



Universiteit
Leiden
The Netherlands

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

Voert, M.J. ter; Bauw, E.; Boone, M.M.; Bruning, M.R.; Bruquetas, M.M.; Dubelaar, M.J.; ...
; Wingerden, S.G.C. van

Citation

Voert, M. J. ter, Bauw, E., Boone, M. M., Bruning, M. R., Bruquetas, M. M., Dubelaar, M. J., ... Wingerden, S. G. C. van. (2022). *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*. Nijmegen-Leiden-Utrecht: Radboud Universiteit-Universiteit Leiden-Universiteit Utrecht. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3279384>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3279384>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Hoofdstuk 2 Rechtspraak vóór de coronacrisis

Karen Geertsema, Yasemin Glasgow & Anna Pivaty

Inhoudsopgave

2.1	Inleiding.....	26
2.2	Karakteristieken rechtsgebieden.....	26
2.2.1	Strafrecht.....	26
2.2.2	Civiel jeugdbeschermingsrecht.....	28
2.2.3	Vreemdelingenrecht.....	32
2.3	Achterstanden.....	36
2.4	Digitalisering rechtspraak.....	36
	Literatuurlijst.....	39

2.1 Inleiding

De kaders waarbinnen de rechtspraak functioneert verschillen per rechtsgebied. De aard van het geschil heeft invloed op de wijze waarop de rechtsgang is ingericht. We behandelen in dit hoofdstuk de specifieke kenmerken van de verschillende rechtsgebieden. We beschrijven hoe de gerechtelijke procedures verlopen, de eventuele voorprocedures die daaraan voorafgaan en de actoren die in de keten een rol spelen. Vervolgens geven we een beeld van de situatie binnen de verschillende rechtsgebieden wat betreft de achterstanden in de behandeling van zaken en de digitale mogelijkheden die beschikbaar waren bij de start van de coronacrisis.

2.2 Karakteristieken rechtsgebieden

De drie rechtsgebieden die in dit onderzoek centraal staan, hebben eigen procesrechtelijke kenmerken die van invloed zijn op de wijze waarop de rechtsgang tijdens de coronacrisis plaatsvond. In deze paragraaf beschrijven we summier de verschillende procedures per rechtsgebied en welke actoren daar bij betrokken zijn.

2.2.1 Strafrecht

Een strafrechtelijke procedure bestaat uit een voorbereidende fase, de fase van berechting en de fase van tenuitvoerlegging van een opgelegde sanctie of maatregel. De fase van tenuitvoerlegging blijft buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Vorbereidende fase

Voor verdachten van strafbare feiten begint de strafrechtelijke procedure meestal met een verhoor op het politiebureau.²⁴ Verdachten kunnen worden uitgenodigd voor het verhoor, of worden aangehouden en naar het bureau gebracht voor verhoor. Ze kunnen maximaal 9 uur worden vastgehouden voor verhoor.²⁵ Het vasthouden voor verhoor kan in sommige gevallen worden verlengd tot maximaal drie dagen en 18 uur (inverzekeringstelling).²⁶ Aangehouden verdachten hebben het recht op kosteloze rechtsbijstand voorafgaand en tijdens het politieverhoor door een door henzelf gekozen advocaat of een advocaat van dienst (piketadvocaat),²⁷ maar kunnen er ook afstand van doen.²⁸ Niet-aangehouden verdachten kunnen op eigen kosten een advocaat inschakelen.²⁹

In ernstige zaken wordt de verdachte meestal in de loop van het voorbereidend onderzoek in voorlopige hechtenis gesteld. De voorlopige hechtenis begint met de zogenaamde voorgeleiding voor de rechter-commissaris: de verdachte verschijnt binnen drie dagen van inverzekering-

²⁴ Bij sommige zaken wordt veel voorbereidend onderzoek verricht voordat de verdachte door de politie wordt verhoord (bijvoorbeeld in financiële zaken) en bij andere zaken weinig of geen (bijvoorbeeld wanneer de verdachte op heterdaad is betrapt; art. 53 Sv.)

²⁵ Of 18 uur als de verdachte overnacht, want nachturen (00:00-09:00) tellen niet mee bij de duur van ophouden voor verhoor. Art. 61 Sv.

²⁶ Artt. 58 en 59a Sv. In uitzonderlijke gevallen kan de inverzekeringstelling met 3 dagen verlengd worden tot maximaal 6 dagen 18 uur.

²⁷ Artt. 28c lid 1 en 28d lid 1 Sv.

²⁸ Art. 28 sub a Sv. Afstand is niet mogelijk voor sommige categorieën van zaken en verdachten, bijvoorbeeld minderjarige verdachten. Art. 489 lid 2 Sv.

²⁹ Sinds 19 november 2020 worden niet-aangehouden verdachten in de zaken die vanwege corona-achterstanden en/of in het ZSM-proces (een programma van het OM gericht op versnelde afdoening van strafzaken in de voorfase) door een OM-strafbeschikking worden afgedaan, een kosteloze consultatie met een advocaat aangeboden. Zie: Brief van de Minister Justitie en Veiligheid van 19 november 2020 Rechtsbijstand bij OM-strafbeschikkingen, *Kamerstukken II* 2019/20, 31 753, 221.

stelling voor de rechter-commissaris³⁰ die kan beslissen hem 14 dagen langer vast te houden.³¹ Daarna beslist de raadkamer gevangenhouding (die bestaat uit drie rechters) of de voorlopige hechtenis moet worden verlengd met 30 dagen. Dit kan worden verlengd met nog twee keer 30 dagen.³² De zittingen ter vooropleiding en gevangenhouding behoren tot de voorbereidende fase (en niet de fase van berechting), hoewel ze mondeling plaatsvinden op de rechtbank in aanwezigheid van de officier van justitie, verdachte en zijn advocaat.

Tijdens de voorbereidende fase kunnen verschillende soorten onderzoekshandelingen plaatsvinden, zoals getuigenverhoren, doorzoekingen en telefoontaps. Sommige handelingen worden door een rechter-commissaris (of op zijn verzoek door opsporingsautoriteiten) verricht.³³ De maximale duur van de voorbereidende fase tijdens de voorlopige hechtenis is 110 dagen en 18 uur: 104 dagen daarvan zijn voorlopige hechtenis en 6 dagen en 18 uur hiervan in verzekeringstelling. Daarna begint de fase van de berechting. Als de verdachte niet in voorlopige hechtenis zit, bestaat geen maximale wettelijke termijn voor het afronden van het vooronderzoek.

Het zwaartepunt van het strafproces is verschoven van de berechttingsfase naar de voorbereidende fase, in het bijzonder doordat getuigenverklaringen die tijdens het vooronderzoek zijn afgelegd, als bewijs kunnen worden gebruikt zonder dat de getuige opnieuw ter terechtzitting wordt verhoord.³⁴ Ongeveer de helft van de strafzaken wordt in de voorbereidende fase afgedaan (middels een strafbeschikking van het Openbaar Ministerie of via andere afdoeningsmodaliteiten) waarmee dit deel van de strafzaken niet doorgaat naar de fase van de berechting.³⁵

Berechting

Bij minder complexe strafzaken begint de berechttingsfase met een dagvaarding van het Openbaar Ministerie. De dagvaarding roept de verdachte op om voor de rechter te verschijnen voor de inhoudelijke behandeling van zijn zaak. Bevindt de verdachte zich in voorlopige hechtenis dan moet de berechttingsfase binnen maximaal 110 dagen en 18 uur vanaf de aanhouding van de verdachte beginnen. Soms is het voorbereidend onderzoek binnen deze termijn nog niet afgerond, waardoor de zaak niet klaar is voor de inhoudelijke behandeling.³⁶ Dan begint de berechttingsfase met een zogenoemde *proforma* zitting ('voor de vorm'),³⁷ om de duur van de voorlopige hechtenis veilig te stellen en de voortgang van het voorbereidend onderzoek te toetsen.³⁸ De advocaat van de verdachte mag deze zittingen gebruiken om verdere onderzoekswensen bekend te maken, en/of om een schorsing of opheffing van de voorlopige hechtenis³⁹ aan te vragen.

