



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 3 Algemene maatregelen tijdens de coronacrisis

Marijke ter Voert, Karen Geertsema, Yasemin Glasgow & Anna Pivaty

Inhoudsopgave

3.1	Inleiding.....	42
3.2	Problemen in de beginfase	42
3.3	Wettelijke maatregelen.....	43
3.3.1	Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid	43
3.3.2	Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling Rechtspraak.....	44
3.4	Praktische maatregelen	46
3.4.1	Beperkte toegang tot gebouwen en zittingen	47
3.4.2	Uitbreiding schriftelijke behandeling.....	48
3.4.3	Inzet digitale middelen tijdens zittingen en het horen van partijen.....	49
3.4.4	Digitale correspondentie en uitwisseling van stukken	51
3.4.5	Uitbreiding van capaciteit	51
3.4.6	Ondersteunende dienstverlening.....	52
3.4.7	Instroom van zaken, achterstanden en doorlooptijden	54
3.5	Conclusie	57
3.5.1	Problemen in de beginfase.....	57
3.5.2	Getroffen maatregelen	57
	Literatuurlijst.....	59

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de problemen waarmee de rechtspraak werd geconfronteerd bij aanvang van de coronacrisis en de algemene maatregelen die voor alle rechtsgebieden zijn genomen. In de hoofdstukken 4 tot en met 6 komen de specifieke ontwikkelingen per rechtsgebied aan de orde. De informatie is gebaseerd op het deskresearch en interviews (zie paragraaf 1.4).

3.2 Problemen in de beginfase

Het eerste probleem waarmee de rechtspraak werd geconfronteerd, was dat alle gerechtsgebouwen op 17 maart 2020 werden gesloten.¹³⁴ Alleen de behandeling van zeer urgente zaken ging door. De minister van Justitie en Veiligheid beschreef deze zaken als volgt:

*Er zijn veel situaties denkbaar waarin rechtspraak door moet gaan en de behandeling van zaken geen uitstel kan dulden. Dit zijn zaken waar een rechterlijke beslissing niet uitgesteld kan worden omdat de zaak raakt aan de rechten van verdachten of rechtzoekenden. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken waarbij verdachten vastzitten en daarop een rechterlijke toets moet plaatsvinden. Ook kan gedacht worden aan zaken waarbij zeer ingrijpende spoedeisende beslissingen genomen moeten worden, zoals het uit huis plaatsen van kinderen, ondertoezichstellingen en vreemdelingenbewaring ter fine van uitzetting. Waar voortgang van urgente zaken noodzakelijk is, zal de rechtspraak passende maatregelen nemen.*¹³⁵

Als gevolg van het sluiten van de gerechtsgebouwen liepen de al bestaande achterstanden verder op.¹³⁶ De rechtspraak nam de eerste week na 17 maart 20 procent minder beslissingen dan gebruikelijk. Ongeveer 80 procent van de normale werkvoorraad van (alle) zaken (ongeveer 22.000 zaken) zijn in de eerste week van de coronacrisis wel behandeld.¹³⁷

Een tweede probleem was dat de rechtspraak op het moment van de *lockdown* onvoldoende voorbereid was op digitale en/of telefonische zittingen en elektronische uitwisseling van processtukken.¹³⁸ Zoals in paragraaf 2.4 uiteengezet, bestond in het strafrecht en het vreemdelingenrecht wel de mogelijkheid bepaalde zittingen via videoconferentie te houden,¹³⁹ maar in het strafrecht werd hier vrijwel geen gebruik van gemaakt en bij bewaringszaken in het vreemdelingenrecht verschilde het gebruik sterk per rechtbank. Daarnaast bestond in het strafrecht, civiele recht en bestuursrecht de mogelijkheid processtukken elektronisch uit te wisselen, maar dit werd alleen in vreemdelingrechtelijke asiel- en bewaringszaken daadwerkelijk toegepast. Dit betekende dat er in sommige rechtsgebieden geen digitale dossiers waren en dat papieren dossiers gescand of gekopieerd moesten worden, of door de parketwachters werden thuisbezorgd bij rechters.

