenzaken

5.1 Inleiding

Korte toelichting op de voorziening

Artikel 30 van de Tijdelijke wet schrijft voor dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) bij vreemdelingenzaken de indiener van een beroepschrift dat geen grieven bevat in de gelegenheid stelt om dit verzuim te herstellen, voordat het beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard.

Methodologische verantwoording

De praktijkervaringen en visies op het permanent maken van deze tijdelijke voorziening zijn naar voren gekomen tijdens gesprekken met een ambtenaar van het ministerie van JenV, de coördinator Vreemdelingenkamer van de Afdeling en twee advocaten gespecialiseerd in vreemdelingenrecht.

5.2 Achtergrond

Artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat een bezwaar of beroep niet-ontvankelijk kan worden verklaard als niet voldaan is aan één van de behandelingsvereisten. Dit kan slechts, wanneer de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

Artikel 6:5, eerste lid, onder c en d van de Awb bevatten de eis dat het beroepschrift een omschrijving van het besluit en de beroepsgronden bevat. Artikel 85 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) kent enkele aanvullende eisen voor hoger beroep in vreemdelingenzaken. Het beroepschrift dient één of meer grieven tegen de uitspraak van de rechtbank of voorzieningenrechter te bevatten (eerste lid). De grief moet het onderdeel van de uitspraak omschrijven waarmee de indiener zich niet kan verenigen en de gronden hiervoor vermelden (tweede lid).

Artikel 85, derde lid van de Vw bepaalt dat, als niet aan de eisen van artikel 6:5 van de Awb en artikel 85 van de Vw is voldaan, de Afdeling het hoger beroep niet-ontvankelijk verklaart. Artikel 6:6 van de Awb – het bieden van een hersteltermijn – is niet van toepassing. Dit betekent

dat het instellen van pro forma hoger beroep niet mogelijk is, omdat het beroepschrift op het eerste moment van indiening één of meer grieven dient te bevatten.

In de memorie van toelichting bij de Vw wordt deze ten opzichte van het algemeen bestuursprocesrecht afwijkende regeling als volgt gemotiveerd:⁹⁸

In vreemdelingenzaken beschikt de vreemdeling in de praktijk doorgaans over professionele rechtsbijstand. Van professionele – en in de praktijk vaak gespecialiseerde – rechtshulpverleners mag worden verwacht dat zij in staat zijn nauwkeurig aan te geven op welke punten zij zich niet met de uitspraak van de rechtbank of de president kunnen verenigen. Daarom stelt het eerste lid twee extra eisen aan het beroepschrift. In de eerste plaats moet het beroepschrift aangeven met welke overwegingen of onderdelen van het dictum van de uitspraak van de rechtbank de appellant zich niet kan verenigen. In de tweede plaats moet het beroepschrift motiveren waarom de appellant zich met die overwegingen of onderdelen niet kan verenigen. Deze motivering moet concreet zijn en zijn toegesneden op de aangevallen overwegingen of onderdelen; de enkele bewering dat de overwegingen of onderdelen onjuist, dan wel in strijd met het recht zijn, is dus niet voldoende. Indien geen grieven worden aangevoerd, of het beroepschrift anderszins niet aan de wettelijke vereisten voldoet, dient de Afdeling het hoger beroep niet ontvankelijk te verklaren. In verband met de noodzaak van een snelle voortgang van de procedure is de verplichting om de gelegenheid te geven het ontbreken van grieven te herstellen (artikel 6:6 Awb) buiten toepassing verklaard. Aangenomen moet immers worden dat bij handhaving van die verplichting een zeer groot aantal pro forma hoger beroepschriften zou worden ingediend. Men bedenke voorts, dat in de fase van het hoger beroep reeds een compleet dossier voorligt, dat geacht moet worden bekend te zijn bij de appellanten en hun rechtshulpverleners. De geschilpunten zullen in deze fase zodanig zijn uitgekristalliseerd, dat het mogelijk moet worden geacht in relatief korte tijd adequate grieven te formuleren.

Deze afwijkende regeling dient – aldus de wetgever – een belangrijke bijdrage te leveren aan de beperking van de werklust van de Afdeling en daarmee aan het voorkomen van onnodige verlenging van de procedure.⁹⁹

In de praktijk heeft de Afdeling er de laatste jaren steeds vaker voor gekozen om, uit een oogpunt van rechtsbescherming, minder streng te zijn waar het gaat om artikel 85 van de Vw 2000 en de eisen waaraan het hoger beroep moet voldoen, zo stelt zij zelf vast in de hierboven aangehaalde uitspraak van 3 april 2019. Zij overwoog verder:

Vereist is nog slechts dat er uit het hoger beroepschrift is af te leiden met welk oordeel van de rechtbankuitspraak een vreemdeling het niet eens is en waarom hij het daarmee niet eens is. Hij moet een argument aanvoeren tegen de rechtbankuitspraak, maar daarbij niet louter herhalen wat hij eerder heeft aangevoerd en waarop de rechtbank heeft beslist. Hij kan ook niet met geheel nieuwe gegevens komen, waarmee de rechtbank geen rekening kon of behoorde te houden en waarop de rechtbank niet kon of behoorde te beslissen. Buiten dat worden geen inhoudelijke eisen gesteld aan het weergeven van de redenen waarop de insteller van het hoger beroep zich niet met de aangevallen uitspraak kan verenigen. Wel is het zo dat hoger beroepschriften die maar net de ontvankelijkheidsdrempel van artikel 85 van de Vw 2000 halen, in de praktijk niet snel zullen leiden tot vernietiging van de aangevallen uitspraak. Zij zullen ook eerder worden afgedaan met toepassing van artikel 91, tweede lid, van de Vw 2000 (vergelijk in dit opzicht het arrest van de Hoge Raad van 11 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX0146, r.o. 2.4.2).

⁹⁸ Kamerstukken II 1998/99, 26732, nr. 3, p. 82.

⁹⁹ Kamerstukken II 1998/99, 26732, nr. 3, p. 85.

Artikel 30 van de Tijdelijke wet houdt in dat de indiener van het beroepschrift dat niet voldoet aan artikel 85, eerste of tweede lid Vw de gelegenheid krijgt om dit verzuim te herstellen. Dit geldt niet als het hoger beroep ingesteld is door de minister van Justitie en Veiligheid. Het is belangrijk om op te merken dat de Afdeling op grond van artikel 85, derde lid van de Vw ook vanwege andere verzuimen dan het ontbreken van grieven gehouden is tot niet-ontvankelijk-verklaring. Denk bijvoorbeeld aan het niet ondertekenen van het beroepschrift of het ontbreken van gronden, zoals bedoeld in artikel 6:5 van de Awb.

Deze tijdelijke voorziening is in het leven geroepen, omdat het voor de rechtshulpverlener dikwijls moeilijk zo niet onmogelijk is om met de vreemdeling in overleg te treden over de formulering en de onderbouwing van de grieven.¹⁰⁰ De wetgever overweegt dat deze aanpassing ‘de rechtshulpverlener de gelegenheid biedt om tijdig hoger beroep in te stellen en vervolgens met zijn cliënt in overleg te treden over de grieven.’ Hij benadrukt hierbij dat ‘aan het grievenstelsel als zodanig geen afbreuk wordt gedaan: als geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om het verzuim te herstellen, zal de Afdeling bestuursrechtspraak het hoger beroep alsnog met toepassing van artikel 85, derde lid Vw 2000 niet-ontvankelijk verklaren.’¹⁰¹

5.3 Gebruik in de praktijk

Uit de gevoerde gesprekken wordt duidelijk dat van deze voorziening wisselend gebruik is gemaakt. De advocaten die wij in dit kader hebben gesproken, gaven aan dat niet alle advocaten op de hoogte waren van het bestaan van de tijdelijke regeling. Aan de andere kant waren er advocaten die meermaals gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid tot het later indienen van de grieven.

Hoewel het niet kunnen overleggen met een cliënt voor de wetgever de aanleiding was voor de verruiming, is dat in de praktijk niet altijd de reden waarom om uitstel gevraagd is. Dit is ook zichtbaar in verzoeken die de Afdeling heeft ontvangen; naast corona worden ook zaken als ‘vakantie’ en ‘verhindering’ genoemd als reden voor het verzoek om uitstel. Zowel vanuit de advocatuur als vanuit de Afdeling wordt aangegeven dat voor het indienen van de juridische grieven in hoger beroep niet altijd afstemming met een cliënt nodig is; het geschil is in deze fase van rechtsbescherming sterk gejuridiseerd en betreft in mindere mate de vaststelling van de feiten. Eén van de respondenten geeft daarover aan dat meer tijd in eerder behandelde zaken ook niet per se tot meer of andere grieven geleid zou hebben. De voorziening heeft daarmee in de praktijk weinig meerwaarde gehad bij het wegnemen van eventuele obstakels veroorzaakt door corona.

De Afdeling heeft te maken met een toegenomen administratieve last als gevolg van de Tijdelijke wet. Er moet gelegenheid tot verzuimherstel geboden worden en termijnen moeten bewaakt worden. Dat vraagt om extra administratieve handelingen en afstemming met procespartijen. Bovendien lijkt sprake te zijn van een toegenomen aantal verzoeken om voorlopige voorziening (om uitzetting te voorkomen). Immers, doordat de grieven later ingediend mogen worden, duurt de procedure tot de beslissing op het hoger beroep langer dan gebruikelijk. Het hoger beroep zelf heeft geen schorsende werking, waardoor de vreemdeling uitgezet kan worden voordat de uitspraak van de Afdeling er is. Om dit te voorkomen, wordt een verzoek om

¹⁰⁰ *Kamerstukken II 2019/20, 35434, nr. 3, p. 17.*

¹⁰¹ *Kamerstukken II 2019/20, 35434, nr. 3, p. 17.*

voorlopige voorziening ingediend. Bij de behandeling van dat verzoek kan vervolgens niet altijd direct een uitspraak in de bodemprocedure gedaan worden, omdat de grieven tijdens de behandeling van het verzoek nog niet ingediend zijn.

5.4 Visie op permanente regeling

Vanuit het perspectief van de wetgever dient het grievenstelsel in hoger beroep in vreemdelingenzaken een belangrijke bijdrage te leveren aan de beperking van de werklast van de Afdeling en daarmee aan het voorkomen van onnodige verlenging van de procedure.¹⁰² De Tijdelijke wet laat een tegenovergesteld effect zien; de administratieve last wordt immers verhoogd. Bovendien lijkt dat niet alleen te gelden voor de hoger beroepsprocedure maar ook voor het aantal verzoeken voor een voorlopige voorziening. Een van de respondenten merkt op dat uitstel voor het indienen van gronden ‘uiteindelijk uitstel van executie is’ en dat ‘de grieven zo juridisch van aard zijn dat dat best snel kan en ook zonder de cliënt te spreken’. Wellicht, zo wordt aangegeven, is er wat overdreven gereageerd op de coronasituatie, zeker nu in de praktijk blijkt dat het eventuele ontbreken van contact met een cliënt niet in de weg staat voor het indienen van grieven.

5.5 Analyse en conclusie

De keuze voor het grievenstelsel in plaats van het reguliere grondenstelsel (inclusief mogelijkheden tot verzuimherstel) is bewust gemaakt vanuit de gedachte dat sprake is van professionele, veelal gespecialiseerde rechtshulpverleners die in staat zijn om in korte tijd tot een adequate formulering van de grieven te komen. Vanuit de advocatuur en de Afdeling zijn tijdens dit onderzoek geen redenen benoemd die een afwijking van de uitgangspunten van de wetgever over het grievenstelsel zonder meer rechtvaardigen of aanleiding geven tot een heroverweging van dit stelsel. De omstandigheid dat door corona geen of minder (fysiek) overleg met cliënt mogelijk zou zijn, blijkt een minder passend argument voor de tijdelijke regeling nu dit overleg niet noodzakelijk is om tot adequate formulering van grieven te komen.

¹⁰² *Kamerstukken II 1998-1999, 26 732, nr. 3, p. 85.*

6 Verlenging termijn tenuitvoerlegging taakstraffen

6.1 Inleiding

Korte toelichting op de voorziening

Artikel 29 Tijdelijke wet biedt een tijdelijke mogelijkheid om de wettelijke uitvoeringstermijnen voor taakstraffen voor jeugdigen en volwassenen te verlengen met maximaal een jaar. Als gevolg van de coronapandemie moest de uitvoering van taakstraffen tijdelijk worden gestaakt. Deze regeling beoogt de toegang tot het recht te waarborgen voor strafrechtelijk veroordeelden door een tijdige beslissing op beklag en beroep te faciliteren.