Een andere voorbereidende strafrechtelijke zitting in de berechttingsfase is de regiezitting. Dit is een zitting – meestal bij complexe zaken – waarbij onderzoekswensen kunnen worden ingebracht

³⁰ Een rechter-commissaris kan niet als zittingsrechter optreden (art. 268 Sv), behalve in jeugdstrafrechtzaken, waar de kinderrechtter wel als rechter-commissaris mag optreden inzake voorlopige hechtenis.

³¹ Art. 64 lid 1 Sv.

³² Artt. 65-67 Sv.

³³ Artt. 181-185 Sv.

³⁴ De Wilde, *RM Themis* 2018, afl. 5, p. 180. Deze praktijk volgt uit de zogenaamde de-audit-arrest van de Hoge Raad; HR 20 december 1926, *NJ* 1927, 85.

³⁵ In 2019 deed het OM 96.495 zaken af in de voorfase en 95.610 stroomden door naar de berechttingsfase (verdachten gedagvaard om voor de rechter te verschijnen). Zie: 'Vervolging en berechting misdrijven; persoonsgegevens,' cbs.nl, 3 september 2021.

³⁶ In de eerste aanleg pro-forma zittingen vinden vooral al de zaken die door een meervoudige kamer worden behandeld plaats. Zie Dubelaar e.a. 2015, p. 33.

³⁷ Art. 282 Sv.

³⁸ *ibid*, p. 2.

³⁹ Art. 69 jo. 80 Sv.

en de inhoudelijke behandeling wordt gepland.⁴⁰ Een regiezitting is een vorm van een voorbereidende zitting zonder expliciete wettelijke basis.⁴¹ Het verschil tussen een pro-forma zitting en een regiezitting is dat de laatste niet wordt gehouden om de termijn van voorlopige hechtenis veilig te stellen. Daarom kan een regiezitting plaatsvinden in zaken waarbij de verdachte op vrije voeten (niet in voorlopige hechtenis) is.⁴²

Strafzaken worden in eerste aanleg inhoudelijk behandeld door een kantonrechter, een enkelvoudige kamer (politierechter) of een meervoudige kamer (een panel met drie rechters), afhankelijk van de ernst en het type zaak. In tweede aanleg (hoger beroep) worden strafzaken opnieuw in volle omvang⁴³ behandeld door het gerechtshof, meestal door een meervoudige kamer.⁴⁴ In sommige gevallen kan de strafzaak in hoger beroep door één rechter worden behandeld, bijvoorbeeld wanneer het om een verlenging van de gevangenhouding gaat, of als de zaak volgens het Openbaar Ministerie eenvoudig is, en in eerste aanleg door de kantonrechter of de politierechter was behandeld, waarbij de verdachte een gevangenisstraf van niet meer dan zes maanden heeft gekregen.⁴⁵

Actoren in de keten

Behalve de rechter(s), verdachte en zijn advocaat, officier van justitie en de griffier, kunnen eventueel slachtoffer(s) (en advocaat) en een tolk aan de zitting deelnemen. Daarnaast kunnen getuigen, deskundigen (inclusief de medewerkers van het Nederlandse Forensische Instituut en het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie),⁴⁶ medewerkers van de reclassering, en/of de Raad voor de Kinderbescherming (in jeugdstrafzaken) aanwezig zijn. Zij zijn echter vaak niet aanwezig, omdat de rechtbank vooraf opgenomen verklaringen⁴⁷ en/of schriftelijke rapportages gebruikt.⁴⁸ Een andere belangrijke actor in de keten is de Dienst Justitiële Inrichtingen. Deze dienst beheert de penitentiaire inrichtingen, inclusief de huizen van bewaring, waar de verdachten tijdens de voorlopige hechtenis verblijven.

2.2.2 Civiel jeugdbeschermingsrecht

Afbakening van het civiel jeugdrecht

Binnen het civiele jeugdrecht beschouwen wij minderjarigen en hun ouders die te maken krijgen met een jeugdbeschermingsmaatregel als 'kwetsbare rechtzoekenden'. In dit rapport is de keuze gemaakt om ons te beperken tot het jeugdbeschermingsrecht - meer specifiek de jeugdbeschermingszaken die betrekking hebben op een ondertoezichtstelling (hierna: OTS) en/of een uithuisplaatsing (hierna: UHP) – zowel open als gesloten. Spoedmaatregelen, die in het kader van een OTS of UHP plaatsvinden worden ook bij dit onderzoek betrokken. Dit betekent dat in principe het familierecht en de gezagsbeëindigende maatregelen niet worden meegenomen in dit onderzoek.

⁴⁰ Kamerstukken II 2003/04, 29 254, 3, p. 4.

⁴¹ Dubelaar e.a. 2015; Dubelaar e.a. *NJB* 2015, p. 2862-2864.

⁴² Dubelaar e.a. 2015, p. 85.

⁴³ Art. 407 Sv.

⁴⁴ Art. 60 lid 2 Wet RO, art. 21 lid 1 en lid 2 sub b, art. 411 lid 1 Sv.

⁴⁵ Art. 411 lid 2 Sv.

⁴⁶ Het Pieter Baan Centrum is een onderdeel van het Nederlandse Instituut van Forensische Psychologie. Hier worden verdachten van ernstige delicten die vermoedelijk aan een psychische stoornis leiden ter observatie geplaatst om op basis daarvan advies te geven aan de rechter of het Openbaar Ministerie.

⁴⁷ Bijvoorbeeld tijdens de voorbereidende fase. In de fase van het onderzoek ter terechtzitting worden getuigenverhoren vaak opgenomen door de rechter-commissaris buiten de inhoudelijke zitting (volgens art. 361 lid 1 Sv. De partijen worden in de gelegenheid gesteld om deze verhoren bij te wonen.

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld: De Wilde, *RM Themis*, 2018, afl. 5, p. 180.

Vrijwillige en gedwongen jeugdhulpverlening

Wanneer ouders niet in staat zijn om hun kinderen in een veilige omgeving te laten opgroeien, kunnen gezinnen in contact komen met jeugdhulpverlening. Binnen de jeugdhulpverlening is het voor minderjarigen en hun ouders mogelijk om geholpen te worden binnen het 'vrijwillig kader' van jeugdzorg en het 'gedwongen kader' van de jeugdbescherming. In de praktijk is het niet eenvoudig om aan te geven wanneer sprake is van vrijwillige hulp of gedwongen hulp (jeugdbescherming) en waar deze scheidslijnen zich bevinden.⁴⁹ Het vrijwillig kader wordt grotendeels gereguleerd door de (bestuursrechtelijke) Jeugdwet (Jw) met aanvullende belangrijke procedurele voorschriften in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In principe komen gezinnen via de gemeente (of de huisarts, medisch specialist en de jeugdarts)⁵⁰ terecht bij een jeugdhulpaanbieder. De gemeente is immers verantwoordelijk om voorzieningen van jeugdhulp te treffen.⁵¹ Bij de bepaling van de aangewezen vorm van jeugdhulp wordt rekening gehouden met de behoeften en persoonskenmerken van de jeugdige en zijn ouders⁵² en de godsdienstige gezindheid, levensovertuiging of culturele achtergrond.⁵³ Om hulp aangeboden te krijgen, moeten betrokkenen toestemming verlenen voor de uitvoering van deze jeugdhulp⁵⁴ – vandaar de term 'vrijwillig kader'. In sommige situaties is het mogelijk dat het binnen de vrijwillige jeugdhulp niet mogelijk is om de minderjarige voldoende te beschermen. In dat geval kan worden overgegaan tot het gedwongen kader van de jeugdhulpverlening.⁵⁵ Binnen het 'gedwongen kader' kunnen kinderschermingsmaatregelen, zoals een OTS en/of een UHP, worden opgelegd door de kinderrechter zonder dat de ouders en de minderjarige hiermee instemmen. Een OTS kan worden ingesteld wanneer de minderjarige zodanig opgroeit dat hij of zij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd.⁵⁶ Hierbij moet de zorg die in verband met het wegnemen van deze dreiging noodzakelijk is, niet of niet voldoende worden geaccepteerd en moet een gerechtvaardigde verwachting bestaan dat binnen een aanvaardbaar te achten termijn de ouder(s) met gezag weer verantwoordelijk kan of kunnen worden voor de verzorging en de opvoeding van de minderjarige.⁵⁷ Een machtiging tot een UHP kan worden afgegeven wanneer dit noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke of lichamelijke gesteldheid.⁵⁸ Dit betekent dat een minderjarige gedurende dag en nacht buiten zijn of haar gezin wordt geplaatst.⁵⁹ Dit gedwongen kader wordt grotendeels gereguleerd door Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). De maatregelen van een OTS en een UHP vallen dus onder het gedwongen kader.⁶⁰