De sluiting van gebouwen, het niet kunnen plaatsvinden van fysieke zittingen, de oplopende achterstanden, de beperkte mogelijkheden om digitale en/of telefonische zittingen te houden en digitaal processtukken uit te kunnen wisselen, noopten tot zowel wettelijke als praktische maatregelen. Deze maatregelen komen in de volgende twee paragrafen aan bod.

¹³⁴ 'Vanaf dinsdag sluiten de gerechten, urgente zaken gaan wel door,' rechtspraak.nl, 15 maart 2020.

¹³⁵ Brief Minister van Justitie, Minister van Rechtsbescherming en Staatssecretaris van Justitie 15 maart 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 25295, 114.

¹³⁶ 'Rechtspraak en OM werken corona-achterstanden weg,' rechtspraak.nl, 2 juni 2020.

¹³⁷ 'Rechtspraak tijdens de coronacrisis,' rechtspraak.nl, 2 april 2020.

¹³⁸ Jansen *NJB* 2020/2301; Zie ook Snijders, Klaassen & Meijer 2017, nr. 227.

¹³⁹ Besluit van 8 mei 2006, houdende algemene eisen ten aanzien van het horen van personen per videoconferentie (Besluit videoconferentie), *Stb.* 2006, 275. 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).

3.3 Wettelijke maatregelen

De Minister van Justitie en Veiligheid maakte op 15 maart 2020 (aanvullende) maatregelen bekend rond de rechtspleging, de migratieketen en de ten uitvoerlegging van strafrechtelijke sancties.¹⁴⁰ De Rechtspraak besloot, in overleg met het Openbaar Ministerie en het ministerie van Justitie en Veiligheid, de gerechtsgebouwen te sluiten van 17 maart tot 6 april 2020. Op 16 maart 2020 publiceerde de Raad voor de rechtspraak op haar website een lijst met zaken die in die periode wel doorgang moesten vinden (bijvoorbeeld vrijheidsontneming, spoedmaatregelen in het familierecht, faillissementen en kort gedingen). De Rechtspraak, het Openbaar Ministerie en de advocatuur onderzochten eerst of de problemen opgelost konden worden met huidige regelgeving. De bestaande Noodwet Rechtspleging, een wet uit 1964, is echter niet gebruikt.¹⁴¹

De Raad voor de rechtspraak publiceerde op 3 april 2020 de ‘Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling Rechtspraak’ (hierna: Tijdelijke algemene regeling). Deze regeling schrijft voor *op welke wijze* zittingen mogen plaatsvinden en *wie* aanwezig mogen zijn in de rechtszaal. Deze algemene regeling is per rechtsgebied uitgewerkt in specifieke tijdelijke procesregelingen. Voor de rechtsgebieden in dit onderzoek zijn dat de Tijdelijke regeling strafrecht, Tijdelijke regeling familie- en jeugdrecht en de Tijdelijke regeling bestuursrechtspraak.

Op 8 april 2020 werd het wetsvoorstel Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid ingediend.¹⁴² Dit wetsvoorstel voorzag onder andere in de mogelijkheid om een mondelinge behandeling door middel van elektronisch communicatie te laten plaatsvinden.

Op 30 oktober 2020 is het Besluit elektronisch procederen (Bep) gepubliceerd. Dit besluit biedt een regelgevend kader voor vrijwillig en verplicht elektronisch procederen in het civiele recht en het bestuursrecht en trad per 1 januari 2021 in werking.¹⁴³

In deze paragraaf beschrijven we de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid en de Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling Rechtspraak. De specifieke regelingen en werkinstructies komen in de hoofdstukken 4 tot en met 6 over de afzonderlijke rechtsgebieden aan de orde.

3.3.1 Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid

De Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid (hierna: Tijdelijke wet COVID-19) is op 24 april 2020 in werking getreden.¹⁴⁴ Met deze wet wordt onder andere beoogd tijdelijke voorzieningen te bieden om fysieke zittingen in gerechtelijke procedures te kunnen vervangen door elektronische varianten daarop.¹⁴⁵

In de Memorie van Toelichting zijn elektronische communicatiemiddelen als volgt omschreven:

Elektronische communicatiemiddelen vallen te onderscheiden in eenzijdige en tweezijdige middelen. Eenzijdige middelen zijn geschikt om een persoon in staat te stellen kennis te nemen

¹⁴⁰ Brief van 15 maart 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300-VI, 114.