Methodologische verantwoording

Om inzicht te krijgen in de toepassing en de visie op een eventuele permanente regeling ten aanzien van de mogelijkheid om de uitvoeringstermijnen voor taakstraffen te verlengen, zijn vier interviews gevoerd. Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de Reclasse- ring Nederland, de Raad voor de Kinderbescherming, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en het ministerie van JenV. Ook is in interviews met enkele officieren van justitie en rechters stilgestaan bij de vraag of het op langere termijn behouden van de verlengingsmoge- lijkheid wenselijk is. Daarnaast hebben we van de Reclasse- ring Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming cijfers ontvangen over de gemiddelde uitvoeringstermijnen van taakstraf- fen over de periode 2018-2021. Om verder inzicht te krijgen in de gevolgen van corona op de uitvoering van taakstraffen hebben we van het CJIB cijfers ontvangen over de periode 2018- 2021 over het totaal aantal uitgevoerde taakstraffen, het aantal taakstraffen dat is omgezet in vervangende hechtenis en het aantal taakstraffen waarin een herkansingsmogelijkheid is ge- boden.

6.2 Achtergrond

In artikel 6:3:1 en artikel 6:3:8 Sv zijn maximale termijnen vastgelegd voor de tenuitvoerleg- ging van opgelegde taakstraffen. Een taakstraf moet worden voltooid binnen achttien maan- den na het onherroepelijk worden van het vonnis dan wel binnen negen maanden na het on- herroepelijk worden van een strafbeschikking.¹⁰³ In jeugdzaken moet een taakstraf bestaande

¹⁰³ Artikel 6:3:1, eerste lid Sv.

uit een werkstraf of leerstraf van niet meer dan honderd uur binnen negen maanden zijn verricht. Een werkstraf of leerstraf (voor jeugdigen) van meer dan honderd uur moet binnen achttien maanden zijn voltooid.¹⁰⁴

Wanneer de taakstraf niet (tijdig) wordt verricht, kan vervangende hechtenis worden toegepast, tenzij dit zou leiden tot een 'onbillijkheid van zwaarwegende aard'.¹⁰⁵ Bij vervangende hechtenis moet de veroordeelde voor iedere twee uren taakstraf die hij niet naar behoren heeft verricht een dag naar de gevangenis.¹⁰⁶ Tegen de omzetting van een taakstraf naar vervangende hechtenis kan de veroordeelde een bezwaarschrift indienen bij de rechter. Bij gegrondverklaring van het bezwaar, beslist de rechter hoeveel uren taakstraf nog moeten worden verricht en wordt een nieuwe termijn gesteld waarbinnen de taakstraf moet worden voltooid.¹⁰⁷

Wet USB

De Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB) is op 1 januari 2020 in werking getreden en voorziet in een nieuwe regeling voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen in het Wetboek van Strafvordering.¹⁰⁸ De Wet USB verplaatst de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen van het OM naar de minister voor Rechtsbescherming. Daarnaast zijn enkele andere inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd. Eén van de wijzigingen betrof het verruimen van de standaardtermijnen voor de uitvoering van taakstraffen. Tegelijkertijd is de mogelijkheid vervallen om de uitvoeringstermijn eenmalig te verlengen.¹⁰⁹ Daarmee beoogt de wetgever het administratief proces te vereenvoudigen en administratieve lasten weg te nemen. In het kader van de behandeling van het wetsvoorstel vroeg de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) zich af of het schrappen van de verlengingsmogelijkheid niet zou resulteren in meer gevallen die leiden tot automatische omzetting in vervangende hechtenis en daarmee tot extra zaken die aan de rechter moeten worden voorgelegd. De wetgever meende echter dat minder gevallen van omzetting in vervangende hechtenis zijn te verwachten, omdat in de praktijk in een beperkte mate (minder dan tien procent van de gevallen) om verlenging van de termijn werd verzocht en de uitvoeringstermijn is verlengd naar achttien maanden.¹¹⁰

Artikel 29, eerste lid van de Tijdelijke wet biedt de mogelijkheid om de in artikel 6:3:1 en 6:3:8 Sv genoemde termijnen voor de tenuitvoerlegging van taakstraffen met maximaal een jaar te verlengen. Als gevolg van de corona-uitbraak moest de uitvoering van taakstraffen tijdelijk worden gestaakt, waardoor de wettelijke termijnen voor de voltooiing van taakstraffen in veel gevallen dreigden te worden overschreden. De consequentie zou zijn dat bij door de officier van justitie opgelegde taakstraffen (strafbeschikkingen) alsnog zou moeten worden gedagvaard om tot (een nieuwe) strafoplegging te komen. Bij door de rechter opgelegde taakstraffen zou onder normale omstandigheden worden overgegaan tot omzetting naar vervangende

¹⁰⁴ Artikel 6:3:8, eerste en tweede lid Sv.

¹⁰⁵ Artikel 6:3:3, eerste lid Sv bepaalt dat vervangende hechtenis wordt toegepast indien de tot de taakstraf veroordeelde niet aanvangt met de taakstraf, geen medewerking verleent aan het vaststellen van zijn identiteit of het OM van oordeel is dat de veroordeelde de opgelegde taakstraf niet naar behoren verricht of heeft verricht. Vervangende hechtenis wordt niet toegepast wanneer dit wegens uitzonderlijke omstandigheden die zich na het opleggen van de taakstraf hebben voorgedaan, zou leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard.

¹⁰⁶ Artikel 22d Sr.

¹⁰⁷ Artikel 6:6:23, eerste en tweede lid Sv.

¹⁰⁸ *Stb.* 2019, 504.

¹⁰⁹ In artikel 22c, derde lid Sr (oud) was bepaald dat de taakstraf moest worden voltooid binnen een jaar na het onherroepelijk worden van het vonnis dan wel binnen zes maanden na het onherroepelijk worden van de strafbeschikking. Deze termijn kon één maal door het OM (ambtshalve of op verzoek) met dezelfde termijn worden verlengd. In artikel 77m, derde lid en vijfde lid Sr (oud) was bepaald dat in jeugdzaken een werk- en/of leerstraf van niet meer dan honderd uren plaatsvindt binnen zes maanden en een werk- en/of leerstraf van meer dan honderd uren plaatsvindt binnen een jaar.

¹¹⁰ *Kamerstukken II* 2014/15, 34086, nr. 3, p. 83-84.

hechtenis, maar dit zou volgens de wetgever wegens de uitzonderlijke omstandigheden omtrent corona in veel gevallen leiden tot onbillijkheid van zwaarwegende aard (waardoor vervangende hechtenis niet kan worden toegepast).¹¹¹

Het tweede lid van artikel 29 van de Tijdelijke wet geeft de minister voor Rechtsbescherming de bevoegdheid om de door de rechter gestelde uitvoeringstermijn van taakstraffen bij gegrondverklaring van bezwaren tegen de omzetting naar vervangende hechtenis, te verlengen met maximaal een jaar. Daarmee wil de wetgever voorkomen dat taakstraffen opnieuw uit de termijn gaan lopen (met als mogelijk gevolg opnieuw omzetting naar vervangende hechtenis of jeugddetentie), omdat de rechter geen rekening heeft kunnen houden met corona gerelateerde omstandigheden. Het gaat daarbij om zaken waarbij de rechter vóór 16 maart 2020 een nieuwe termijn heeft gesteld. In zaken van latere datum kan de rechter in zijn beslissing rekening houden met de gewijzigde omstandigheden rondom corona.¹¹²

De betrokkene (bestrafte of veroordeelde) wordt door de minister voor Rechtsbescherming op de hoogte gesteld als is besloten tot verlenging van de termijn.¹¹³ Tegen deze beslissing staat geen rechtsmiddel open.¹¹⁴

6.3 Gebruik in de praktijk

Op het moment dat de coronamaatregelen in maart 2020 werden afgekondigd, werd door de Reclassering Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming gestopt met de uitvoering van alle taakstraffen. Dit heeft enkele maanden geduurd. In juni 2020 – na de versoepeling van de coronamaatregelen – konden taakgestraften weer langzamerhand hun taakstraf uitvoeren. Lang niet alle taakstraffen konden echter meteen weer worden uitgevoerd na versoepeling van de maatregelen. In 2020 en 2021 bleven er beperkingen gelden (zoals de anderhalve-metermaatregel) die in de winterperiodes verder werden aangescherpt, waardoor minder werkgestraften geplaatst konden worden en verschillende projecten gesloten bleven voor taakgestraften, zoals in een kringloopwinkel of verzorgingstehuis. In de loop van de afgelopen twee jaar is daarom stap voor stap weer begonnen met de uitvoering van de taakstraffen. De achterstanden liepen op naarmate de coronamaatregelen weer werden aangescherpt en namen weer af na versoepeling van de maatregelen. Inmiddels zijn ten opzichte van de situatie voor 2020 de meeste achterstanden weggewerkt, maar zijn de na-effecten van de coronacrisis nog steeds merkbaar. Er zijn nog steeds lichte achterstanden. Daarnaast wordt erop gewezen dat ook na opheffing van alle coronamaatregelen er over het algemeen minder mogelijkheden zijn voor jeugdigen en volwassenen om een plaats te vinden voor het verrichten van de taakstraf. Zo zijn er minder bedrijven en instanties die hiervoor een plek aanbieden, in het bijzonder bijvoorbeeld ziekenhuizen en verzorgingstehuizen. De Raad voor de Kinderbescherming heeft daardoor bijvoorbeeld meer ingezet op groepswerkprojecten.

De ‘doorwerking’ van de coronamaatregelen op de uitvoeringstermijnen van taakstraffen blijkt ook uit cijfers van Reclassering Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming over de gemiddelde uitvoeringstermijnen van taakstraffen bij volwassenen en jeugdigen. In onderstaande tabel is de gemiddelde uitvoeringstermijn van taakstraffen weergegeven over de jaren 2018 t/m 2021. Uit deze cijfers blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd van een taakstraf

¹¹¹ *Kamerstukken II 2019/20, 35434, nr. 3, p. 16.*

¹¹² *Kamerstukken II 2019/20, 35557, nr. 3, p. 3.*

¹¹³ Artikel 29, derde lid van de Tijdelijke wet.

¹¹⁴ *Kamerstukken II 2019/20, 35434, nr. 3, p. 17.*

voor volwassenen tijdens de ‘coronajaren’ 2020 en 2021 23% langer was ten opzichte van de gemiddelde doorlooptijd in de jaren 2018 en 2019. De gemiddelde doorlooptijd van taakstraffen voor jeugdigen was zelfs 40% hoger in de jaren 2020 en 2021 ten opzichte van 2018-2019.

TABEL 6.1 GEMIDDELDE UITVOERINGSTERMIJN TAAKSTRAFFEN (2018-2021)

Jaar	Gemiddelde doorlooptijd taakstraffen volwassenen ¹¹⁵	Gemiddelde doorlooptijd taakstraffen jeugdigen ¹¹⁶
2018	212 dagen	131 dagen
2019	198 dagen	134 dagen
2020	247 dagen	178 dagen
2021	259 dagen	193 dagen

Nadat in juni 2020 de eerste werkstraffen weer werden uitgevoerd, is ervoor gekozen om bij alle opgelegde taakstraffen (voor zowel volwassenen als in jeugdzaken) de termijn voor het uitvoeren van de taakstraf (9 of 18 maanden) standaard te verlengen met een jaar. Aangezien de tenuitvoerlegging van alle taakstraffen in (de beginperiode) van de coronacrisis (en de daarna volgende lockdowns) stillag, is ervoor gekozen om de verlengingsmogelijkheid op alle taakstraffen toe te passen. Bij deze beslissing speelden ook werklastoverwegingen een rol: als per geval zou moeten worden beslist of de uitvoeringstermijn al dan niet moet worden verlengd, zou dat gelet op het hoge aantal taakstraffen dat wordt opgelegd voor een (te) grote administratieve belasting zorgen. Hoewel de voorziening in artikel 29 van de Tijdelijke wet een ‘kan-bepaling’ betreft, is er dus voor gekozen om deze bevoegdheid in alle gevallen standaard toe te passen. Het CJIB – dat verantwoordelijk is voor de coördinatie van taakstraffen – stuurt zodra een opgelegde taakstraf in de werkvoorraad komt een brief naar de veroordeelde met de mededeling dat (namens de minister voor Rechtsbescherming) de uitvoeringstermijn met een jaar wordt verlengd.