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld: Verkroost, *Tv/R* 2019, afl. 1, p. 17-24.

⁵⁰ Art. 2.6 lid 1 sub e Jw.

⁵¹ Conform art. 2.3 lid 1 Jw.

⁵² Art. 2.3 lid 4 sub a Jw.

⁵³ Art. 2.3 lid 4 sub b Jw.

⁵⁴ Zie ook; Verkroost, *Tv/R* 2019, afl. 1, p. 18.

⁵⁵ In de praktijk is deze opeenvolging dus niet zo duidelijk te stellen. Dit heeft te maken met het feit dat in de praktijk gebruikgemaakt wordt van 'drang in het vrijwillig kader', waardoor het niet makkelijk te beantwoorden is wanneer het vrijwillige karakter eindigt en het gedwongen karakter start. Zie ook: Verkroost, *Tv/R* 2019, afl. 1, p. 17-24.

⁵⁶ Art. 1:255 lid 1 BW.

⁵⁷ Art. 1:255 lid 1 sub a BW jo. art. 1:255 lid 1 sub b BW.

⁵⁸ Art. 1:165b lid 1 BW.

⁵⁹ Art. 1:265a BW.

⁶⁰ In dit *desk research* wordt dus uitdrukkelijk gekeken naar het gedwongen kader. Wanneer specifiek op het vrijwillig kader wordt gedomd, zal dit worden benoemd.

Actoren in de keten

In het civiele jeugdrecht spelen de volgende actoren een rol binnen de gerechtelijke procedure van het civiele jeugdrecht:

- de kinderrechter;
- de minderjarige(n) en de ouder(s) (of andere opvoeders);
- de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK);
- de Gecertificeerde Instelling (hierna: GI);
- de (eventuele) advocaat van ouders;
- de (eventuele) bijzondere curator van de minderjarige;
- de tolk wanneer de ouders of minderjarige de Nederlandse taal niet voldoende beheersen.

De rol van de RvdK, kinderrechter, de GI en ouders (en minderjarigen) wordt hieronder nog kort toegelicht.

De Raad voor de Kinderbescherming

Het initiatief voor het verzoek van een eerste kinderbeschermingsmaatregel ligt bij de RvdK; zij dient dit verzoek in bij de kinderrechter. Ook kan de RvdK een rapport (Raadsrapport) overhandigen aan de kinderrechter, wanneer ouders bijvoorbeeld specifiek vragen om het verzoek te onderbouwen door middel van een rapport.⁶¹ Tijdens de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregel blijft de RvdK ook betrokken wanneer bijvoorbeeld nog een (aanvullend) Raadsrapport nodig is.

De kinderrechter

In principe worden zaken die minderjarigen betreffen, behandeld door een kinderrechter.⁶² De kinderrechter neemt in principe een *lijdende rol* aan binnen deze gerechtelijke procedure.⁶³ Dit betekent dat de rechter niet zelf – dus ambtshalve – de oplegging van een kinderbeschermingsmaatregel kan initiëren en dat een kinderrechter in principe alleen kan beslissen *of* een maatregel wordt opgelegd,⁶⁴ maar niet *waar* deze UHP wordt uitgevoerd (dat wil zeggen: waar de minderjarige wordt geplaatst). Wel kan de kinderrechter wanneer het verzoek tot een OTS wordt ingediend voor maar een minderjarige uit het gezin, het verzoek tot een OTS voor de andere minderjarigen uit dat gezin aanvullen – mits aan de eisen van een OTS is voldaan.⁶⁵ De kinderrechter kan daarnaast advies inwinnen bij de RvdK.⁶⁶

De gecertificeerde instelling

De GI houdt toezicht op de minderjarige.⁶⁷ De uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregel is in handen van de GI.⁶⁸ De GI biedt dus *geen* jeugdhulp aan (het vrijwillig kader).⁶⁹ In de praktijk

⁶¹ Art. 810a lid 1 Rv jo. art. 810a lid 2 Rv.

⁶² Art. 808 Rv. De kinderrechter in het arrondissement waar de minderjarige woont, is de kinderrechter die in principe is bevoegd krachtens art. 265 Rv.

⁶³ Zie bijvoorbeeld: Van Teeffelen, *FJR* 2017, p. 37.

⁶⁴ Een uitzondering kan o.a. gevonden worden in art. 1:255 lid 5 BW waar een kinderrechter een verzoek tot een OTS voor een kind uit het gezin, ook kan uitspreken voor andere kinderen van het gezin.

⁶⁵ Art. 1:255 lid 5 BW.

⁶⁶ Art. 810 lid 1 Rv.

⁶⁷ Art. 1:262 lid 1 BW.

⁶⁸ Zie o.a. art. 3.2 lid 1 Jw. De daadwerkelijke uitvoering wordt uitgevoerd door de jeugdbeschermer. Om deze kinderbeschermingsmaatregel uit te voeren, kan de GI gebruik maken van schriftelijke aanwijzingen ten behoeve van de verzorging en opvoeding van de minderjarige (art. 1:263 lid 1 BW). Deze schriftelijke aanwijzingen kan de kinderrechter op verzoek van de GI bekrachtigen (art. 1:263 lid 3 BW).

⁶⁹ Art. 3.2 lid 2 Jw.

zal dus ook een Raadsmedewerker en/of een medewerker van de GI aanwezig zijn bij de zitting. In afwijking van wat hierboven is genoemd, kan een verzoek tot verlenging van een OTS of een UHP worden ingediend door zowel de RvdK en de GI – en in eerste instantie door de GI.⁷⁰ Dit heeft te maken met het feit dat bij een verlenging van een OTS of een UHP de GI al betrokken is met de uitvoering van de kinderschermingsmaatregel en dus ook zicht heeft op de behoeften en de belangen van de minderjarige. Wanneer een GI niet overgaat tot het verzoek van de verlenging van een OTS, kan de RvdK (of de ouder) het verzoek indienen. Wanneer de GI daarnaast al belast is met uitvoering van de OTS, is de GI in eerste instantie bevoegd om een verzoek in te dienen voor een machtiging UHP.⁷¹

Ouder(s) en de minderjarige(n)