¹⁴¹ Zie de Antwoorden Kamervragen over de gevolgen van het Corona-virus voor de rechtspleging en de rechtsbescherming, 25 maart 2020, *Aanhangsel Handelingen II* 2019/20, 2226.

¹⁴² Wet van 22 april 2020, houdende tijdelijke voorzieningen op het terrein van het Ministerie van Justitie en Veiligheid in verband met de uitbraak van Covid-19 (Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid), *Stb.* 2020, 124.

¹⁴³ 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.

¹⁴⁴ Wet van 22 april 2020, houdende tijdelijke voorzieningen op het terrein van het Ministerie van Justitie en Veiligheid in verband met de uitbraak van Covid-19 (Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid), *Stb.* 2020, 124.

¹⁴⁵ *Kamerstukken II* 2019/20, 35343, 3.

*van de aangeboden informatie maar geven, anders dan bij tweezijdige middelen, niet de mogelijkheid om daar rechtstreeks en interactief op te reageren richting afzender. Verder vallen deze middelen te onderscheiden naar gelang de informatie in de vorm van tekst, geluid of beeld overgebracht wordt. Tweezijdige audiovisuele communicatiemiddelen bieden de beste mogelijkheid voor interactie tussen de partijen maar zijn vanuit technisch oogpunt bewerkelijker om te realiseren, zeker wanneer grotere aantallen personen moeten kunnen deelnemen aan het overleg of de vergadering. Daarom wordt in dit voorstel ook ruimte gegeven voor het gebruik van technisch eenvoudiger communicatievormen daar waar dit bij een afweging van de betrokken belangen aanvaardbaar geacht kan worden.*¹⁴⁶

Artikel 2 van de Tijdelijke wet COVID-19 voorziet in de mogelijkheid voor een behandeling ter zitting via een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel voor burgerlijke en bestuursrechtelijke gerechtelijke procedures. Dit artikel biedt de basis voor het vreemdelingenrecht en het civiele jeugdrecht om online zittingen te houden. Paragraaf 6 van de Tijdelijke wet COVID-19 ziet op tijdelijke voorzieningen voor strafzaken. Artikel 28 voorziet in de mogelijkheid om een zitting, doch niet een inhoudelijke behandeling, via een videoconferentie te houden.

De Tijdelijke wet COVID-19 zou in eerste instantie vervallen op 1 september 2020. De wet is steeds verlengd en bij het schrijven van dit rapport liep die verlenging tot 1 februari 2022.¹⁴⁷ De wetgever voerde bij de tweede verlenging het volgende aan als argument voor de verlenging:¹⁴⁸

*Hoewel de rechtspraak in de afgelopen periode in toenemende mate is gaan werken met fysieke zittingen, moet toch nog regelmatig gebruik gemaakt worden van de mogelijkheid om zittingen geheel of ten dele langs elektronische weg te laten plaatsvinden. De nog steeds noodzakelijke maatregelen ter voorkoming van besmetting (zoals een strakke zittingsplanning om groepsvorming in de wachtruimte te voorkomen en de noodzaak van reiniging van de ruimtes voor en na een fysieke zitting) leiden ertoe dat de zittingscapaciteit niet voldoende is om enkel met fysieke zittingen te volstaan. Daarbij speelt ook een rol dat de achterstanden die zijn ontstaan in de eerste periode van de Covid-19-maatregelen drukken op de beschikbare zittingscapaciteit.*¹⁴⁹

3.3.2 Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling Rechtspraak

De Presidentenvergadering van de Raad voor de rechtspraak stelde de Tijdelijke algemene regeling vast en kan die periodiek aanpassen.¹⁵⁰ De eerste versie werd op 3 april 2020 gepubliceerd. Daarna is de regeling diverse keren aangepast. Bij het schrijven van dit rapport dateert de meest recente versie van 5 november 2021 en is 'geldig tot 1 februari 2022 of zoveel langer als de Rechtspraak aansluit bij verlenging van de huidige coronamaatregelen door het kabinet'.¹⁵¹

Ter aanvulling op deze Tijdelijke algemene regeling zijn ook specifieke (tijdelijke) regelingen voor bepaalde rechtsgebieden geformuleerd. Bij tegenstrijdigheden gaan de bepalingen uit de specifieke regelingen voor op de bepalingen uit de Tijdelijke algemene regeling.