De verwachting is dat rond augustus/september 2022 wordt gestopt met het standaard verlengen van de uitvoeringstermijn. Aangegeven wordt dat tegen die tijd de werkvoorraad van de uit te voeren taakstraffen weer (bij benadering) op het ‘oude niveau’ zal zitten. Voor taakstraffen die na deze periode worden opgelegd, zal weer de ‘normale’ wettelijke uitvoeringstermijn worden gehanteerd. In een gesprek met Reclassering Nederland wordt erop gewezen dat wanneer bijvoorbeeld per 1 augustus 2022 zou worden besloten om te stoppen met het verlengen van de uitvoeringstermijn, dit zorgt voor een bulk aan werkstraffen waarvoor dezelfde uitvoeringstermijn zal gelden. Dat kan op enig moment zorgen voor een piek aan werkstraffen die geplaatst moeten worden bij een werkproject, waardoor in verband met een beperkte uitvoeringscapaciteit problemen kunnen ontstaan.

In gesprekken is verder aangegeven dat in het najaar van 2022 het mogelijk weer nodig is de tijdelijke voorziening toe te passen. Dit met het oog op mogelijke coronamaatregelen in het najaar vanwege een eventuele opleving van het coronavirus. Het zou kunnen dat de uitvoeringscapaciteit om de taakstraffen binnen de standaardtermijn uit te kunnen voeren weer afneemt vanwege de coronamaatregelen, waardoor wederom de behoefte bestaat om de uitvoeringstermijnen te kunnen verlengen.

¹¹⁵ De cijfers zijn aangeleverd Reclassering Nederland.

¹¹⁶ De cijfers zijn aangeleverd door de Raad voor de Kinderbescherming. Voor 2017 zijn geen cijfers ontvangen.

6.4 Visie op permanente regeling

Uit gesprekken met JenV en Reclassering Nederland blijkt geen duidelijke wens om de mogelijkheid om de uitvoeringstermijn van taakstraffen te verlengen permanent te behouden. Aangegeven wordt dat een standaarduitvoeringstermijn zonder verlengingsmogelijkheid zorgt voor een duidelijke prikkel, voor zowel de uitvoeringsorganisaties (Reclassering Nederland en Raad voor de Kinderbescherming) als de taakgestrafte om de taakstraf tijdig uit te voeren (lik-op-stukbeleid). De ervaring is dat naarmate er minder tijd zit tussen het onherroepelijke vonnis en het starten van de taakstraf, de taakstraf eerder succesvol zal worden uitgevoerd. Het is daardoor ook in het belang van de taakgestrafte om de taakstraf zo snel mogelijk uit te voeren, zo wordt in interviews naar voren gebracht. Ter illustratie is in een interview aangegeven dat het standaard verlengen van de uitvoeringstermijn met een jaar tijdens de coronacrisis mede heeft gezorgd voor een negatieve prikkel voor taakgestraften om meteen te beginnen met de taakstraf. Taakgestraften krijgen immers bij aanvang van de taakstraf meteen een brief met de mededeling dat zij een jaar langer de tijd hebben voor het verrichten van de taakstraf, wat ten koste gaat van het ‘urgentiegevoel’ om de taakstraf snel uit te voeren.

Verder wordt door Reclassering Nederland en het CJIB aangegeven dat een verlengingsmogelijkheid resulteert in grotere administratieve lasten. Voor de wetgever was het vereenvoudigen van het administratief proces en het wegnemen van administratieve lasten een belangrijke reden voor het schrappen van de verlengingsmogelijkheid met de invoering van de Wet USB. Met het verruimen van de standaarduitvoeringstermijn zou er volgens Reclassering Nederland in principe geen noodzaak meer zijn voor de mogelijkheid om deze termijn te verlengen. Uit tabel 6.1 volgt dat de gemiddelde uitvoeringstermijn van taakstraffen voor volwassenen in de jaren 2018-2019 ongeveer 205 dagen bedroeg, ruim onder de wettelijke standaarduitvoeringstermijn van 548 dagen (18 maanden). De gemiddelde doorlooptijd van taakstraffen voor jeugdigen bedroeg in 2018-2019 133 dagen, eveneens onder de wettelijke termijn van 274 dagen (9 maanden).

Vanwege het feit dat de Wet USB in werking is getreden op 1 januari 2020 en enkele maanden daarna de coronacrisis begon en de Tijdelijke wet in werking trad, is het tot op heden nog niet goed mogelijk geweest om te bepalen in hoeverre taakstraffen worden uitgevoerd binnen de wettelijke standaardtermijn die per 1 januari 2020 is verruimd. Als gevolg van de coronamaatregelen konden taakstraffen niet worden uitgevoerd en is met de Tijdelijke wet wederom de mogelijkheid geïntroduceerd om uitvoeringstermijnen te verlengen. Daardoor is nog niet vast te stellen of door het schrappen van de mogelijkheid tot verlenging van de uitvoeringstermijn met de invoering van de Wet USB, meer gevallen zijn waar de taakstraf niet binnen de termijn wordt verricht waardoor bijvoorbeeld omzetting in vervangende hechtenis nodig is. Er ontbreekt voorts nog een goede ‘nulmeting’. Dit blijkt ook uit onderstaande tabel, waar voor de periode 2018-2021 het totaal aantal uitgevoerde taakstraffen, het aantal taakstraffen dat is omgezet in vervangende hechtenis en het aantal taakstraffen waar een herkansingsmogelijkheid is geboden, is weergegeven.¹¹⁷ Uit de cijfers blijkt dat in de ‘coronajaren’ (vooral in 2020) het aantal omzettingsbeslissingen (en het aantal uitgevoerde taakstraffen en herkansingen) lager ligt dan in de jaren 2018-2019.

¹¹⁷ De cijfers betreffen zowel door het OM als door de rechter opgelegde taakstraffen. OM-taakstraffen worden nooit omgezet, maar aangeboden aan de rechter en dan pas eventueel omgezet naar vervangende hechtenis. De succesvol uitgevoerde taakstraffen zijn gegroepeerd in het jaar waarop de taakstraf is afgedaan. Dus als een taakstraf is opgelegd in 2019 maar afgedaan in 2020, wordt deze geteld in 2020. Dit geldt ook voor de omzettingen; daar geldt het jaar waarin de taakstraf is omgezet in vervangende hechtenis. Voor de herkansingen is het jaar genomen waarin de taakstraf initieel is geregistreerd (de instroomdatum bij het CJIB).

TABEL 6.2 TOTAAL AANTAL TAAKSTRAFFEN, AANTAL OMZETTINGEN EN AANTAL HERKANSINGEN (2018-2021)¹¹⁸

	2018	2019	2020	2021
Uitgevoerde taakstraffen	25.842	27.024	13.655	23.456
Omzettingen	7.702	7.875	2.031	6.969
Herkansingen	1.718	1.853	806	1.868

Er is volgens gesprekspartners echter geen aanleiding om aan te nemen dat er extra omzettingsbeslissingen nodig zouden zijn als gevolg van het ontbreken van een verlengingsmogelijkheid en het daardoor niet tijdig kunnen uitvoeren van de taakstraf.

Ook wordt erop gewezen dat in gevallen waar er gegronde redenen zijn dat een taakstraf niet kan worden uitgevoerd binnen de uitvoeringstermijn, een herkansing mogelijk is om de taakstraf opnieuw (proberen) uit te voeren. De taakgestrafte moet in dat geval bezwaar aantekenen tegen de beslissing om de taakstraf om te zetten. De wet bepaalt dat omzetting van de taakstraf in vervangende hechtenis – als gevolg van het niet (tijdig) uitvoeren van de taakstraf – niet hoeft wanneer sprake is van een ‘onbillijkheid van zwaarwegende aard’.

Modernisering Wetboek van Strafvordering

Het Wetboek van Strafvordering wordt gemoderniseerd. De regelgeving die nu in Boek 6 staat, waaronder de bepalingen over de maximale uitvoeringstermijnen bij taakstraffen, wordt tevens herzien. In het kader van deze herziening is niet voorzien in een verdere verruiming van de standaard wettelijke uitvoeringstermijn. Dat geldt evenmin voor het herintroduceren van de mogelijkheid tot verlenging van de uitvoeringstermijn.

Namens de Raad voor de Kinderbescherming en door enkele geïnterviewde officieren van justitie en rechters is aangegeven dat het wel wenselijk is om de verlengingsmogelijkheid voor de uitvoeringstermijn van taakstraffen te behouden. Hoewel ook zij als voordeel aanhalen dat het hanteren van een vaste uitvoeringstermijn zonder verlengingsmogelijkheid een prikkel biedt voor het tijdig uitvoeren van de taakstraf, wordt het toch wenselijk geacht om een verlengingsmogelijkheid te behouden. Er bestaat weliswaar de mogelijkheid om een omzettingsbeslissing tot vervangende hechtenis aan te vechten ingeval de taakstraf niet tijdig is verricht, de taakgestrafte moet daarvoor wel een bezwaarschrift indienen bij de rechter. Dit zou daarom een extra drempel vormen. Daarnaast wordt de omzettingsbeslissing tot vervangende hechtenis niet aangehouden door hiertegen in bezwaar te gaan. Dit betekent dat de vervangende hechtenis al aanvangt op het moment dat de bezwaarprocedure nog loopt, terwijl er gegronde redenen kunnen zijn waarom de taakstraf niet tijdig is uitgevoerd. Ook wordt betwijfeld of het ontbreken van een verlengingsmogelijkheid daadwerkelijk resulteert in minder administratieve lasten. Weliswaar zijn er geen verlengingsbeslissingen meer nodig (en daarmee minder administratieve lasten), tegelijkertijd kan het ontbreken van een verlengingsmogelijkheid er wel toe leiden dat vaker omzettingsbeslissingen door de officier van justitie worden genomen en/of dat vaker bezwaar wordt aangetekend bij de rechter. Dit kan dus weer leiden tot een grotere administratieve belasting van de rechtspraak. Zoals eerder aangegeven, is het (eventuele) effect van de invoering van de Wet USB op het aantal omzettingsbeslissingen nog niet vast te stellen.

De mogelijkheid om de uitvoeringstermijn te verlengen, biedt volgens de Raad voor de Kinderbescherming meer flexibiliteit en meer ruimte om rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden/situatie van een jongere. Er kunnen valide redenen zijn waardoor de jongere

¹¹⁸ De cijfers zijn aangeleverd door het CJIB.

niet in staat is geweest de taakstraf tijdig uit te voeren. In het belang van de jongere (vanuit hulpverleningsperspectief) zou in die gevallen de uitvoeringstermijn (ambtshalve of op verzoek) kunnen worden verlengd. In het interview met de Raad voor de Kinderbescherming is naar voren gebracht dat terughoudend met deze verlengingsmogelijkheid zou moeten worden omgegaan. De verlengingsmogelijkheid zou dan onder nadere voorwaarden – alleen wanneer sprake is van bijzondere omstandigheden – kunnen worden toegepast (als een soort ‘ultimum remedium’). Ook gesprekspartners van het CJIB zouden een dergelijke verlengingsmogelijkheid voor alle taakstraffen (zowel volwassenen als jeugdigen) onder voorwaarden wenselijk vinden. Deze bevoegdheid zou moeten worden gereserveerd voor de uitzonderingsgevallen en met grote terughoudendheid moeten worden toegepast.

Verder is in interviews met Reclassering Nederland, de Raad voor de Kinderbescherming en het CJIB aangegeven dat het in ieder geval wenselijk is dat in crisissituaties, zoals de coronapandemie, waar het niet mogelijk is om de taakstraffen (tijdig) uit te voeren, er een wettelijke regeling bestaat die voorziet in de mogelijkheid om de uitvoeringstermijn voor taakstraffen te verlengen. Een permanente wettelijke regeling kan in deze mogelijkheid voorzien, maar een tijdelijke regeling – vergelijkbaar met de Tijdelijke wet – kan ook deze mogelijkheid bieden. In het laatste geval wordt door gesprekspartners aangegeven dat het dan van belang is dat een dergelijke regeling op korte termijn in werking kan treden, zodat tijdig kan worden gehandeld.