Tot slot zijn de ouders (en minderjarige) aanwezig bij de zitting. Bij een machtiging voor gesloten jeugdhulp (een gesloten UHP) zal de minderjarige doorgaans in ieder geval ook aanwezig zijn. De minderjarige van twaalf jaar en ouder wordt in een apart kindgesprek gehoord door de kinderrechter (zie ook paragraaf 5.2.2. en 5.5.3). Met het kindgesprek wordt gehoor gegeven aan het wettelijk voorschrift dat minderjarigen van twaalf jaar of ouder hun mening kenbaar moeten kunnen maken in zaken waar zij bij betrokken zijn.⁷² De kinderrechter mag niet tot een beslissing komen voordat de minderjarige van twaalf jaar en ouder door de kinderrechter is gehoord,⁷³ tenzij de minderjarige van dit hoorrecht afziet.⁷⁴ De kinderrechter kan daarnaast besluiten om ook kinderen jonger dan twaalf jaar te horen.⁷⁵ In zaken waarin een machtiging plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp wordt verzocht, wordt de minderjarige van twaalf jaar en ouder en de minderjarige die de leeftijd van twaalf jaar nog niet heeft bereikt maar in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake, in beginsel in aanwezigheid van andere belanghebbenden gehoord. In alle andere gevallen wordt de minderjarige in beginsel alleen, buiten aanwezigheid van anderen, gehoord, met uitzondering van (zijn eventuele) advocaat.⁷⁶

Kenmerken van de procedure

De ouders en de minderjarige hebben in de praktijk geregeld *geen* advocaat⁷⁷ – anders dan in het strafrecht en het vreemdelingenrecht. Ook is de minderjarige (binnen het civiele jeugdrecht) procesonbekwaam⁷⁸ – dat wil zeggen dat de wettelijke vertegenwoordiger (meestal de ouders) het kind in en buiten rechte vertegenwoordigt⁷⁹ – en heeft de minderjarige zelf bijvoorbeeld *geen* mogelijkheid om in hoger beroep te gaan (ouders wel – zij kunnen dit hoger beroep dus ook

⁷⁰ Art. 1:260 lid 2 BW.

⁷¹ Art. 1:265b lid 1 BW.

⁷² Art. 809 Rv. Al sinds geruimere tijd zijn er geluiden te horen dat de leeftijdsgrens om kinderen te horen verlaagd zou moeten worden. Zie bijvoorbeeld het onderzoek Bruning, Smeets, Bolscher e.a. 2020 in opdracht van het WODC, waarin de onderzoekers pleiten voor het invoeren van het hoorrecht vanaf acht jaar. Zie Bruning, Smeets, Bolscher e.a. 2020.

⁷³ Art. 809 lid 1 Rv.

⁷⁴ Zie o.a. art. 7.1 Procesreglement Civiel Jeugdrecht (versie januari 2020). Wanneer een minderjarige geen gebruik maakt van de gelegenheid om gehoord te worden, kan de rechter een nadere dag bepalen om de minderjarige alsnog te horen. Wanneer de minderjarige dan (weer) niet verschijnt, kan de zaak worden behandeld zonder de minderjarige gehoord te hebben, krachtens art. 809 lid 4 Rv.

⁷⁵ Zie art. 7.1 Procesreglement Civiel Jeugdrecht (versie januari 2020).

⁷⁶ Art. 7.2 Procesreglement Civiel Jeugdrecht (versie januari 2020).

⁷⁷ Ouders zijn bij een ondertoezichtstelling en een uithuisplaatsing niet verplicht om zich te laten bijstaan door een advocaat: art. 80 lid 1 Rv. Zie ook: 'Advocaat wel of niet verplicht,' rechtspraak.nl.

⁷⁸ Zie voor een verdere uiteenzetting over de wettelijke waarborgen die de minderjarige heeft als procespartij in een procedure: HR 5 december 2014, ECLI:HR:2014:3535.

⁷⁹ Zie ook art. 1:247 jo 1:245 lid 4 BW.

namens hun kind indienen), met uitzondering van een machtiging tot gesloten jeugdhulp.⁸⁰ In het geval dat de met gezag belaste ouder(s) van de minderjarige en de minderjarige tegenstrijdige belangen hebben, kan de kinderrechter een bijzondere curator benoemen voor de minderjarige, wanneer dit noodzakelijk is in het belang van de minderjarige. De bijzondere curator kan in dat geval de minderjarige, zowel in als buiten rechte, vertegenwoordigen.⁸¹

Zittingen binnen het civiele jeugdbeschermingsrecht vinden doorgaans plaats achter gesloten deuren en niet in het openbaar,⁸² tenzij de rechter bepaalt dat zwaarwegende belangen aanwezig zijn om de zitting (deels) openbaar te behandelen.⁸³

2.2.3 Vreemdelingenrecht

Het vreemdelingenrecht valt onder het bestuursrecht. Binnen de sectoren bestuursrecht behandelen de vreemdelingenkamers de vreemdelingenzaken. In het vreemdelingen-recht gelden uitzonderingen op het algemene bestuurs(proces)recht voor zowel de bestuurlijke als de gerechtelijke fase. Deze uitzonderingen komen voort uit de aard van het rechtsgebied, de wens van de wetgever om snelle procedures te faciliteren en het Unierecht, dat bijna het volledige migratierecht beheerst. Er gelden verschillende procedurele regels voor bewarings-, asiel- en reguliere zaken. De specifieke kenmerken hebben ertoe geleid dat de rechtspraak de volgende categorieën zaken registreert:

- bewaringszaken: beroepschriften tegen de oplegging van een maatregel tot vreemdelingenbewaring, waarbij de vreemdeling in bewaring is gesteld.
- asielzaken, te onderscheiden in:
 - Dublinzaken (zaken waarin het asielverzoek wordt overgedragen aan een andere EU-lidstaat)
 - AA-zaken (zaken afgedaan in de algemene asielprocedure)
 - VA-zaken (zaken afgedaan in de verlengde asielprocedure)
- reguliere vreemdelingenzaken: alle aanvragen voor een verblijfsvergunning die geen asiel betreffen.

Aangezien de eigen procedurele regels per type vreemdelingenzaken van invloed zijn op de procedurele vereisten, en op de gevolgen van coronamaatregelen, beschrijven we hierna de drie type procedures. Eerst volgt echter een beschrijving van de actoren in de vreemdelingenrechtelijke procedure.

Actoren in de keten

In alle vreemdelingenzaken is de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (SvJ&V) het verantwoordelijke bestuursorgaan voor beslissingen over het recht op verblijf. De uitvoering is in handen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De bestuurlijke fase wordt uitgevoerd op verschillende locaties in het land door hoor- en beslismedewerkers. In de gerechtelijke fase gaat het dossier naar de afdeling Juridische Zaken van de IND. Waar de IND verantwoordelijk is voor de beslissingen over het recht op verblijf, is de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) verantwoordelijk voor de terugkeerprocedure. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) verzorgt de opvang van asielzoekers tijdens de asielprocedure. Beroep tegen het bestuurlijke besluit is

⁸⁰ Het feit dat de minderjarige van twaalf jaar en ouder gehoord moet worden door de kinderrechter zorgt ervoor dat de minderjarige toch een stem in de procedure heeft – ondanks zijn procesonbekwaamheid.

⁸¹ De bijzondere curator wordt benoemd conform art. 1:250 BW.

⁸² Zie art. 803 lid 1 Rv. Zittingen binnen jeugdstrafzaken worden ook achter gesloten deuren behandeld, krachtens art. 495b lid 1 Sv.

⁸³ Zie art. 803 lid 2 Rv.

steeds mogelijk bij de Rechtbank Den Haag,⁸⁴ die zittingsplaatsen heeft ingesteld waar vreemdelingenzaken worden behandeld. Tegen de uitspraak in beroep is hoger beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Vreemdelingen worden tijdens de gerechtelijke procedure bijgestaan door een advocaat, die veelal aan de vreemdeling is toegewezen door de Raad voor Rechtsbijstand (RvR). In vrijwel alle zaken wordt gebruik gemaakt van een tolk, zowel in de bestuurlijke fase als in de gerechtelijke fase.