In de Tijdelijke algemene regeling zijn drie fasen onderscheiden waarin de rechtspraak gefaseerd weer zoveel mogelijk zittingen liet doorgaan:

¹⁴⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35343, 3.

¹⁴⁷ Stb. 2021, 577.

¹⁴⁸ Bij Koninklijk besluit van 28 september 2020, Stb. 2020, 364.

¹⁴⁹ Artikelsgewijze toelichting bij artikel 1, Stb. 2020, 364.

¹⁵⁰ Art. 6.4 Tijdelijke algemene regeling (versie 28 augustus 2020).

¹⁵¹ Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling Rechtspraak, rechtspraak.nl (versie 5 november 2021).

- Fase 1: 17 maart 2020 tot en met 6 april 2020. In deze fase werden alleen zeer urgente zaken online (via Skype of telehoren) of telefonisch op zitting behandeld. Deze zeer urgente zaken werden ook wel aangeduid met de term lijst-1 zaken (paragraaf 2 van de Tijdelijke algemene regeling); Daarnaast hebben de gerechten in fase 1 zaken schriftelijk afgedaan.
- Fase 2: 7 april 2020 tot en met 10 mei 2020. In deze fase werden ook urgente zaken (ook wel lijst-2 zaken, paragraaf 3 van de Tijdelijke algemene regeling) behandeld; in principe waren weer zittingen mogelijk zij het dat online en telefonische zittingen het uitgangspunt waren en een zitting in het gerechtsgebouw bij hoge uitzondering mogelijk was. Partijen en gerechtelijke tolken konden in de rechtszaal (met toestemming van de rechter) aanwezig zijn met inachtneming van de RIVM-richtlijnen. Daarnaast hebben de gerechten in fase 2 zoveel mogelijk zaken schriftelijk afgedaan.
- Fase 3: vanaf 11 mei 2020. In deze fase worden er weer zittingen gehouden met fysieke aanwezigheid van procespartijen en overige procesdeelnemers. Daarbij krijgen strafzaken, jeugd(straf)zaken en familiezaken indien nodig de prioriteit. Online zittingen vinden ook nog steeds plaats.

De Landelijke Overleggen Vakinhoud (hierna: LOV)¹⁵² kunnen in de tijdelijke regelingen criteria opnemen aan de hand waarvan kan worden bepaald of een zitting fysiek, online of telefonisch zal plaatsvinden of dat de zaak eventueel schriftelijk kan worden afgedaan.¹⁵³ Het is echter aan een gerecht zelf om te beslissen of een zitting in fysieke aanwezigheid van procespartijen en overige procesdeelnemers plaatsvindt, of dat dit online gebeurt. Wanneer beide opties niet mogelijk zijn, is het daarnaast mogelijk de zaak telefonisch te behandelen.¹⁵⁴ Dit betekent dat het in de praktijk denkbaar is dat vergelijkbare zaken in het ene gerecht fysiek en in het andere gerecht online worden behandeld.¹⁵⁵

In de Tijdelijke algemene regeling staan ook regels die toezien op *wie* (bijvoorbeeld journalisten) aanwezig mogen zijn in de rechtszaal. Ook hier blijkt dat gerechten keuzes ‘op maat’ mogen maken; gerechten mogen zelf het maximaal aantal bezoekers per gebouw bepalen.¹⁵⁶ Dit kan betekenen dat in vergelijkbare zaken in het ene geval bijvoorbeeld wel journalisten of belangstellenden aanwezig kunnen zijn, terwijl dat in het andere geval niet mogelijk is. Dit is afhankelijk van de capaciteit van het betreffende gerechtsgebouw (zoals de zalen) dat ingericht moet worden volgens de ‘anderhalvemeternorm’.¹⁵⁷

Tot slot schenkt de Tijdelijke algemene regeling aandacht aan de voorziening ‘Veilig Mailen’ binnen de rechtspraak.¹⁵⁸ Deze voorziening maakt het mogelijk om processtukken en berichten die normaal per post of fax werden verstuurd, veilig via email te versturen.