6.5 Analyse en conclusie

Als gevolg van de coronamaatregelen konden veel taakstraffen gedurende de coronacrisis niet of niet tijdig worden uitgevoerd. Daardoor liepen de achterstanden op en was de gemiddelde uitvoeringstermijn van taakstraffen langer. De mogelijkheid om de uitvoeringstermijn tijdens de coronacrisis met een jaar te verlengen, was daarom volgens de uitvoeringsorganisaties broodnodig. Het zou voor een te grote administratieve belasting zorgen als per geval moest worden beoordeeld of verlenging van de uitvoeringstermijn van de betreffende taakstraf al dan niet passend is. Bij alle opgelegde taakstraffen (voor zowel volwassenen als jeugdigen) is er daarom voor gekozen de termijn voor het uitvoeren van de taakstraf standaard te verlengen met een jaar.

Reclassering Nederland ziet geen noodzaak om de verlengingsmogelijkheid voor de uitvoeringstermijn van taakstraffen te behouden. Alleen in crisissituaties als gevolg waarvan het niet mogelijk is om taakstraffen (tijdig) uit te voeren, zou een verlengingsmogelijkheid van meerwaarde zijn. De standaarduitvoeringstermijn voor taakstraffen is met de invoering van de Wet USB reeds verruimd, waardoor in beginsel de meeste taakstraffen binnen deze termijn zouden kunnen worden uitgevoerd. Er zouden verder geen signalen zijn dat vanwege het ontbreken van een verlengingsmogelijkheid het aantal gevallen waarin een taakstraf wordt omgezet in een vervangende hechtenis – als gevolg van het niet tijdig uitvoeren van de straf – (fors) zou toenemen. Verder wordt erop gewezen dat het ontbreken van een verlengingsmogelijkheid als voordeel heeft dat het zorgt voor een prikkel voor de uitvoeringsorganisaties en taakstraffen om de taakstraf voortvarend uit te voeren. Deze prikkel is van belang, omdat de ervaring is dat naarmate het tijdsbestek korter is tussen het onherroepelijke vonnis en het starten van de taakstraf, de taakstraf eerder succesvol zal worden uitgevoerd. Ook zouden de administratieve lasten kunnen worden beperkt, omdat geen verlengingsbeslissingen meer nodig zijn. De Raad voor de Kinderbescherming en het CJIB achten het behoud van de verlengingsmogelijkheid – naast crisissituaties – wel wenselijk. Daarmee zou meer flexibiliteit worden geboden en kan meer maatwerk worden geleverd door rekening te houden met de persoonlijke

omstandigheden van taakgestraften. De verlengingsmogelijkheid zou echter geen standaardbevoegdheid moeten zijn. Alleen in geval van bijzondere omstandigheden en bij een valide reden voor het niet tijdig uitvoeren van de taakstraf zou verlenging van de uitvoeringstermijn van de taakstraf – naast crisissituaties – passend kunnen zijn.

7 Verlijden van akten

7.1 Inleiding

Korte toelichting op de voorziening

Artikel 26 Tijdelijke wet maakt het mogelijk om tijdens de duur van de coronacrisis een notariële akte met behulp van tweezijdige audiovisuele middelen te verlijden. Doel van deze voorziening is om discussies over de rechtsgeldigheid van notariële akten die via audiovisuele middelen tot stand zijn gekomen te vermijden en om de continuïteit van het rechtsverkeer te waarborgen. Met deze wettelijke bepaling wordt buiten twijfel gesteld dat akten die op deze wijze tot stand zijn gekomen rechtsgeldig zijn, mits aan alle andere vereisten voor (de totstandkoming van) de akte is voldaan.

Methodologische verantwoording

De praktijkervaringen en visies op het permanent maken van de regeling zijn naar voren gekomen tijdens een gesprek met twee beleidsmedewerkers, werkzaam bij de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (de KNB), twee groeps gesprekken waaraan in totaal acht notarissen deelnamen en twee individuele gesprekken met notarissen, schriftelijke inbreng door vier notarissen en een gesprek met een ambtenaar van JenV. De notarissen zijn voor deelname aan de (groeps-)gesprekken benaderd door de KNB via een oproep in de KNB-nieuwsbrief; hierbij was van belang dat zij in de onderzoeksperiode testamenten en/of hypotheekaktes hebben verleden (al dan niet op afstand). De deelnemende notarissen waren afkomstig uit verschillende regio's en verbonden aan kantoren van wisselende grootte. Daarnaast is gebruikge maakt van diverse documenten die de KNB heeft opgesteld om de beroepsgroep te informeren over deze voorziening.

7.2 Achtergrond

Uitgangspunt voor de rechtsgeldigheid van notariële aktes, zoals testamenten en hypotheekaktes, is dat de betrokkene in persoon bij de notaris verschijnt en de akte ten overstaan van de notaris ondertekent (zie artikel 43, vierde lid Wet op het notarisambt). Artikel 26 Tijdelijke wet biedt de mogelijkheid om van dit uitgangspunt af te wijken.

De KNB had op 22 maart 2020 reeds het standpunt naar voren gebracht dat notarissen digitale en audiovisuele middelen moeten kunnen gebruiken om coronapatiënten in staat te stellen een testament te maken.¹¹⁹

Artikel 26 Tijdelijke wet stelt hierbij de volgende voorwaarden:

1. Het is onmogelijk om in persoon bij de notaris te verschijnen;
2. Het betreft een akte waarvoor een onderhandse volmacht niet volstaat;
3. Het tweezijdig audiovisueel communicatiemiddel stelt de notaris in staat om de identiteit van partijen, eventuele gemachtigden of andere personen vast te stellen;
4. De onder 3 genoemde personen moeten via het audiovisueel communicatiemiddel direct met de notaris kunnen communiceren;
5. De notaris vermeldt de wijze van verschijnen in de akte en het feit dat ondertekening niet mogelijk is door de verschijning per videoverbinding.

In het kader van de eerste voorwaarde overwoog de minister in zijn brief van 15 april 2020 dat alle mogelijkheden voor persoonlijk, direct contact tussen notaris en cliënt moeten zijn uitgeput voordat van deze voorziening gebruik wordt gemaakt. Het gaat hierbij om de situatie waarin geen fysiek contact tussen de notaris en diens cliënt mogelijk is, omdat bijvoorbeeld een partij als gevolg van de beperkende maatregelen in het kader van corona niet bij de notaris kan verschijnen.¹²⁰ In de memorie van toelichting wordt stilgestaan bij de bestaande regeling rondom noodtestament. Overwogen is dat artikel 4:102 Burgerlijk Wetboek (BW) voorziet in de mogelijkheid van een noodtestament ten overstaan van een andere functionaris dan de notaris. Gelet op de in artikel 4:103 BW gestelde vormvoorschriften, met name de aanwezigheid van twee getuigen, biedt het maken van een noodtestament echter geen bruikbaar alternatief in de context van de coronacrisis.¹²¹

In het kader van de tweede voorwaarde geldt dat een onderhandse volmacht is uitgesloten in geval van een testament of hypotheekakte. Voor die gevallen is deze tijdelijke voorziening relevant.

De memorie van toelichting staat in algemene zin stil bij de verschillende vormen van elektronische communicatie, waaronder 'tweezijdige audiovisuele communicatiemiddelen' (zie voorwaarden 3 en 4). Deze communicatievorm biedt de beste mogelijkheid voor interactie tussen partijen. Hierbij moet concreet gedacht worden aan beeldbellen of een audiovisuele vergaderapplicatie.¹²² De akte kan alleen worden verleden als de verbinding goed is en ononderbroken verloopt.

In de wetsgeschiedenis wordt benadrukt dat wanneer de notaris van de mogelijkheid van artikel 26 gebruikmaakt, hij de maximale zorgvuldigheid in acht moet nemen. Met het communicatiemiddel moet hij partijen goed kunnen zien, hun identiteit kunnen vaststellen en zich ervan kunnen vergewissen dat partijen de inhoud van de akte goed begrijpen, hun wil daarmee overeenkomt en zij niet onder invloed van derden staan, zoals ook in normale omstandigheden gebruikelijk is bij het verlijden van akten. Op die wijze kan de notaris ook op deze wijze toepassing geven aan zijn Belehrungspflicht, aldus de memorie van toelichting.¹²³

¹¹⁹ 'KNB: digitale en audiovisuele middelen toegestaan bij coronapatiënten', KNB.nl.

¹²⁰ *Kamerstukken II* 2019/20, 35434, nr. 9, p. 2.

¹²¹ *Kamerstukken II* 2019/20, 35434, nr. 3, p. 12-13.

¹²² *Kamerstukken II* 2019/20, 35434, nr. 3, p. 3.

¹²³ *Kamerstukken II* 2019/20, 35434, nr. 3, p. 13 en nr. 9, p. 2.

7.3 Gebruik in de praktijk

Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal keren dat de voorziening van artikel 26 Tijdelijke wet is ingezet bij het passeren van testamenten en hypotheekaktes. Uit de gesprekken met de KNB en notarissen ontstaat de indruk dat de voorziening zeer terughoudend is ingezet, zeker waar het gaat om het passeren van testamenten. Het grootste deel van de geïnterviewden had geen gebruikgemaakt van de mogelijkheid om digitaal een testament te verlijden; slechts één notaris meldde dat dit één keer was voorgekomen. De betrokken persoon lag op dat moment in het ziekenhuis, waar de notaris hem niet kon bezoeken.

Enkele notarissen hebben op beperkte wijze gebruikgemaakt van de mogelijkheid om digitaal een hypotheekakte te passeren. Eén notaris gaf aan dat hij tijdens de coronacrisis twee keer een hypotheekakte digitaal heeft gepasseerd; twee andere notarissen schatten in dat zij zo'n vijf keer gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om de hypotheekakte digitaal te passeren. Hierbij ging het meestal om situaties waarbij de hypotheeknemer in quarantaine zat en het verlijden van de akte geen uitstel kon lijden, met name omdat de verkoper bij koop van een nieuwe woning ook afhankelijk is van het passeren van de akte en door uitstel economische schade bij meerdere partijen kan ontstaan. Geïnterviewden zijn hierbij afgegaan op de verklaring van de cliënten dat zij vanwege een dergelijke reden niet op het notariskantoor konden komen; zij hebben hiernaar in de regel geen nader onderzoek gedaan, bijvoorbeeld door een verklaring van de huisarts op te vragen.

Dit neemt niet weg dat notarissen andere notariële werkzaamheden (zoals: onderhandse volmacht/legalisatie van een handtekening) wel met inzet van digitale middelen hebben uitgevoerd. In enkele gevallen heeft de voorbespreking van akten, waaronder ook testamenten, digitaal plaatsgevonden. Ook waren andere partijen, zoals de tolk, soms digitaal aanwezig. Op een dergelijke inzet van digitale middelen heeft artikel 26 Tijdelijke wet overigens geen betrekking.

7.4 Ervaringen van betrokkenen

Uit de gesprekken met notarissen en met de KNB komt naar voren dat notarissen zeer terughoudend zijn bij het digitaal verlijden van akten, zeker waar het om testamenten ging.

In sommige gevallen, bijvoorbeeld mensen die gedwongen in quarantaine zaten, bestond de mogelijkheid om een testament op een later moment te passeren. In het grootste deel van de gevallen verzochten betrokkenen hier zelf om, wanneer bleek dat zij vanwege een coronabesmetting en de quarantaineregels niet bij de notaris konden verschijnen. Bij mensen die op leeftijd waren of in kritieke toestand verkeerden, waardoor uitstel onwenselijk was, hebben notarissen verschillende alternatieven ingezet en gezocht naar creatieve mogelijkheden, zodat het testament niet digitaal hoefde te worden gepasseerd. Zij hebben bijvoorbeeld in beschermende kleding mensen in het ziekenhuis of verpleeghuis bezocht (waarbij soms een uitzondering op de geldende bezoekenregels werd gemaakt). Waar bezoek aan bijvoorbeeld het verpleeghuis niet mogelijk was, zijn verhalen bekend dat cliënten (al dan niet op bed) zijn overgebracht naar een andere locatie, waar het verlijden van het testament kon plaatsvinden in de aanwezigheid van de notaris. Ook is als voorbeeld genoemd dat een notaris een hoogwerker had laten plaatsen voor de woning van de cliënt, vervolgens zorgde voor telefonisch contact, en daarna overging tot het verlijden van de akte.

