

pro facto

Samenvatting

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

Groningen, 1 september 2022

www.pro-facto.nl

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 |
| Status | Samenvatting |

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.

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 bezien 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/beroep |
| | 26 | Verlijden akte notaris met audiovisuele middelen |
| | 27 | Horen of verhoren per telefoon in een strafzaak |
| | 28 | Mondelinge behandeling strafzaken |

¹ Stb. 2020, 126.

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

| | | |
|----------------------------------|-----|--|
| | 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 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 (beknopte) 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 | |
| Elektronisch horen penitentiair beklag/beroep | 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 |
| 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 exploitatie | 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 geluidkwaliteit 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 penitentiaire beklag- en beroepsprocedures

Achtergrond voorziening

Artikel 2a van de Tijdelijke wet biedt een tijdelijke voorziening voor het horen van de klager en directeur in penitentiaire 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 penitentiaire 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/verstoring 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 penitentiaire 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 Verzamelwet 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 Verzamelsoedwet.

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 testamente. 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 testamente, 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 exploit

Achtergrond voorziening

Een exploit 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 exploit 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 exploit zonodig in de brievenbus achtergelaten en wordt de gebruikelijke toelichting over de aard van het exploit via alternatieve contactvormen als telefoon of mail verstrekt.

Artikel 1 van de Verzamelwet COVID-19 maakt duidelijk aan welke maatstaven de gerechtsdeurwaarder bij de betekening van exploit 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 exploit 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 exploit 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 beroepschrift 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 onderzoek 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.

pro facto