¹⁵² Elk rechtsgebied heeft een LOV. In de verschillende LOV zijn alle afdelingen van een specifiek rechtsgebied van de rechtbanken en gerechtshoven verenigd. Het doel van de LOV is bevordering van de rechtseenheid, rechtszekerheid, deskundigheid en verbetering van werkprocessen.

¹⁵³ Art. 4.3 Tijdelijke algemene regeling (versie 28 augustus 2020).

¹⁵⁴ Zie artt. 1.2.1 jo. 1.2.4 Tijdelijke algemene regeling (versie 28 augustus 2020).

¹⁵⁵ Zie art. 1.2.1 Tijdelijke algemene regeling (versie 28 augustus 2020).

¹⁵⁶ Zie art. 1.2.2. Tijdelijke algemene regeling (versie 28 augustus 2020).

¹⁵⁷ Zie art. 1.2.3 Tijdelijke algemene regeling, (versie 28 augustus 2020).

¹⁵⁸ Art. 1.3 Tijdelijke algemene regeling (versie 28 augustus 2020).

3.4 Praktische maatregelen

Een paar dagen voor de lockdown van 17 maart heeft de Rechtspraak een landelijk crisismanagementteam (CMT)¹⁵⁹ in het leven geroepen en elke rechtbank organiseerde een eigen crisisteam.¹⁶⁰ Het landelijke team coördineerde de crisismaatregelen bij alle rechtbanken. Er werd in kaart gebracht welke zaken beslist door moesten gaan en er zijn maatregelen uitgewerkt om dit voor elkaar te krijgen. In de eerste weken hebben alle sectoren zelf bepaald welke zaken absoluut doorgang moesten vinden. Uit de interviews blijkt dat dat een periode van experimenteren en pionieren was.

Toen hebben we gezegd ook voor de rest van die teamvoorzitters, breng in kaart onmiddellijk wat absoluut moet doorgaan aan zittingen en wat niet hoeft door te gaan. [...]. We waren toen nog niet in staat om online zittingen te regelen, die mogelijkheid zou pas – al wel heel snel in beeld komen – maar toen nog niet. We wisten toen nog niet wat de mogelijkheden waren. Dus wij hadden zoiets van, we moeten kijken welke zittingen fysiek door moeten gaan en welke niet. Binnen het bestuursrecht is dat clubje zittingen die moesten doorgaan maar heel klein. Bij het strafrecht was dat iets groter. Bij het familierecht ook iets groter. Bij civiel was het ook heel klein. (Vreemdelingenrechter 1)

Het moest ineens in een enorme versnelling. Dus daar waar we normaal gesproken een heleboel kanalen hebben waarlangs we allerlei besluiten moeten gaan nemen, merkte je in coronatijd dat dat eigenlijk via de crisislijn kon. Dus bij de Raad voor de rechtspraak is een landelijk crisismanagementteam ingericht met presidenten, met bestuur van de Raad en dat gremium heeft een aantal crisisbesluiten genomen. (Manager ICTRO)

Zoals gezegd hebben de LOV een belangrijke rol gespeeld bij het opstellen van de tijdelijke regelingen per rechtsgebied. Een rechter merkt op dat deze werkwijze via de LOV – waarin per rechtsgebied elke rechtbank is vertegenwoordigd – als voordeel had dat alle rechtbanken toch min of meer eenzelfde aanpak hadden.

In Nederland hebben de rechtsgebieden het voortouw genomen, dus het strafrecht, het civiele recht, en dat loopt bij ons via de LOV, de Landelijke Overleggen Vakinhoud. Dit is een unieke Nederlandse oplossing, we houden erg van polderen. Het heeft heel goed gewerkt. Door het per rechtsgebied te doen, hebben we wel voor alle rechtbanken toch een soort lijn kunnen brengen, zodat het voor advocaten wel tot op zekere hoogte duidelijk was hoe rechtbank A en rechtbank B met bepaalde zaken omging. En we hebben dat niet van bovenaf moeten doen door een president helemaal bovenop, maar gewoon ook met de afgevaardigden van alle rechtbanken, want de LOV bestaan uit alle rechtbanken. Dus dat is op zich wel een mooie oplossing geweest, waar Nederland uniek in is geweest (Vreemdelingenrechter 1).