Hieruit spreekt – en zo is tijdens de interviews ook benadrukt – dat het passeren van een testament volgens notarissen om de grootst mogelijke zorgvuldigheid vraagt. De ‘normale’ waarborgen kunnen niet goed worden geborgd met inzet van digitale middelen; het digitaal verlijden werd daarom gezien als laatste redmiddel. Geïnterviewden geven aan dat zij met digitale middelen minder in staat zijn goede uitleg te geven, minder goed emoties kunnen herkennen en daardoor niet goed kunnen nagaan of een cliënt onder druk wordt gezet of wilsonbekwaam is. Signalen als een trillende voet konden slecht worden opgepakt en de interactie met cliënten werd gemist. Ook hebben sommige geïnterviewden gewezen op de moeilijkheid om digitaal iemands identiteit te verifiëren, hoewel anderen aangaven dat DocuSign hiervoor waarborgen biedt.¹²⁴ Problematisch is wel dat een deel van de cliënten niet voldoende digitaal vaardig is om dit soort applicaties te gebruiken.

Deze knelpunten gelden evenzeer voor het passeren van hypotheekaktes, maar worden bij deze aktes als minder urgent/reëel ingeschat, mede omdat een testament na overlijden onomkeerbare gevolgen heeft en er bij het passeren van een hypotheek in de regel minder twijfel over bestaat dat de cliënt de inhoud van de akte volledig begrijpt en niet onder druk wordt gezet.

Ander knelpunt in het gebruik van de voorziening is het voorschrift dat de notaris zijn ambtelijke werkzaamheden slechts op het grondgebied van Nederland kan verrichten (artikel 13 van de Wet op het notarisambt); dit impliceert dat de cliënt in Nederland dient te zijn. Het bleek voor notarissen lastig om na te gaan of de cliënt zich bevond in Nederland of in het buitenland. Een geïnterviewde gaf aan dat hij een akte niet kon passeren, nadat de cliënt meldde dat hij in het buitenland verbleef. Voor meerdere notarissen was onduidelijk hoe zij dit vereiste moesten toepassen wanneer digitale middelen worden ingezet.

Naar de opvatting van de KNB bracht de Tijdelijke wet notarissen zekerheid over hoe zij tijdens de coronacrisis moesten handelen. De voorziening heeft nut gehad, omdat het passeren van testamenteen en hypotheekakten kon blijven doorgaan. Daarnaast is door de coronacrisis en de inzet van digitale middelen (in den brede) het besef onder notarissen gegroeid dat bij sommige ambtshandelingen, zoals het oprichten van een bv met een digitale notariële akte, digitalisering goed mogelijk is.

Geïnterviewde notarissen zijn positief dat deze voorziening het mogelijk maakte om in coronatijd testamenteen en hypotheekakten op afstand te passeren. Echter, deze voorziening heeft bij sommige notarissen wel de vraag opgeroepen wat de verhouding is tot de plichten die op een notaris rusten. Als achteraf blijkt dat toch sprake was van druk bij het digitaal passeren, wanneer valt de notaris dan een verwijt te maken? En wat betekent dit voor de rechtsgeldigheid van het testament?

7.5 Visie op permanente regeling

Hierboven is gebleken dat notarissen zeer terughoudend zijn geweest bij het digitaal verlijden van testamenteen en hypotheekakten. Deze voorziening is nadrukkelijk ingezet als laatste redmiddel, als het passeren geen uitstel kon lijden en er geen andere mogelijkheden waren om de akte te passeren. In de vorige paragraaf is uiteengezet welke nadelen kleefden aan de inzet

¹²⁴ DocuSign is software voor het digitaal ondertekenen van documenten.

van deze voorziening. Als enige en belangrijke voordeel is naar voren gebracht dat het passeren van akten in een crisissituatie doorgang kon blijven vinden.

Bij de KNB en de geïnterviewde notarissen bestaat dan ook geen behoefte om deze voorziening permanent te maken, in die zin dat digitaal passeren van dergelijke aktes ook mogelijk zou moeten zijn buiten crisistijd. Wel heeft de KNB en ook een ambtenaar van JenV erop gewezen dat de coronacrisis heeft laten zien dat de ‘oude’ noodvoorziening van artikel 4:102 BW niet volstond. Dit artikel noemt expliciet ‘besmettelijke ziekten’ als reden waarbij geen contact met een notaris mogelijk is. Als dit het geval is, bestaat op grond van dit artikel de mogelijkheid om het testament op te maken ten overstaan van een andere (overheids-)functionaris. De coronamaatregelen dienden juist te voorkomen dat contact plaatsvond tussen een besmet persoon en elke andere persoon. Het opmaken van een testament ten overstaan van een andere persoon dan de notaris is, in geval van een besmettelijke ziekte, dus ook niet mogelijk. Artikel 26 Tijdelijke wet bood de mogelijkheid om een testament op afstand te verlijden.

Gelet hierop acht de ambtenaar van JenV het wenselijk om deze mogelijkheid voor crisissituaties, zoals bij besmettelijke ziekten, te behouden. Dit dient gezien te worden in het licht van artikel 4:102 BW. Een aandachtspunt bij het digitaal passeren is hoe dit zich verhoudt tot het voorschrift dat de notaris zijn ambtelijke werkzaamheden slechts op het grondgebied van Nederland kan verrichten.

7.6 Analyse en conclusie

Uit de voorgaande paragrafen komt naar voren dat de tijdelijke voorziening om testamenten en hypotheekakten op afstand te passeren – in aanvulling op de bestaande regeling rondom het noodtestament – gedurende de coronacrisis meerwaarde heeft gehad, ondanks dat zelden van deze voorziening gebruik is gemaakt. Uit de gesprekken volgt dat weliswaar meerwaarde wordt gezien in crisissituaties (zoals een pandemie) maar dat er geen tot weinig draagvlak bestaat om het digitaal passeren buiten crisissituaties mogelijk te maken, omdat de notaris op afstand moeilijker de aan het ambt verbonden plichten kan waarmaken.

Wel wordt het wenselijk geacht om de bestaande noodvoorziening in artikel 4:102 BW tegen het licht te houden, omdat de coronacrisis liet zien dat deze voorziening geen soelaas biedt bij besmettelijke ziekten. Het passeren op afstand met digitale middelen was in een dergelijke situatie een geschikter alternatief dan het passeren van de akte ten overstaan van een andere functionaris dan de notaris.

8 Uitreiken van exploten

8.1 Inleiding

Korte toelichting op de voorziening

Artikel 1 van de Verzamelspoedwet COVID-19 (Verzamelspoedwet) biedt een tijdelijke voorziening voor de betekening van exploten op grond van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Geregeld is dat van een feitelijke onmogelijkheid om een exploot in persoon of aan woonplaats te betekenen steeds sprake is, zolang de richtlijnen van het RIVM voorschrijven dat personen afstand houden wegens besmettingsgevaar met corona. Deze voorziening, ook wel bekend als de coronabetekening, beoogt de continuïteit van de wezenlijke toegang tot het recht gedurende de coronacrisis en de rechtszekerheid te borgen.

Methodologische verantwoording

De praktijkervaringen en visies op het permanent maken van de regeling zijn naar voren gekomen tijdens een gesprek met een bestuurslid en bureaudirecteur van de Koninklijke Beroepsorganisatie voor Gerechtsdeurwaarders (KBvG), een groepsgesprek waaraan drie deurwaarders deelnamen, een gesprek met een ambtenaar van het ministerie van JenV en een schriftelijke inbreng vanuit de Nederlandse Belangenvereniging voor Gerechtsdeurwaarders (Deurwaardersbelangen). De geïnterviewde gerechtsdeurwaarders zijn benaderd door de KBvG. Daarnaast is gebruikgemaakt van diverse documenten die de KBvG heeft opgesteld om de beroepsgroep te informeren over deze voorziening, van cijfers van het CBS en van het artikel 'Betekenen van exploten in de coronacrisis', geschreven door twee bestuursleden van de KBvG, dat in augustus 2020 in het tijdschrift *Beslag, executie & rechtsvordering in de praktijk* verscheen.¹²⁵

8.2 Achtergrond

Onder normale omstandigheden moet de deurwaarder in eerste instantie proberen om een afschrift van het exploot aan de geadresseerde in persoon te overhandigen, zo volgt uit artikel 46, eerste lid van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). Eventueel kan een afschrift worden uitgereikt aan een huisgenoot of andere persoon die zich daar bevindt. Als een

¹²⁵ Van der Donk en Van der Putten 2020, p. 25-32.

deurwaarder het afschrift niet aan een van deze personen kan uitreiken, dan kan hij het afschrift bij de woonplaats achterlaten. Mocht dat ook feitelijk onmogelijk zijn, dan kan de deurwaarder een afschrift per post bezorgen.¹²⁶ De deurwaarder maakt in het exploit melding van deze handelingen, onder vermelding van de reden van de feitelijke onmogelijkheid. Daarnaast is van belang op te merken dat de deurwaarder onder normale omstandigheden bij de uitreiking in persoon ook een instructie dient te geven over de aard van het exploit en de mogelijkheden van degene voor wie het bestemd is om hierover contact op te nemen met de deurwaarder.¹²⁷ Deze betekenisvoorschriften strekken ertoe om te waarborgen dat een exploit degene voor wie het bestemd is daadwerkelijk bereikt.

Vanwege de uitbraak van het coronavirus heeft de KBvG op 23 maart 2020 een aantal adviezen gegeven aan haar leden. Eén van de adviezen luidde om bij het betekenen van gerechtelijke stukken fysiek contact zoveel mogelijk te voorkomen. De KBvG overwoog hierover: ‘De gerechtsdeurwaarders hebben een werkwijze ontwikkeld voor het in persoon overhandigen van dagvaardingen en andere zogenaamde exploiten. Ook bij deze handelingen is het lastig *social distancing* in acht te nemen. De gerechtsdeurwaarders nemen de RIVM-richtlijnen in acht en zonodig wordt het exploit in de brievenbus gelaten. De gebruikelijke toelichting wordt dan via alternatieve contactvormen als telefoon of mail verstrekt. De beroepsgroep vertrouwt erop dat rechters deze werkwijze te zijner tijd coulant zullen benaderen.’¹²⁸ Op deze wijze gaf de KBvG een invulling aan het begrip ‘feitelijke onmogelijkheid’ uit artikel 47, eerste lid Rv.

Op 7 april 2020 en 6 mei 2020 herhaalde de KBvG het advies dat de gerechtsdeurwaarder niet aanbelt of contact zoekt en de betekening te laten plaatsnemen op basis van artikel 47, eerste lid Rv.¹²⁹ Het ‘in persoon betekenen’ zal een uitzondering zijn.¹³⁰ Hiermee nam de KBvG afstand van het oordeel van de Rechtbank Amsterdam en de conclusie van de Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad, waarin werd overwogen dat de coronamaatregelen op zichzelf niet beletten dat een exploit in persoon of aan een huisgenoot wordt betekend.¹³¹ De Advocaat-Generaal stelde zich bovendien op het standpunt dat er onvoldoende reden is om aan te nemen dat in de toenmalige omstandigheden betekening op de door artikel 45, eerste lid Rv voorgeschreven wijze steeds feitelijk onmogelijk is (zolang de RIVM-richtlijnen voorschreven dat afstand moet worden gehouden).

Op 12 mei 2020 maakte de regering het wetsvoorstel ‘Verzamelspoedwet COVID-19’ aanhangig. Op 26 mei 2020 respectievelijk 16 juni 2020 is dit wetsvoorstel aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer. Dit wetsvoorstel geeft een wettelijke basis voor de praktijk die de KBvG aan haar leden per maart 2020 heeft opgelegd. Artikel 1 van deze wet bepaalt dat van een feitelijke onmogelijkheid om een exploit uit te reiken aan een persoon *steeds* sprake is, zolang de richtlijnen van het RIVM voorschrijven dat personen afstand van elkaar moeten houden. Artikel 8, tweede lid Verzamelspoedwet bepaalt bovendien dat artikel 1 Verzamelspoedwet met terugwerkende kracht geldt voor betekeningen vanaf 17 maart 2020, waarmee zeker gesteld wordt dat ook exploiten in de voorliggende periode rechtsgeldig zijn betekend, als betekening plaatsvond overeenkomstig de richtlijnen van de KBvG.

¹²⁶ Artikel 47, eerste lid Rv.

¹²⁷ *Kamerstukken II 2019/20*, 35457, nr. 3, p. 2.

¹²⁸ KBvG 2020-2.

¹²⁹ Zie ook Van der Donk en Van der Putten (2020), p. 29.

¹³⁰ KBvG 2020.

¹³¹ Rb. Amsterdam 7 april 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:2153 en Concl. P-G, ECLI:NL:PHR:2020:442 bij HR 19 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1088.