In asielzaken vervult VluchtelingenWerk Nederland een adviserende rol. Vrijwilligers van VluchtelingenWerk kunnen de asielzoeker ondersteunen tijdens de procedure, en daarom ook bij de zitting aanwezig zijn.

Procedures omtrent terugkeer en bewaring

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft de bevoegdheid om een vreemdeling een maatregel tot in bewaringstelling op te leggen als:

- a. de vreemdeling niet langer rechtmatig in Nederland verblijft, daarom Nederland moet verlaten, maar geen gehoor geeft aan deze vertrekplicht. Het doel van de maatregel is uitzetting naar het land van herkomst.⁸⁵
- b. als het asielverzoek wordt overgedragen aan een andere EU-lidstaat en er een risico bestaat dat de vreemdeling onderduikt tijdens de overdrachtsprocedure. Het doel van de maatregel is overdracht aan een andere EU-lidstaat.⁸⁶
- c. als de vreemdeling een asielverzoek indient aan de buitengrens,⁸⁷ of een asielverzoek waarbij bewaring noodzakelijk is.⁸⁸

Zodra de maatregel is opgelegd, wordt de vreemdeling in bewaring gesteld in een detentiecentrum. Vreemdelingenbewaring wordt ten uitvoer gelegd in detentiecentrum Rotterdam, in de Gesloten Gezinsvoorziening Zeist en in het Justitieel Complex Schiphol. Het detentiecentrum Rotterdam heeft 320 meerpersoonscellen voor mannelijke vreemdelingen. De locatie Zeist is bestemd voor gezinnen met minderjarige kinderen, vrouwen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Deze locatie bestaat uit 12 bungalows en 10 kamers voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Op Schiphol biedt het detentiecentrum plaats aan een gevarieerde populatie van asielzoekers in procedure, bolletjesslikkers en illegale of uitgeprocedeerde vreemdelingen.

Gedurende de inbewaringstelling is de Dienst Terugkeer- en Vertrek (DT&V) belast met de uitvoering van de terugkeermaatregelen, zoals het voeren van terugkeergesprekken en de organisatie van benodigde reisdocumenten. Op peildatum 29 februari 2020 bevonden zich ongeveer 440 personen in vreemdelingenbewaring.⁸⁹ Op peildatum 25 mei waren dat er 270, op peildatum 13 september 2020 waren dat ongeveer 210 personen. Tussen 16 maart en 13 september 2020 zijn ongeveer 240 personen gedwongen vertrokken naar hun herkomstland.

De rechtbank moet uiterlijk binnen 28 dagen na de inbewaringstelling in kennis worden gesteld, tenzij de vreemdeling zelf eerder beroep heeft ingesteld. De rechtbank is gebonden aan wettelijke termijnen. Bij een eerste beroep tegen de maatregel vindt uiterlijk op de veertiende dag na ontvangst van het beroepsschrift (kennisgeving) een zitting plaats waarbij de vreemdeling, of diens

⁸⁴ Art. 8:7 lid 3 Awb jo. Bijlage 2 bij de Awb 'Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak'.

⁸⁵ Art. 59 Vw.

⁸⁶ Art. 59a Vw.

⁸⁷ Art. 6 Vw (op Schiphol of in de haven van Rotterdam).

⁸⁸ Art. 59b Vw (o.a. wegens een gevaar voor de openbare orde of een opvolgende aanvraag).

⁸⁹ *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2633.

advocaat, in persoon aanwezig is.⁹⁰ De advocaat bereidt de zitting voor tijdens een bezoek aan het detentiecentrum. Tijdens de zitting wordt de vreemdeling aangevoerd vanuit het detentiecentrum, tenzij sprake is van een videoconferentie (zie hierna onder paragraaf 2.4).⁹¹ Na sluiting van het onderzoek moet de rechter binnen zeven dagen uitspraak doen.⁹² De hogerberoepsprocedure is eveneens gebonden aan korte termijnen: binnen een week na de rechtbankuitspraak moet hoger beroep zijn ingesteld.⁹³ Als de bewaring voortduurt, toetst de rechter in een vervolgberoep of de SvJ&V voldoende voortvarend heeft gehandeld met betrekking tot de voorgenomen uitzetting, asielprocedure of overdracht, en of er in geval van uitzetting daadwerkelijk zicht op uitzetting is.⁹⁴ Dit beroepschrift kan zonder toestemming van partijen buiten zitting worden afgedaan.⁹⁵ Ook voor deze zaken geldt een uitspraaktermijn van zeven dagen.⁹⁶ Tegen uitspraken over een vervolgberoep staat geen hoger beroepschrift open.⁹⁷

Asielprocedures

Zoals gezegd registreert de Rechtspraak asielzaken in drie categorieën, te weten Dublinzaken, AA-zaken en VA-zaken. Op het moment dat een vreemdeling een asielverzoek indient, houdt de IND een interview, een aanmeldgehoor, waarin de identiteitsgegevens en reisroute van de vreemdeling naar Nederland wordt vastgelegd.⁹⁸ Op basis van het aanmeldgehoor bepaalt de IND of het asielverzoek op grond van de Dublinverordening door een andere lidstaat moet worden behandeld.⁹⁹ Als dit het geval is, is sprake van een Dublinzaak: de SvJ&V reikt een overdrachtsbesluit aan, waartegen een rechtsmiddel openstaat. In geding is dan de overdracht van het asielverzoek van Nederland aan een andere lidstaat, die op grond van de Dublinverordening binnen 18 maanden moet geschieden.¹⁰⁰ Het rechtsmiddel tegen het overdrachtsbesluit heeft geen schorsende werking, waardoor een voorlopige voorziening moet worden gevraagd om feitelijke overdracht te voorkomen.¹⁰¹ Dit verzoek moet binnen 24 uur na bekendmaking van het overdrachtsbesluit worden ingediend.¹⁰² In Dublinzaken moet de rechter binnen vier weken na ontvangst van het beroepschrift uitspraak doen.¹⁰³

Als op basis van het aanmeldgehoor de SvJ&V het asielverzoek niet overdraagt maar in behandeling neemt, wordt het verzoek in principe in de algemene asielprocedure behandeld. Deze procedure duurt acht dagen, en wordt vooraf gegaan door een rust- en voorbereidingstermijn van tenminste zes dagen.¹⁰⁴ Tijdens de rust- en voorbereidingstermijn verblijft de asielzoeker in een opvanglocatie in het land, van waaruit hij tijdens de achtdaagse procedure naar een aanmeldcentrum komt waar de aanvraag wordt behandeld (Schiphol, Ter Apel, Den Bosch, Zevenaar). De asielprocedure kent, anders dan het algemeen bestuursrecht, geen bezwaarfase, maar een voornemenfase. In figuur 2.1 is het verloop van de procedure weergegeven. Het nader gehoor is

⁹⁰ Art. 94 lid 2 Vw.

⁹¹ Art. 97 Vw biedt de rechtsgrondslag voor toepassing van het Besluit Videoconferentie op bewaringszaken.

⁹² Art. 94 lid 3 Vw.

⁹³ Art. 69 lid 3 Vw.

⁹⁴ Art. 96 Vw.

⁹⁵ Art. 69 lid 1 Vw.

⁹⁶ Art. 69 lid 2 Vw.

⁹⁷ Art. 84, onder a, Vw.

⁹⁸ Art. 3.107b Vb.

⁹⁹ Het asielverzoek wordt dan in Nederland niet in behandeling genomen, art. 30, lid 1 Vw jo. art. 3.109c Vb.