Toch klinken er ook kritische geluiden. Diverse geïnterviewden hebben zich juist verbaasd over de plaatselijke verschillen en noemen juist een gebrek aan aansturing vanuit de Raad voor de rechtspraak.

Want één ding wat ik nog wel het opmerken waard vind, is dat ik vond dat in de tijd dat wij begonnen in Amsterdam met hoe gaan we dit dus doen, toen heeft het mij wel verbaasd hoe weinig aansturing er was vanuit centraal vanuit de Raad voor de rechtspraak. Namelijk volgens mij geen. Ik heb er niks van gemerkt. Dus mijn idee is dat alle rechtbanken en de hoven

¹⁵⁹ Het CMT bestaat uit de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak (Raad), 3 presidenten uit het dagelijks bestuur van de Presidentenvergadering, een lid van de Raad, de directeur en het hoofd communicatie van (het bureau van) de Raad en de Chief Information Officer (CIO); 'Jaarverslag Rechtspraak 2020,' jaarverslagrechtspraak.nl.

¹⁶⁰ Interview VR rechter 1.

allemaal zo'n beetje voor zichzelf hebben zitten knutselen van hoe gaan we dat dus doen. En voor een deel moet je dat ook lokaal doen, de voorzieningen in elk gebouw zijn anders. Je kunt het niet allemaal op dezelfde manier regelen. Maar toch was het natuurlijk wel heel goed geweest als vanuit de Raad wat begeleiding was gekomen zeg maar. Want waar hebben we die Raad anders voor zou ik denken. Maar die was er helemaal niet. Zo gemakkelijk als dat ze helemaal in het begin ook hebben geroepen van nou, we gooien alles dicht. Nou ja, ik weet het niet. Ik vond het niet de sterkste optreden zeg maar wat je van de rechterlijke macht zou wensen (Strafrechter R3).

In deze paragraaf worden praktische maatregelen beschreven die de Rechtspraak heeft getroffen om toch zoveel mogelijk zaken – met in achtname van de coronaregels - te kunnen behandelen en de openbaarheid van de zittingen mogelijk te maken. In figuur 3.1 staan de maatregelen tot eind december 2020 in een tijdlijn weergegeven.

Figuur 3.1 Gevolgen coronavirus voor de Rechtspraak: een tijdlijn voor 2020



Bron: Jaarverslag Rechtspraak 2020

3.4.1 Beperkte toegang tot gebouwen en zittingen

Vanaf 11 mei 2020 waren voor een beperkt aantal typen zaken weer fysieke zittingen mogelijk.¹⁶¹ De Rechtspraak heeft maatregelen genomen om enerzijds de veiligheid van rechtzoekenden, bezoekers en medewerkers van de Rechtspraak te garanderen en anderzijds de behandeling van rechtszaken zoveel mogelijk door te laten gaan. Een lastige afweging daarbij was de vraag of gedetineerden en andere procespartijen, maar ook Rechtspraakmedewerkers, wel veilig naar gerechtsgebouwen konden reizen. Alle gerechtsgebouwen werden aangepast aan de ‘anderhalvemeterafstandnorm’.¹⁶² Aanpassingen zijn bijvoorbeeld dat stoelen werden afgeplakt zodat afstand werd gecreëerd en dat plexiglas in zittingszalen werd aangebracht tussen aanwezigen. Een rechter meldt dat het aanbrengen van plexiglas tussen partijen blijkbaar later werd gerealiseerd dan tussen rechters. Ook advocaten melden dat er niet erg werd gedacht vanuit het belang van verdachten.

In de zittingszaal hadden we al heel snel schermen tussen de rechters staan, maar niet tussen de partijen, en dan kreeg je echt de indruk van ‘die letten erg goed op zichzelf, maar niet zo aan de partijenkant’. En daar zat wel wat in. Dus daar hebben wij vanuit de zittingsrechters

¹⁶¹ ibid.