Van de deurwaarder wordt verwacht dat hij ter plaatse beoordeelt of uitreiking op grond van artikel 46 Rv aan een persoon mogelijk is. Dit kan volgens de minister bijvoorbeeld als de bewoner in zijn tuin aan het werk is en de deurwaarder oordeelt dat hij veilig, verantwoord en zonder gevaar voor besmetting van hemzelf en de bewoner het exploot fysiek aan de bewoner kan uitreiken. Met andere woorden: de deurwaarder moet proberen om de uitreiking in persoon te doen, wanneer hij meent dat dit kan op verantwoorde wijze, met inachtneming van de RIVM-richtlijnen. Is er niemand buiten zichtbaar en heeft de deurwaarder geen idee van wat hij achter de voordeur aantreft, dan mag hij het exploot achterlaten in de brievenbus van de woning en hoeft hij niet eerst aan te bellen. Een ander genoemd voorbeeld waarin het exploot wel op grond van artikel 46 Rv uitgereikt kan worden, is bij rechtspersonen en/of advocatenkantoren die een geopende balie hebben.¹³²

Voor een rechtsgeldige betekening is vereist dat de deurwaarder – in overeenstemming met artikel 47 Rv – in het exploot vermeldt dat door de RIVM-richtlijnen in verband met corona en het niet kunnen of mogen uitreiken in persoon, een afschrift van het exploot in de brievenbus is achtergelaten. Het is niet noodzakelijk om bijzondere omstandigheden te vermelden. In de memorie van toelichting bij de Verzamelspoedwet wordt opgemerkt dat de deurwaarder de gebruikelijke aanvullende instructie via alternatieve contactvormen als telefoon of mail moet verstrekken. Waar hij beschikt over de contactgegevens, doet hij dit op eigen initiatief. Daarnaast heeft de minister erop gewezen dat de KBvG er alles aan doet om schuldenaren te stimuleren vooral contact op te nemen met de deurwaarder.¹³³

De minister overwoog dat het zoveel mogelijk mijden van fysiek contact en tegelijkertijd het zoveel mogelijk (telefonisch) contact zoeken met de geadresseerde om het exploot toe te lichten, waarborgen bood voor zowel de veiligheid en volksgezondheid als het belang van de geadresseerde om goed geïnformeerd te worden.

8.3 Gebruik in de praktijk

Aan de hand van door het CBS verzamelde cijfers kan inzichtelijk worden gemaakt hoe vaak sprake is geweest van een betekening ex artikel 47 Rv. Hierbij is van belang om op te merken dat gerechtsdeurwaarders ook voorafgaand aan de coronacrisis bij feitelijke onmogelijkheid een afschrift ter post konden bezorgen.

TABEL 8.1 TOTAAL AANTAL UITGEVOERDE AMBTSHANDELINGEN EN EXPLOTEN BETEKEND IN GESLOTEN ENVELOP

	2018	2019	2020	2021
Totaal aantal uitgevoerde ambtshandelingen (x1.000)	2.030	1.976,8	1.770,4	1.740,5
Aantal exploten betekend in gesloten envelop ex art. 47 Rv (x1.000)	858,3	931,3	1.011,9	904,2
%	42%	41%	57%	52%

Uit deze cijfers volgt dat in de 'normale' jaren 2018 en 2019 in ruim 40% van het aantal uitgevoerde ambtshandelingen betekend was volgens artikel 47 Rv (en dus sprake was van een feitelijke onmogelijkheid). Dit percentage steeg naar 57% in het coronajaar 2020. In coronajaar 2021 was sprake van een lichte afname ten opzichte van 2020. In beide coronajaren was sprake van een duidelijke stijging; + 14,5 procentpunt in 2020 en + 10,5 procentpunt in 2021

¹³² Kamerstukken II 2019/20, 35457, nr. 9, p. 1-2.

¹³³ Kamerstukken II 2019/20, 35457, nr. 3, p. 2.

ten opzichte van het gemiddelde over de jaren 2018 en 2019. Ook in de coronajaren is nog een groot deel van de exploten op reguliere wijze in persoon betekend, namelijk 43% in 2020 en 48% in 2021.

Bij de KBvG bestaat de indruk dat de coronabetekening met name in de beginfase, toen nog veel onbekendheid bestond over het coronavirus en er geen beschermingsmiddelen beschikbaar waren, het ruimhartigst is ingezet. De inzet daarna volgde de ontwikkeling van het coronavirus en de RIVM-maatregelen. De coronabetekening werd gaandeweg de coronacrisis minder structureel ingezet.

8.4 Praktijkervaringen

In het groepsgesprek met deurwaarders kwam naar voren dat gerechtsdeurwaarders het advies van de KBvG om bij betekening zoveel mogelijk fysiek contact te voorkomen in acht hebben genomen. Later werd deze werkwijze voorzien van een wettelijke grondslag. De geïnterviewde deurwaarders hebben bij de uitoefening van hun werkzaamheden gedurende de coronacrisis de RIVM-richtlijnen gevolgd. In de fasen waarin minder strenge maatregelen golden, is deze voorziening in mindere mate ingezet, ook al gold destijds nog steeds het RIVM-advies om anderhalve meter afstand te houden. Zij maakten aan de deur een inschatting of sprake was van besmettingsrisico's (van henzelf of degene die mogelijk opendeed). De coronabetekening werd met name ingezet bij personen in woonhuizen. De aard van het uit te reiken stuk speelde in deze afweging bij de geïnterviewde gerechtsdeurwaarders geen rol. Bij de KBvG is wel bekend dat sommige gerechtsdeurwaarders wel onderscheid naar aard van de ontvanger hebben gemaakt bij het wel of niet inzetten van de voorziening. Bij rechtspersonen, het UWV of advocatenkantoren bleken besmettingsrisico's met voorzorgsmaatregelen ondervangen te kunnen worden, waardoor in die gevallen wel op de reguliere wijze kon worden betekend.

Uit de schriftelijke reactie van een gerechtsdeurwaarder komt naar voren dat hij vrijwel geen gebruik heeft gemaakt van deze voorziening, omdat deze werd gezien als buitenproportioneel en onnodig. Hij hechtte sterk aan het persoonlijke contact met de schuldenaar.

De geïnterviewden hebben aangegeven dat zonder deze voorziening het rechtsverkeer in Nederland stil was komen te liggen en dat de voorziening de voortzetting van het uitvoeren van ambtshandelingen mogelijk heeft gemaakt.¹³⁴ De voorziening stelde gerechtsdeurwaarders in staat om op een veilige en verantwoorde wijze exploten te betekenen. De coronabetekening voorzag ook in de waarborg dat het juiste stuk op het juiste moment de juiste ontvanger bereikte.¹³⁵ Tegelijkertijd blijkt uit het groepsinterview met gerechtsdeurwaarders en de schriftelijke reacties dat de coronabetekening inhield dat de schuldenaar/gerekwireerde niet zoals gebruikelijk voorgelicht kon worden. De KBvG stelde in dit kader dat hierdoor de rechtspositie van de schuldenaar is geschaad. De coronabetekening ging ten koste van het persoonlijke contact tussen de gerechtsdeurwaarder en de schuldenaar. Daarnaast zorgde deze werkwijze ervoor dat niet goed geverifieerd kon worden of de betreffende persoon daadwerkelijk woonachtig was op het adres. Ook verviel de mogelijkheid om (aan de deur) te overleggen over alternatieve oplossingen, bijvoorbeeld door betaling in termijnen overeen te komen. Alle respondenten hebben het gebrek aan contact ervaren als een zeer groot gemis en menen dat de

¹³⁴ Zeker in de beginfase van de coronacrisis is een aantal ambtshandelingen, zoals ontruimingen en beslagleggingen op roerend goed, tijdelijk opgeschort.

¹³⁵ Van der Donk en Van der Putten 2020, p. 26.

coronabetekening indruist tegen de aard van de werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder. In een schriftelijke reactie van een deurwaarder werd gesproken van de uitholling van het ambt van de gerechtsdeurwaarder. De geïnterviewde gerechtsdeurwaarders bestrijden overigens dat de coronabetekening minder tijd heeft gekost dan de reguliere werkwijze.

Ten dele zijn deze gebreken ondervangen met de door de KBvG opgezette campagne ‘Bellen is oplossen’. Geïnterviewde gerechtsdeurwaarders hebben uitgelegd dat zij hebben geprobeerd om op andere manieren met de schuldenaar in contact te treden, bijvoorbeeld via de telefoon of per mail, om alsnog een toelichting op het exploot te geven. Met deze werkwijze hebben zij naar hun inschatting een minder grote groep bereikt dan met de reguliere werkwijze. In sommige gevallen ontbraken contactgegevens. Bovendien verliep het contactmoment telefonisch anders – in sommige gevallen met meer agressie aan de zijde van de schuldenaar – dan aan de deur. Ook bleek het lastiger om telefonisch tot een oplossing te komen dan aan de deur.

8.5 Visie op permanente regeling

De geïnterviewde gerechtsdeurwaarders en de KBvG zijn geen voorstanders van het permanent maken van deze voorziening (in andere omstandigheden dan een besmettelijke ziekte). Dit standpunt komt ook naar voren in de ontvangen schriftelijke reacties. Respondenten menen dat de reguliere werkwijze het best aansluit bij en recht doet aan het ambt van de gerechtsdeurwaarder. Belangrijk hierbij is dat de corona-werkwijze ten koste ging van het persoonlijke contact met de schuldenaar. Dat gerechtsdeurwaarders in de afgelopen periode op deze wijze hun werkzaamheden moesten verrichten, heeft hen juist bewust gemaakt van de meerwaarde en het belang van de reguliere werkwijze. De coronabetekening wordt nadrukkelijk gezien als noodmaatregel, die noodzakelijk was in het belang van de volksgezondheid.

8.6 Analyse en conclusie

De coronabetekening heeft ervoor gezorgd dat gerechtsdeurwaarders tijdens de coronacrisis hun werkzaamheden konden voortzetten. De mate van gebruik lijkt samen te hangen met de fase van de coronacrisis en ten dele ook met de eigen inschatting van de gerechtsdeurwaarder. Deze voorziening zorgde ervoor dat het rechtsverkeer doorgang kon blijven vinden en exploten konden worden uitgereikt; zij voorzag daarmee zeker in een behoefte.

In normale omstandigheden gaat de betekening in persoon vergezeld met een toelichting op het exploot; in sommige gevallen zorgt dit contact ervoor dat tot alternatieve oplossingen wordt gekomen. Dit maakt onderdeel uit van de werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder. Ondanks dat alternatieven voor contact aan de deur zijn ontwikkeld, komt uit de interviews naar voren dat zij volgens respondenten niet kunnen dienen als volwaardig alternatief. De praktijkervaringen leveren ook geen andere voordelen, bijvoorbeeld in de vorm van kostenbesparingen, van de coronabetekening boven de reguliere werkwijze op. Zij laten bovendien zien dat weinig draagvlak onder geïnterviewde gerechtsdeurwaarders en bij de KBvG bestaat om de huidige wijze van betekening te veranderen; de huidige regeling in artikel 47 Rv om exploten bij feitelijke onmogelijkheid niet in persoon uit te reiken, volstaat.

Geconcludeerd kan worden dat er in dit onderzoek geen argumenten zijn aangetroffen om deze tijdelijke voorziening om te zetten in een permanente regeling.

9 Slotbeschouwing

In januari 2020 komen de eerste berichten over de uitbraak van een nieuw virus in China, in de stad Wuhan. Eind februari 2020 worden de eerste coronabesmettingen in Nederland vastgesteld. De ontwikkelingen gaan snel en in maart 2020 is de Nederlandse situatie al veranderd van ‘handen wassen en geen handen schudden’ naar een gedeeltelijke lockdown waarin onder meer de scholen en de horeca, maar ook de Rechtspraak de deuren moeten sluiten. Niet lang daarna, in april, 2020 treedt de eerste spoedwetgeving rondom corona voor voorzieningen op het terrein van Justitie en Veiligheid (JenV) in werking. In deze wetgeving worden voor alle rechtsgebieden (strafrecht, bestuursrecht, privaatrecht) voorzieningen getroffen, veelal voor het waarborgen van de continuïteit van het rechtsverkeer tijdens de coronacrisis.

Wetgeving die normaliter maanden of zelfs jaren voorbereidingstijd vraagt, is in een periode van ongeveer drie maanden opgesteld, ingevoerd en in gebruik genomen. De reden van de snelle invoering stond ook niet ter discussie: er was sprake van een crisis en dat vraagt om snelle, passende maatregelen om de (tucht)rechtspraak, het penitentiaire beklagrecht, het verlijden van akten en het uitreiken van exploitaten zo spoedig mogelijk weer doorgang te laten vinden.