¹⁰⁰ Uit art. 29 Verordening 604/2013 (Dublinverordening) volgt een termijn van zes maanden vanaf aanvaarding van het verzoek van een andere lidstaat (lid 1), met een verlengingsmogelijkheid tot 18 maanden indien de vreemdeling onderduikt (lid 3).

¹⁰¹ Art. 81 lid 1, onder a, Vw.

¹⁰² Vc C2/11.

¹⁰³ Art. 83b lid 3, onder a, Vw.

¹⁰⁴ Art. 3.109 Vb.

het interview waarin de asielzoeker het vluchtverhaal uiteen zet. Dit gehoor is van groot belang voor de beoordeling van de aanvraag. De gehoren worden afgenomen door een IND-ambtenaar, met behulp van een tolk die telefonisch of fysiek aanwezig is bij het gehoor. Tijdens de asielprocedure worden asielzoekers bijgestaan door een advocaat die hen door de Raad voor Rechtsbijstand wordt toegewezen.

Figuur 2.1: Algemene asielprocedure in acht dagen



Tegen de afwijzing van het asielverzoek staat een rechtsmiddel open, dat gebonden is aan strikte termijnen. Net als in Dublinzaken geldt voor afwijzingen in de AA-procedure een beroepstermijn van één week.¹⁰⁵ De rechtbank is vervolgens verplicht om binnen vier weken na indiening van het beroepschrift uitspraak te doen.¹⁰⁶ Het beroepschrift heeft schorsende werking, tenzij sprake is van een wettelijke uitzondering,¹⁰⁷ dan moet een voorlopige voorziening worden gevraagd om uitzetting te voorkomen.

Asielverzoeken die niet in de algemene asielprocedure kunnen worden afgedaan, worden in de verlengde asielprocedure (VA-zaken) behandeld. Het gaat dan om asielverzoeken waarbij meer tijd nodig is voor de beslissing, bijvoorbeeld wegens medisch onderzoek, of als sprake is van een minderjarige asielzoeker onder de twaalf. Bij deze procedure zijn de beslis- en uitspraaktermijnen ruimer: de SvJ&V moet binnen zes maanden beslissen, met een mogelijke verlenging van negen maanden,¹⁰⁸ de rechtbank moet binnen 23 weken na instellen van het beroep uitspraak doen als de IND het asielverzoek ‘ongegrond’ verklaart. Verklaart de IND een asielverzoek ‘kennelijk ongegrond’ dan geldt voor de rechtbank een termijn van vier weken na het instellen van het beroep.¹⁰⁹

Zowel in AA- als VA-zaken staat hoger beroep open tegen de uitspraak in beroep. Het hoger beroep kenmerkt zich door de mogelijkheid tot een versnelde en vereenvoudigde behandeling, zodat de ABRvS zaken snel en doelmatig kan afdoen. Hoger beroepschriften worden veelal zonder zitting afgedaan. De ABRvS moet binnen 23 weken na instellen van het hoger beroep uitspraak doen.¹¹⁰

Op het moment dat de coronamaatregelen in werking traden, kampte de IND met enorme achterstanden in de behandeling van asielverzoeken. Dit leidde bij de rechtbanken tot een toename van beroepschriften wegens niet tijdige behandeling van het asielverzoek met het verzoek om een dwangsom. Veel asielverzoeken werden doorgezonden van de AA-procedure naar de VA-procedure. De SvJ&V stelde een *taskforce* in om de achterstanden in de bestuurlijke fase weg te werken.¹¹¹

¹⁰⁵ Art. 69 lid 2, onder a, Vw.

¹⁰⁶ Art. 83b lid 1 Vw.

¹⁰⁷ Art. 82 lid 1 Vw. De uitzonderingen staan in art. 82 lid 2 Vw.

¹⁰⁸ Art. 42 Vw.

¹⁰⁹ Art. 83b lid 2 Vw.

¹¹⁰ Art. 89 lid 2 Vw.

¹¹¹ Brief van 9 april 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2598.

Procedures in het reguliere migratierecht

Het reguliere migratierecht wijkt het minste af van het algemene bestuursrecht. Aanvraagprocedures worden conform de algemene wet bestuursrecht behandeld, waarbij een bezwaarfase geldt. Kenmerkend voor de reguliere verblijfsaanvragen zijn de visaverplichtingen. Het visum voor verblijf voor langer dan drie maanden, de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), vergt een aparte aanvraagprocedure. De IND behandelt de aanvraag, waarna na inwilliging het visum binnen drie maanden moet worden opgehaald bij een ambassade. De IND is tijdens de coronamaatregelen aanvragen blijven behandelen, maar het Ministerie van Buitenlandse zaken gaf tot 28 april 2020 geen mvv's af. Hoewel in eerste instantie de termijnen voor mvv-afgifte zijn verlengd, leidde dit mogelijkwerwijs tot gerechtelijke procedures over verschoonbare termijnoverschrijdingen. Voor verblijf korter dan drie maanden geldt eveneens een visumprocedure. Vanwege alle reisbeperkingen schortte het Ministerie van Buitenlandse Zaken de behandeling van deze visumaanvragen op tijdens de coronamaatregelen.

Voorts vallen onder regulier migratierecht de procedures rond intrekking van een verblijfsrecht, bijvoorbeeld als de verblijfsvergunninghouder een gevaar vormt voor de openbare orde. Ook bij deze procedure gelden de vereisten uit het algemene bestuursrecht.

In reguliere zaken geldt een beroepstermijn van vier weken.¹¹² Voor de rechtbank geldt geen uitspraaktermijn.

2.3 Achterstanden

In het strafrecht was vóór de coronacrisis al sprake van enorme achterstanden in de behandeling van rechtszaken. Aan het begin van de crisis lagen bijvoorbeeld meer dan 67.000 zaken op de plank bij de strafrechter die nog moesten worden ingepland.¹¹³ In het vreemdelingenrecht en het civiele jeugdrecht waren de achterstanden veel minder groot. In het vreemdelingenrecht was wel sprake van enorme achterstanden in de bestuurlijke fase van de asielprocedures (zie paragraaf 2.1.3). De werkvoorraad bij de rechtbanken betrof in maart 2020 ongeveer 11.000 vreemdelingenzaken. In het civiele jeugdrecht waren er vooral achterstanden in de uitvoeringsfase van behandelde jeugdbeschermingszaken. Dit wordt binnen het jeugdrecht ook wel aangeduid met de term *wachttijstproblematiek*.¹¹⁴ Jeugdigen die een kinderschermingsmaatregel krijgen opgelegd, moeten geruime tijd wachten voor een geschikte locatie waar zij geplaatst kunnen worden of de hulp die zij opgelegd krijgen is niet direct beschikbaar.¹¹⁵

2.4 Digitalisering rechtspraak

Binnen het straf- en vreemdelingenrecht bestaat al sinds 2006 de wettelijke mogelijkheid om rechtbankzittingen via een videoverbinding te laten plaatsvinden, waarbij de verdachte of de in bewaring gestelde vreemdeling vanuit het detentiecentrum via een videoverbinding de zitting

¹¹² Art. 69 lid 1 Vw.

¹¹³ Totaal van kanton-, politierechter-, en meervoudige kamerzaken. Brief van de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming, 24 april 2020, *Kamerstukken II*, 2019/20, 29 279, 589.

¹¹⁴ De Jong-de Kruijf, *TvJ* 2020, afl. 2, p. 44; Brief Perspectief voor de Jeugd, *Kamerstukken II*, 2019/20, 31 839, 723.