Twee jaar later wordt dan ook duidelijk dat niet aan alle voorzieningen uit de tijdelijke crisiswetgeving evenveel behoefte bestaat en/of meerwaarde wordt gezien om deze op de langere termijn te behouden. De vraag vanuit het ministerie van JenV in hoeverre en onder welke (juridische en praktische) condities (onderdelen van) voorzieningen van de tijdelijke COVID-19-wetgeving JenV omgezet kunnen worden in permanente regelingen, leidt dan ook (per voorziening) tot wisselende antwoorden. Uit het onderzoek volgt dat niet voor alle voorzieningen zonder meer draagvlak lijkt te bestaan voor een permanente wettelijke basis. Dat geldt bijvoorbeeld voor de tijdelijke mogelijkheid om bij vreemdelingenzaken de indiener van een beroepschrift dat geen grieven bevat in de gelegenheid te stellen om dit verzuim te herstellen.

Herstel verzuim hoger beroep in vreemdelingenzaken

De keuze voor het grievenstelsel in plaats van het reguliere grondenstelsel (inclusief mogelijkheden tot verzuimherstel) is bewust gemaakt vanuit de gedachte dat sprake is van professionele, veelal gespecialiseerde rechtshulpverleners die in staat zijn om in korte tijd tot een adequate formulering van de grieven te komen. Er zijn in dit onderzoek geen omstandigheden gevonden die heroverweging van dit uitgangspunt noodzakelijk maken. De omstandigheid dat door corona geen of minder (fysiek)

overleg met cliënt mogelijk zou zijn, blijkt een minder passend argument voor de tijdelijke regeling nu dit overleg niet noodzakelijk is om tot adequate formulering van grieven te komen.

Een aantal voorzieningen, die in dit onderzoek centraal stonden, zijn gedurende de coronacrisis van meerwaarde geweest om de rechtsgang doorgang te laten vinden, zo volgt uit de interviews. Bij een aantal voorzieningen is de eindconclusie echter dat de reguliere werkwijze zodanig veel meer voordelen biedt dat de crisiswetgeving volgens betrokkenen niet het nieuwe normaal zou moeten worden. Dat geldt voor de mogelijkheid tot het verlijden van akten op afstand, de coronabetekening en de verlengingsmogelijkheid voor de uitvoeringstermijn van taakstraffen. Wel zijn betrokkenen het erover eens dat de wetgeving in geval van crisis wel (weer) voorhanden zou moeten zijn. Dat kan in de vorm van permanente wetgeving voor uitzonderingssituaties, maar ook door bij een volgende crisis weer snel tijdelijke wetgeving in te voeren.

Verlijden van akten

De tijdelijke voorziening om testamenten en hypotheekakten op afstand te passeren – in aanvulling op de bestaande regeling rondom het noodtestament – heeft ten tijde van de coronamaatregelen meerwaarde gehad, ondanks dat zelden van deze voorziening gebruik is gemaakt. Omdat de notaris op afstand moeilijker de aan het ambt verbonden plichten kan waarmaken, komt uit dit onderzoek weinig tot geen draagvlak naar voren om het digitaal passeren buiten crisissituaties (zoals een pandemie) mogelijk te maken.

Uitreiken van exploten

De coronabetekening zorgde ervoor dat het rechtsverkeer doorgang kon blijven vinden en exploten konden worden uitgereikt; zij voorzag daarmee zeker in een behoefte. Echter, in normale omstandigheden gaat de betekening in persoon vergezeld met een toelichting op het exploot en in sommige gevallen zorgt dit contact ervoor dat tot alternatieve oplossingen wordt gekomen. Ondanks dat alternatieven voor contact aan de deur zijn ontwikkeld, komt uit de interviews naar voren dat zij niet kunnen dienen als volwaardig alternatief. De praktijkervaringen leveren volgens betrokkenen ook geen andere voordelen op, bijvoorbeeld in de vorm van kostenbesparingen.

Verlenging termijn tenuitvoerlegging taakstraffen

Reclassering Nederland ziet geen noodzaak om de verlengingsmogelijkheid voor de uitvoeringstermijn van taakstraffen te behouden. Alleen in crisissituaties als gevolg waarvan het niet mogelijk is om taakstraffen (tijdig) uit te voeren, zou een verlengingsmogelijkheid van meerwaarde zijn. De Raad voor de Kinderbescherming en het CJIB achten het behoud van de verlengingsmogelijkheid – naast crisissituaties – wel wenselijk. Daarmee zou meer flexibiliteit worden geboden en kan meer maatwerk worden geleverd door rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van jeugdige taakgestraften. De verlengingsmogelijkheid zou echter geen standaardbevoegdheid moeten zijn. Alleen in geval van bijzondere omstandigheden en bij een valide reden voor het niet tijdig uitvoeren van de taakstraf zou verlenging van de uitvoeringstermijn van de taakstraf – naast crisissituaties – passend kunnen zijn.

Uit de interviews volgt dat er draagvlak bestaat en meerwaarde wordt gezien in het permanent behouden van de mogelijkheid tot mondelinge digitale behandeling in burgerlijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke procedures. Dat geldt ook voor de mogelijkheid van mondelinge digitale behandeling in tuchtrechtelijke procedures en het elektronisch horen in penitentiaire beklaag- en beroepsprocedures. Voor deze voorzieningen geldt nadrukkelijk dat de randvoorwaarden voor het houden van hybride/digitale zittingen nog aandacht vragen.

Mondelinge digitale behandeling in burgerlijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke procedures

Onder gesprekspartners bestaat een breed draagvlak voor het behouden van de mogelijkheid om digitale/hybride zittingen te organiseren in bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures. De meeste gesprekspartners menen daarbij dat het uitgangspunt moet blijven dat zittingen fysiek plaatsvinden. Afhankelijk van de aard en omstandigheden van de zaak en de wens van procespartijen kan het houden van digitale zittingen meerwaarde hebben. Daarbij is over het algemeen de opvatting dat de kwaliteit van de procedure (de 'goede procesorde'), het belang van de rechtsbescherming en de rechtspositie van rechtzoekenden zwaarder zouden moeten wegen dan efficiëntie- en management-overwegingen die een digitale zitting aantrekkelijk kunnen maken.

De beoordeling of in een bestuursrechtelijke, burgerlijke of strafrechtelijke zaak een digitale/hybride zitting al dan niet passend is, zou volgens vrijwel alle geïnterviewden moeten liggen binnen het rechterlijk domein. Een instemmingsrecht van procesdeelnemers wordt daarbij niet noodzakelijk geacht. Wel zouden procespartijen zoveel mogelijk in de gelegenheid moeten worden gesteld om hun wens kenbaar te maken.

Voor strafrechtelijke procedures (en vreemdelingenbewaringzaken) geldt dat al een wettelijke regeling bestaat die voorziet in de mogelijkheid om personen per videoverbinding te horen, te verhoren of te ondervragen in elke strafprocesfase. Uit de interviews volgt dat de meeste gesprekspartners vinden dat de tijdelijke mogelijkheid om personen per telefonische verbinding te horen of verhoren behouden moet blijven, maar enkel in gevallen waar het niet mogelijk is om een persoon fysiek of per videoverbinding te horen of verhoren. Daarbij vormt het goed kunnen identificeren van de te horen of verhoren persoon een bijzonder aandachtspunt.

Verder komt uit de gesprekken het beeld naar voren dat bij strafzaken (nog) terughoudender zou moeten worden omgegaan met de toepassing van digitale middelen tijdens zittingen dan in bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures. Dit geldt in het bijzonder voor de inhoudelijke behandeling van de strafzaak ter zitting. Voor het strafrecht geldt in het bijzonder dat de non-verbale aspecten tijdens een zitting van belang zijn. Ook aan het aanwezigheidsrecht van de verdachte wordt grote waarde gehecht: als de verdachte zelf graag fysiek aanwezig wil zijn, weegt dit zwaar mee.

Met het oog op het houden van digitale zittingen in bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures zijn er verschillende aandachtspunten/randvoorwaarden die (al dan niet door middel van regelgeving) gewaarborgd moeten worden:

- kwaliteit van beeld en geluid en voldoende technische en logistieke voorzieningen;
- voldoende administratieve, technische en logistieke ondersteuning tijdens zittingen;
- digitale vaardigheid van procesdeelnemers en de beschikking over technische middelen om deel te nemen aan een digitale zitting;
- decorum;
- gelijkwaardigheid procesdeelnemers (equality of arms);
- borging verdedigingsbeginsel en het faciliteren van vertrouwelijk contact tussen advocaat en cliënt;
- borging contact tussen rechter en rechtzoekende;
- de openbaarheid c.q. beslotenheid van de zitting.

Elektronisch horen penitentiair beklag/beroep

In algemene zin geldt dat – afhankelijk van het type klacht, type klager, type beslissing waartegen wordt geklaagd en de wensen van procespartijen – een digitale zitting (efficiëntie)voordelen kan bieden: minder reistijd (en daarmee samenhangende kosten), een kortere doorlooptijd van de procedure en een grotere kans op aanwezigheid van bepaalde partijen (zoals deskundigen). Gesprekspartners menen dat het hierbij aan (de voorzitter van) de beklag- of beroepscommissie is om in het concrete geval een afweging te maken of fysiek of digitaal horen wenselijk is.

Mondelinge digitale behandeling in tuchtzaken

De tuchtcolleges geven aan voorstander te zijn van een permanente regeling voor het houden van een digitale zitting. In eenvoudige zaken vormt digitaal horen een goed en efficiënt alternatief. De

tuchtcolleges zijn het erover eens dat de beslissing om een digitale zitting te houden aan de voorzitter moet worden gelaten. Over de vraag of de rechter alleen kan besluiten om een digitale zitting te houden als één van de partijen daartoe een verzoek doet en over de vraag of voor het houden van een digitale zitting instemming van alle partijen nodig is, bestaat geen consensus. De tuchtcolleges geven aan dat bij het ontwerpen van een permanente regeling aandacht moet worden besteed aan de openbaarheid van digitale zittingen en de verificatie van de identiteit van de procespartijen.

De komst van corona en de naar aanleiding daarvan ingevoerde tijdelijke COVID-19-wetgeving Jenv heeft een min of meer gedwongen versnelling van bestaande ontwikkelingen teweeggebracht, zoals de toepassing van het videobellen in de (tucht)rechtspraak. De coronacrisis vormde in feite een testomgeving/proeftuin, waarbij in een relatief kort tijdsbestek en ongebruikelijk hoog tempo ervaringen zijn opgedaan met de toepassing van de verschillende tijdelijke voorzieningen. Doordat er – tijdelijk – daadwerkelijk gewerkt is met de nieuwe regels hebben betrokkenen kunnen ondervinden in hoeverre de voorzieningen meerwaarde hebben en of ze om aanvullende regels of randvoorwaarden vragen. Hierdoor beschikt de praktijk nu over vele *good practices* en relevante aandachtspunten, die meegenomen kunnen worden in de beoordeling of sprake zou moeten zijn van een meer permanente regeling en de vormgeving van een dergelijke regeling. Verder is zichtbaar geworden dat er onderscheid valt te maken tussen de instrumenten als oplossing voor noodsituaties (denk aan het verlijden van notariële aktes en de coronabetekening) en instrumenten voor meer permanent gebruik.

Uit het onderzoek volgt dat de mogelijkheid tot het verlijden van akten op afstand, de coronabetekening en de het verlengen van de uitvoeringstermijn van taakstraffen volgens betrokkenen meerwaarde kan hebben voor een situatie vergelijkbaar met de coronacrisis. Hierin kan worden voorzien door bij een volgende crisis snel tijdelijke wetgeving in te voeren. Ook is het mogelijk om (per voorziening) een permanente regeling te treffen voor noodsituaties. Indien voor de laatste optie wordt gekozen is de vraag wat onder ‘noodsituatie’ moet worden verstaan en wat hier in ieder geval niet onder wordt verstaan. Het is immers voorstelbaar dat niet alleen vanwege een pandemie maar ook vanwege andere typen crises (zoals een natuurramp) het niet mogelijk zal zijn om bijvoorbeeld een akte in persoon te ondertekenen of een taakstraf (tijdig) uit te voeren. Een nadere precisering van een ‘noodsituatie’ vormt dus een aandachtspunt bij het treffen van een permanente regeling.

Voor wat betreft de mogelijkheid tot mondelinge digitale behandeling in (tucht)rechtelijke procedures en penitentiare beklag- en beroepsprocedures laat het onderzoek zien dat er draagvlak bestaat om hiervoor een permanente regeling te treffen. De vraag op welke wijze een dergelijke regeling zou moeten worden vormgegeven viel buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Wel komen uit dit onderzoek verschillende randvoorwaarden en aandachtspunten naar voren omtrent het houden van hybride/digitale zittingen die aandacht behoeven. Zo moet onder meer goed worden nagedacht op welke manier (al dan niet aan de hand van wet- en regelgeving) aspecten zoals het contact tussen de rechtzoekende en rechter (en andere procesdeelnemers), contact tussen rechtzoekende en advocaat en de openbaarheid/beslotenheid van de zitting het beste zijn te waarborgen. Los van deze aspecten volgt uit het onderzoek dat niet elke zaak geschikt wordt geacht voor behandeling tijdens een hybride/digitale zitting. Uiteindelijk zal (eventueel aan de hand van richtlijnen) in de (rechts)praktijk nader moeten worden uitgekristalliseerd welke gevallen/zaken zich wel en niet lenen voor hybride/digitale zittingen.

Bijlage 1: Lijst met gesprekspartners

Mondelinge digitale behandeling in burgerlijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke procedures

Rechterlijk bestuurslid Centrale Raad van Beroep en voorzitter projectgroep Online Zittingen
Senior-raadsheer, Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden en Bestuurslid NVvR

Journalist, Dagblad van het Noorden

Coördinerend raadadviseur personen- en familierecht, DWJZ, ministerie van Jenv

Raadadviseur privaatrecht, DWJZ, ministerie van Jenv¹³⁶

Raadadviseur straf(proces)recht, DWJZ, ministerie van Jenv

Beleidsadviseur, Nederlandse Orde van Advocaten

Advocaat asielrecht, personen- en familierecht en psychiatrisch patiëntenrecht

Advocaat, Stichting Achmea Rechtsbijstand

Bedrijfsjurist en secretaris Raad van Toezicht, Stichting Achmea Rechtsbijstand

Beleidsjurist, Univé Rechtshulp

Jurist, Univé Rechtshulp

Adviseur en coördinator, Raad voor de rechtspraak

Afdelingshoofd Strategie, Raad voor de rechtspraak

Informatiemanager, IVO Rechtspraak

Bestuurssecretaris Rechtbank Zeeland-West-Brabant en secretaris projectgroep Online Zittingen

Advocaat bestuursrecht en rechter-plaatsvervanger

Advocaat strafrecht

Rechter civiel en kanton, Rechtbank Gelderland

Rechter strafrecht en kwaliteitscoördinator, Rechtbank Noord-Nederland

Rechter strafrecht, Rechtbank Zeeland-West-Brabant

Rechter-commissaris, Rechtbank Amsterdam

Senior rechter strafrecht, Rechtbank Amsterdam¹³⁷

Senior rechter strafrecht, Rechtbank Rotterdam

Senior rechter toezicht, Rechtbank Midden-Nederland

Senior rechter, Rechtbank Noord-Holland en bestuurslid NVvR

Rechter handel en kanton, Rechtbank Overijssel

Rechter bestuursrecht, Rechtbank Den Haag

¹³⁶ Tevens geïnterviewd over de voorziening omtrent het uitreiken van exploten (artikel 1 Verzamelspoedwet).

¹³⁷ Tevens geïnterviewd over de mogelijkheid tot verlenging van de uitvoeringstermijn van taakstraffen (artikel 29 Tijdelijke wet).

Senior rechter bestuursrecht, Rechtbank Overijssel en voorzitter expertgroep Vreemdelingenkamers

Senior rechter en teamvoorzitter bestuursrecht, Rechtbank Oost-Nederland en voorzitter LOVB

Kwaliteitsofficier van justitie, Functioneel Parket OM

Officier van justitie, arrondissementsparket Oost-Nederland

Kwaliteitsofficier van justitie, Parket Centrale Verwerking OM¹³⁸

Juridisch adviseur, Slachtofferhulp Nederland

Voorzitter, Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

Elektronisch horen penitentiair beklag/beroep

Landelijk coördinator van de klankbordgroep Commissies van Toezicht

Coördinator Rechtspraak van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)

Voorzitter, beklagcommissie PI Dordrecht en rechter-plaatsvervanger en advocaat¹³⁹

Twee plaatsvervangend-directeuren PI Veenhuizen

Secretaris, beklagcommissie PI Almelo en PI Zwolle

Secretaris, beklagcommissie PI Ter Apel en PI Veenhuizen

Secretaris, beklagcommissie PI Nieuwegein

Secretaris, beklagcommissie FPC Dr. S. van Mesdag

Beleidsmedewerker, DWJZ, ministerie van JenV

Beleidsmedewerker, DWJZ, ministerie van JenV

Mondeling digitale behandeling in tuchtzaken

Voorzitter, Accountantskamer

Griffier, Accountantskamer

Voorzitter, Raad van Discipline Den Haag

Griffier, Raad van Discipline Den Haag

Voorzitter, Regionaal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg Den Haag en Amsterdam

Secretaris, Regionaal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg Den Haag en Amsterdam

Voorzitter, Kamer voor Gerechtsdeurwaarders

Secretaris, Kamer voor Gerechtsdeurwaarders

Voorzitter, Kamer voor het Notariaat Arnhem-Leeuwarden

Secretaris, Tuchtcollege voor de Scheepvaart

Vertegenwoordiger van BKD en COKZ

Beleidsmedewerker, DWJZ, ministerie van JenV

Herstel verzuim hoger beroep in vreemdelingenzaken

Coördinerend raadadviseur, DWJZ, ministerie van JenV

Coördinator, Vreemdelingenkamer van de ABRvS

Twee advocaten gespecialiseerd in vreemdelingenrecht

Verlenging termijn tenuitvoerlegging taakstraffen

Beleidsadviseur, Centraal Justitieel Incassobureau

Zaakregisseur, Centraal Justitieel Incassobureau

Beleidsmedewerker, DWJZ, ministerie van JenV

Beleidsadviseur, Raad voor de Kinderbescherming

¹³⁸ Tevens geïnterviewd over de mogelijkheid tot verlenging van de uitvoeringstermijn van taakstraffen (artikel 29 Tijdelijke wet).

¹³⁹ Tevens geïnterviewd over de mogelijkheid tot mondelinge digitale behandeling in bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures.

Transitiemanager CT, Raad voor de Kinderbescherming
Productmanager werkstraffen, Reclassering Nederland

Verlijden van akten

Sectorhoofd privaatrecht, DWJZ, ministerie van JenV
Adviseur Praktijkzaken KNB
Manager Praktijkzaken KNB
Zes notarissen

Uitreiking van exploten

Vicevoorzitter, KBvG
Directeur, KBvG
Drie gerechtsdeurwaarders

Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen

Literatuur

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 2022

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, *Jaarverslag 2021. Bestuursrechter, 2021: het jaar van corona en van reflectie*, Den Haag: 2022.

Boer e.a. 2020

P.W.S. Boer, T.C. Borman, E.A. Brijder, C.C.M. van Deudekom, P. van der Grinten, D.J. Hese-mans, T. Heukels, J. van der Hoeven, F. van Laanen, H.M. van Maurik, M. Meinema, C.R. van Strijen, L.J. Vester, J.M.I. Vink en J.H. van der Winden, 'De Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid', AA 2020/6, p. 598-612.

Van der Donk en Van der Putten 2020

W.W.M. van der Donk en S.J.W. van der Putten, 'Betekenen van exploten in de coronacrisis', *Beslag, executie & rechtsvordering in de praktijk* 2020, nr. 5, p. 25-32.

De Hoon e.a. 2020

A.M. de Hoon, M.F.H. Hirsch Ballin en S.G.M.J. Bollen, *De verdachte in beeld. Eisen en waarborgen voor het gebruik van videoconferentie ten aanzien van verdachte in het Nederlandse strafproces in rechtsvergelijkend perspectief*, Amsterdam: Vrije Universiteit, faculteit der Rechtsgeleerdheid, 2020.

KBVG 2020

KBVG, *Uitspraak rechter inzake art. 47 Rv betekening tijdens Corona-pandemie*, Den Haag: 7 april 2020 (te raadplegen via: <https://www.kbvg.nl/cms/public/files/Coronavirus/20200407-uitspraak-rechter-art-47-rv-betekening-en-advies-kbvg.pdf?f6e716d545>).

KBVG 2020-2

KBVG, *KBvG adviezen aan de gerechtsdeurwaarders*, Den Haag: 23 maart 2020 (te raadplegen via: <https://www.kbvg.nl/cms/public/files/Coronavirus/20200323-kbvg-adviezen-aan-de-gerechtsdeurwaarders.pdf?957813b7d3>).

Raad voor de Rechtspraak 2022

Raad voor de rechtspraak, *Jaarverslag 2021*, 2022.

Raad voor de Rechtspraak 2022-2

Raad voor de rechtspraak, *Advies Ontwerp Besluit tot wijziging Besluit Videoconferentie*, 15 juni 2022.

Ter Voert e.a. 2022

M.J ter Voert, E. Bauw, M.M. Boone, M.R. Brunning, M.M. Bruquetas, M.J. Dubelaar en S.G.C. van Wingerden, *Gevolgen van COVID-19 voor de rechtspraak en kwetsbare rechtzoekenden. Een onderzoek naar maatregelen en de positie van rechtzoekenden binnen het straf-, civiele jeugdbeschermings-, en vreemdelingenrecht*, Den Haag: ZonMw, 2022.

Kamerstukken

Kamerstukken II 1998/99, 26732, nr. 3.
Kamerstukken II 2004/05, 29828, nr. 3.
Kamerstukken II 2014/15, 34086, nr. 3.
Kamerstukken II 2014/15, 34157, nr. 3.
Kamerstukken II 2019/20, 35434, nr. 3.
Kamerstukken II 2019/20, 35434, nr. 6.
Kamerstukken II 2019/20, 35434, nr. 9.
Kamerstukken II 2019/20, 35457, nr. 3.
Kamerstukken II 2019/20, 35457, nr. 9.
Kamerstukken II 2019/20, 35497, nr. 3.
Kamerstukken II 2019/20, 35497, nr. 6.
Kamerstukken II 2019/20, 35557, nr. 3.
Kamerstukken II 2021/22, 29911, nr. 339.
Kamerstukken II 2021/22, 29279, nr. 709.

Memorie van toelichting bij Wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (ambtelijke versie juli 2020).

Wet- en regelgeving – Staatsbladen

Stb. 2006, 609 (Wet van 16 juli 2005 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met het gebruik van videoconferentie in het strafrecht).
Stb. 2019, 504.
Stb. 2020, 101.
Stb. 2020, 126.
Stb. 2020, 522

Jurisprudentie

Rb. Amsterdam 7 april 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:2153

Concl. P-G, ECLI:NL:PHR:2020:442 bij HR 19 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1088
HR 8 januari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BX4605.

ECHR 13 oktober 2005, Application no 63633/00 (*Colazzo v. Italië*).
ECHR 5 oktober 2010, Application no 45106/04 (*Marcello Viola v. Italië*).
ECHR 12 juli 2001, Application no 33071/96 (*Malhous v. Tsjechië*).
ECHR 27 oktober 1993, Application no. 14448/88 (*Dombo Beheer v. Nederland*)

Online bronnen

‘Coronavirus (Covid-19)’, Rechtspraak.nl (te raadplegen via: [https://www.rechtspraak.nl/coronavirus-\(COVID-19\)/Paginas/tijdelijke-regelingen.aspx](https://www.rechtspraak.nl/coronavirus-(COVID-19)/Paginas/tijdelijke-regelingen.aspx)).

‘KNB: digitale en audiovisuele middelen toegestaan bij coronapatiënten’, KNB.nl (te raadplegen via: <https://www.knb.nl/nieuwsberichten/knb-digitale-en-audiovisuele-middelen-toegestaan-bij-coronapatiënten>).

‘Kerncijfers over 2021’, Tuchtcollege-gezondheidszorg.nl (Te raadplegen via: [Kerncijfers over 2021 | Jaarverslag \(tuchtcollege-gezondheidszorg.nl\)](#))

Overige bronnen – Interne regelingen Rechtspraak

Tijdelijke regeling strafrecht (11 mei 2020).

Tijdelijke regeling kanton en handel (17 februari 2022).

Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (1 december 2021).

pro facto