¹¹⁵ Zie o.a. Bruning, *AA* 2020, afl. 5, p. 450-453. Vanuit meerdere hoeken werd de zorg uitgesproken dat door de coronacrisis deze wachttijden nog verder zouden oplopen. Zie bijvoorbeeld: *Kamerstukken II* 2019/20, 31 839, 746, p. 6 en 10; 'Coronacrisis en kinderen en jongeren in Nederland: Een inventarisatie van de impact van de coronacrisis op jongeren in Nederland,' *unicef.nl*, 28 mei 2020, p. 23; Zie ook: 'Cliënten en GGZ op zoek naar nieuw evenwicht,' *mindplatform.nl*.

bijwoont. Het besluit videoconferentie voorziet in deze mogelijkheid.¹¹⁶ Hiervan werd in het strafrecht nog maar weinig gebruikgemaakt vanwege een gebrek aan technische voorzieningen.¹¹⁷ De wetgever was op het moment van de corona-uitbraak al bezig om het besluit met name ten aanzien van het strafrecht te herzien. De invoering van deze herziene plannen moest op een versnelde wijze gebeuren.¹¹⁸

Naast deze specifieke mogelijkheden voor videoconferenties in het straf- en vreemdelingenrecht, beoogt de wetgever, in nauw overleg met de Raad voor rechtspraak, om ook gerechtelijke procedures te digitaliseren. In het bestuursrecht is het al sinds de ‘Wet elektronisch bestuurlijk verkeer’ mogelijk voor burgers en bestuursorganen om langs elektronische weg te communiceren.¹¹⁹ Met ingang van 1 juli 2010 maakte de ‘Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter’ digitaal procederen bij de bestuursrechter mogelijk.¹²⁰ De daadwerkelijke invoering van digitale uitwisseling van processtukken geschiedde via het programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI) uit 2014, waarmee in het strafrecht, in asiel- en bewaringszaken, het toezicht in faillissementen, beschermingsbewindzaken en schuldsaneringen elektronisch procederen mogelijk werd. Het plan was om alle civiele en bestuursrechtelijke procedures te automatiseren, maar in 2018 is het project stopgezet.¹²¹ Er is echter wel wetgeving op basis van het KEI-programma tot stand gekomen op grond waarvan elektronische uitwisseling van processtukken mogelijk is. Dit betreft het besluit ‘digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht’.¹²² Dit besluit leidde tot wijzigingen in het civiele recht en het bestuursrecht.¹²³ Op basis van deze wetgeving kunnen partijen vrijwillig ervoor kiezen elektronisch te procederen. Alleen in asiel- en bewaringszaken binnen het vreemdelingenrecht (sinds 12 juni 2017), en bij de Hoge Raad in civiele vorderingszaken (sinds 1 maart 2017) is het digitaal procederen verplicht.¹²⁴ Voor het strafrecht werd het besluit digitale stukken Strafvordering ingevoerd, wat elektronisch procederen in het strafrecht op vrijwillige basis mogelijk maakt.¹²⁵ De Raad voor de rechtspraak heeft het KEI-programma in november 2018 vervangen voor het Basisplan Digitalisering Civiel recht en

¹¹⁶ Besluit van 8 mei 2006, houdende algemene eisen ten aanzien van het horen van personen per videoconferentie *Stb.* 2006, 275 (Besluit videoconferentie). Dit besluit werd 20 maart 2020 gewijzigd ten behoeve van het strafrecht, *Stb.* 2020, 101 (deze wijziging had niets te maken met de COVID-maatregelen).

¹¹⁷ Dit verschilde per rechtbank, zo werd bijvoorbeeld bij de rechtbank Amsterdam regelmatig gebruik gemaakt van videoconferentie bij raadkamer gevangenhouding zittingen. Zie: De Hoon, Hirsch Ballin & Bollen 2020, p. 106-107.

¹¹⁸ Brief regering, Voortgang digitalisering rechtspraak; De BIT-toets is inmiddels met succes afgerond, Brief Minister van Rechtsbescherming 29 oktober 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, 562.

¹¹⁹ Wet van 1 juli 2004, *Stb.* 2004, 214. Nadien aangepast vanwege de technische ontwikkelingen door de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer.

¹²⁰ Wet van 22 april 2010, *Stb.* 2010, 173. Laatstelijk gewijzigd bij wet van 13 juli 2016, *Stb.* 2016, 288 (Wet ter eenvoudiging en digitalisering van het burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht).

¹²¹ De Minister voor Rechtsbescherming informeerde de Tweede Kamer op 13 april 2018 dat het digitaliseringsprogramma voor civiel en bestuursrecht (KEI) werd stopgezet: *Kamerstukken II*, 2017/18, 29 279, 420.

¹²² Besluit van 13 juli 2016, *Stb.* 2016, 292 (Besluit digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht) gewijzigd op 1 augustus 2018. *Stb.* 2018, 246. De regeling vervalt per 1 januari 2021, *Stb.* 2020, 410 (Besluit elektronisch procederen).

¹²³ Art. 30c Rv en invoering van art. 8:36a - 8:36d Awb.

¹²⁴ Besluit van 24 april 2017 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van diverse onderdelen van de Wet van 13 juli 2016 tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht (*Stb.* 2016, 288), de Wet van 13 juli 2016 tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht in hoger beroep en cassatie (*Stb.* 2016, 289), de Invoeringswet vereenvoudiging en digitalisering procesrecht, het Besluit digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht en het Aanpassingsbesluit vereenvoudiging en digitalisering procesrecht, *Stb.* 2017, 174.

¹²⁵ Besluit van 6 oktober 2016 houdende regels betreffende het gebruik van elektronische stukken (Besluit digitale stukken Strafvordering). *Stb.* 2016, 359.

Bestuursrecht.¹²⁶ In dit basisplan wordt de nadruk gelegd op het zoveel mogelijk papierloos procederen in plaats van het automatiseren van juridische procedures.¹²⁷ De coronamaatregelen hebben geleid tot een versnelling van de invoering van de al geplande wettelijke maatregelen op basis van dit basisplan. Op 1 januari 2021 trad het Besluit Elektronisch Procederen (hierna Bep) in werking, waarmee het eerdere besluit digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht kwam te vervallen.¹²⁸ Het Bep ziet op het verkeer tussen de rechterlijke instanties en de bij een procedure betrokken partijen. Hierin is onder meer bepaald aan welke eisen een digitaal systeem voor gegevensverwerking moet voldoen dat door een rechterlijke instantie wordt gebruikt voor elektronisch procederen. In het civiele recht was de wettelijke grondslag voor vrijwillig elektronisch procederen aanwezig maar ontbrak nog de benodigde algemene maatregel van bestuur voor het elektronisch kunnen uitwisselen van processtukken. Met het Bep werd hierin voorzien waardoor het ook in civiele procedures, net als in bestuursrechtelijke procedures, mogelijk werd om alle stukken (met uitzondering van de grosse) op vrijwillige basis elektronisch uit te wisselen. In het Procesreglement Civiel Jeugdrecht zijn conceptbepalingen toegevoegd die zien op digitaal procederen en die gelijktijdig met de Bep in werking zijn getreden.¹²⁹

In het strafrecht is het gebruik van digitale processtukken¹³⁰ en elektronisch procederen¹³¹ sinds 2016 mogelijk.¹³² Een drietal regelingen voorziet hierin: (1) een regeling voor de integriteit van processtukken in elektronische vorm, (2) een regeling voor het elektronisch ondertekenen van processtukken, en (3) een regeling voor het langs elektronische weg instellen van aangiftes, verzoeken, klachten en rechtsmiddelen en het kennisnemen van processtukken.¹³³

Deze ontwikkelingen laten zien dat op het moment van de sluiting van de gerechtsgebouwen de digitalisering van de rechtspraak zich voor de verschillende rechtsgebieden in een ander stadium bevond. In het strafrecht bestonden al mogelijkheden met betrekking tot het horen op afstand en was elektronisch procederen al mogelijk, maar niet verplicht. In het civiele jeugdrecht waren er voorbereidingen om elektronisch procederen mogelijk te maken, maar tijdens de uitbraak van de coronacrisis waren deze nog niet in werking getreden. Binnen het jeugdrecht was dus nog geen ervaring opgebouwd met elektronisch procederen. In het vreemdelingenrecht waren in bewaarszaken zittingen via videoconferentie mogelijk en bestond al de verplichting tot elektronisch procederen. Ook in het asielrecht was elektronisch procederen al verplicht. In reguliere vreemdelingenrechtzaken werd alleen op vrijwillige basis elektronisch geprocedeerd.

¹²⁶ *Kamerstukken II* 2018/19, 29 279, 490. Zie over de voortgang de Brief van Minister voor Rechtsbescherming 24 januari 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 29279, 562.

¹²⁷ Basisplan digitalisering civiel recht en bestuursrecht, o.a. p. 8 ev. *Kamerstukken II* 2018/19, 29 279, 490 (bijlage 872525).

¹²⁸ Besluit van 15 oktober 2020 houdende regels voor het langs elektronische weg procederen in het civiele recht en in het bestuursrecht (Besluit elektronisch procederen), *Stb.* 2020, 410.

¹²⁹ Zie Procesreglement Civiel Jeugdrecht (versie januari 2020), inleiding.

¹³⁰ 'Processtukken' zijn 'alle stukken die voor de ter terechtzitting door de rechter te nemen beslissing redelijkerwijs van belang kunnen zijn'. Zie Nota van Toelichting, Besluit van 6 oktober 2016 houdende regels betreffende het gebruik van elektronische stukken (Besluit digitale stukken Strafvordering). *Stb.* 2016, 359.

¹³¹ In het strafrecht, wordt vooral het begrip 'digitale uitwisseling van processtukken' gebruikt in plaats van 'elektronisch procederen'. 'Elektronisch procederen' is een ruimer begrip, en het omvat in het strafrecht: de overdracht van processtukken, het indienen van documenten door belanghebbenden, de verstrekking van (afschriften van) processtukken, en de toezending van berichten van kennisgeving of gerechtelijke mededelingen met het gebruik van een 'elektronische voorziening', of een daartoe bestemde webportal. Zie: *ibid.*

¹³² Zie Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten in verband met het gebruik van elektronische processtukken. *Stb.* 2016, 90 en het besluit van 6 oktober 2016, houdende regels betreffende het gebruik van elektronische stukken (Besluit digitale stukken Strafvordering), *Stb.* 2016, 359, laatstelijk gewijzigd op 18 december 2019, *Stb.* 2019, 506.

¹³³ Nota van Toelichting bij het Besluit digitale stukken Strafvordering, *Stb.* 2016, 359.

Literatuurlijst

Bruning, AA 2020, afl. 5, p. 450-453

M.E. Bruning, 'Zorg om de jeugdzorg; kinderrechter aan zet?' *Ars Aequi* 2020, afl. 5, p. 450-453.

Bruning, Smeets, Bolscher e.a. 2020

M.R. Bruning, D.J.H. Smeets, K.G.A. Bolscher e.a. *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie: Het hoorrecht en de procespositie van minderjarigen in familie- en jeugdzaken* (WODC-rapport), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020.

De Hoon, Hirsch Ballin & Bollen 2020, p. 106-107

A.M. De Hoon, M.F.H. Hirsch Ballin & S.G.M.J. Bollen, *De verdachte in beeld. Eisen en waarborgen voor het gebruik van videoconferentie ten aanzien van de verdachte in het Nederlandse strafproces in rechtsvergelijkend perspectief*, WODC/Vrije Universiteit Amsterdam, 12 oktober 2020.

De Jong-de Kruijf TvJ 2020, afl. 2, p. 44-48

M.P. de Jong-de Kruijf, 'De wachtlijstproblematiek 'knaagt' aan de rechten van kinderen in gesloten jeugdhulp: Een gesloten plaatsing slechts baseren op art. 3 lid 1 IVRK is geen oplossing,' *TvJ* 2020, afl. 2, p. 44-48.

De Wilde, RM Themis 2018, afl. 5, p. 180

B. de Wilde, 'De beoordeling van getuigenverzoeken volgens het voorgestelde Wetboek van Strafvordering. Een beweging naar voren?', *RM Themis* 2018, afl. 5, p. 180.

Dubelaar e.a. 2015, p. 33, p. 85

M.J. Dubelaar, R. van Leusden, J.M. ten Voorde & S.G.C. van Wingerden, *Alleen voor de vorm? Frequentie, organisatie en praktijk van pro-formazittingen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2015.

Dubelaar e.a. NJB 2015, p. 2862-2864

M.J. Dubelaar, J.M. ten Voorde, S.G.C. van Wingerden & R. van Leusden, 'Afscheid van de pro-formazitting in strafzaken?', *NJB* 2015, p. 2862-2869.

Van Teeffelen, FJR 2017, p. 37

P.A.J.Th. van Teeffelen, 'De kinderrechter: een kameleon in de rechterlijke organisatie?', *FJR* 2017, p. 37.

Verkroost, TvJR 2019, afl. 1, p. 17-24

D.S. Verkroost, 'Jeugdhulpverlening 'met zachte drang': duidelijkheid vereist,' *Tijdschrift voor Jeugdrecht* 2019, afl. 1, p. 17-24.

Wetgeving en richtlijnen

- Stb. 2004, 214 (Wet elektronisch bestuurlijk verkeer)
- Stb. 2006, 275 (Besluit videoconferentie)
- Stb. 2010, 173 (Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter)
- Stb. 2016, 90 (Digitale processtukken Strafvordering)
- Stb. 2016, 288 (Wet ter vereenvoudiging en digitalisering van het burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht)

- *Stb.* 2016, 289 (Wijziging Wet ter vereenvoudiging en digitalisering van het burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht)
- *Stb.* 2016, 292 (Besluit digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht)
- *Stb.* 2016, 359 (Besluit digitale stukken Strafvordering)
- *Stb.* 2017, 174 (Aanpassingsbesluit vereenvoudiging en digitalisering procesrecht)
- *Stb.* 2018, 246 (Verzamelbesluit Justitie en Veiligheid 2018))
- *Stb.* 2019, 506 (Invoeringsbesluit herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen)
- *Stb.* 2020, 101 (Wijziging besluit videoconferentie)
- *Stb.* 2020, 410 (Besluit elektronisch procederen)

- Dublinverordening 604/2013
- Procesreglement Civiel Jeugdrecht (versie januari 2020)

- *Kamerstukken II* 2003/04, 29 254, 3, p. 4
- *Kamerstukken II* 2017/18, 29 279, 420
- *Kamerstukken II* 2018/19, 29 279, 490
- *Kamerstukken II* 2018/19, 29 279, 490 (bijlage 872525)
- *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2598
- *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2633
- *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, 589
- *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, 562
- *Kamerstukken II* 2019/20, 31 753, 221
- *Kamerstukken II* 2019/20, 31 839, 723
- *Kamerstukken II* 2019/20, 31 839, 746, p. 6 en 10

Jurisprudentie

- HR 20 december 1926, *NJ* 1927, 85
- HR 5 december 2014, ECLI:HR:2014:3535

Websites

- 'Advocaat wel of niet verplicht,' rechtspraak.nl.
- 'Cliënten en GGZ op zoek naar nieuw evenwicht,' mindplatform.nl.
- 'Coronacrisis en kinderen en jongeren in Nederland: Een inventarisatie van de impact van de coronacrisis op jongeren in Nederland,' unicef.nl, 28 mei 2020, p. 23.
- 'Vervolging en berechting misdrijven; persoonsgegevens,' cbs.nl, 3 september 2021.