¹⁶² ‘Gerechtsgebouwen aangepast aan anderhalvemetersamenleving,’ rechtspraak.nl, 11 mei 2020. Zie ook: Kamerbrief van 23 april 2020, Kamerstukken II, 35300-VI, 126.

daar echt op aangedrongen om dat zo snel mogelijk te wijzigen. En zo zag je dat langzaam maar zeker de voorzieningen steeds beter werden (Vreemdelingenrechter 1).

Vanaf het moment dat fysieke zittingen weer mogelijk waren, hadden de media beperkt toegang tot de rechtszaal. Het aantal journalisten dat aanwezig mocht zijn, was in beginsel beperkt tot drie (of meer, als de lokale situatie het toeliet) en een camera per zittingszaal. Vanaf half juni 2020 werd het aantal journalisten bepaald door de anderhalvemeternorm.¹⁶³ Journalisten (en publiek) konden sommige zittingen, zoals *high profile* strafzaken (bijvoorbeeld de zaak-Marengo en de zaak-Jos B.) wel ‘virtueel’ volgen via Skype of een livestream in andere locaties in het gerechtshof.¹⁶⁴ Vanaf 17 augustus 2020 werd de aanwezigheid van publiek weer toegestaan als men zich vooraf aanmeldde.¹⁶⁵ Het vooraf aanmelden en het dragen van een mondkapje is in verschillende periodes wel en niet verplicht geweest. Voor het bijwonen van een zitting was het niet nodig om een coronatoegangsbewijs te laten zien.

Per gerecht zijn aanvullende praktische maatregelen genomen. Deze praktische maatregelen zijn per zittingslocatie online gepubliceerd op [rechtspraak.nl](https://www.rechtspraak.nl). Een aantal zittingslocaties heeft ervoor gekozen om een speciaal huisreglement hiervoor op te stellen, andere zittingslocaties hebben deze informatie op de algemene webpagina gepubliceerd.

Om de beperkte openbaarheid te compenseren, heeft de rechtspraak laten weten uitspraken zo veel mogelijk op www.rechtspraak.nl te publiceren.¹⁶⁶

3.4.2 Uitbreiding schriftelijke behandeling

De fase van de gerechtelijke procedure waarin schriftelijke stukken worden uitgewisseld, kreeg tijdens de coronacrisis in verschillende rechtsgebieden meer nadruk. Afhankelijk van de reeds bestaande mogelijkheden in het betreffende rechtsgebied werden werkprocessen zo ingericht dat de nadruk op de schriftelijke behandeling kwam te liggen.¹⁶⁷ Omdat er geen fysieke zittingen konden worden gepland, en het ook onduidelijk was wanneer dat weer zou kunnen, werden rechters geïnstrueerd om zaken alvast zoveel mogelijk thuis voor te bereiden op basis van schriftelijke stukken en indien mogelijk de zaak schriftelijk af te doen. Bij sommige rechtsgebieden waren de dossiers al digitaal, bij andere rechtsgebieden werden dossiers opgehaald of thuisbezorgd bij rechters.

Toen hadden we dus – vooral als je snel wil wezen – in het begin de keuze, wat wil je? Wil je een schriftelijke uitspraak op basis van de stukken of wil je een zitting en dan moet je wachten. En op dat moment, de eerste maanden, hadden we geen idee wanneer we weer naar de zittingszalen konden (Vreemdelingenrechter 6).

¹⁶³ Droogleever Fortuyn, *Advocatenblad* 2020.

¹⁶⁴ Zie bijvoorbeeld: ‘Coronamaatregelen tijdens pro-formazitting 6 mei in zaak Nicky Verstappen,’ [rechtspraak.nl](https://www.rechtspraak.nl), 22 april 2020. Zie ook de zitting van 9 juni 2020 bij de ABRvS over het bestemmingsplan i.v.m. uitbreiding van de Efteling, die via een livestream op het youtube kanaal van de Afdeling was te volgen. Zie ‘Veelgestelde vragen online zittingen en overleggen,’ [rechtspraak.nl](https://www.rechtspraak.nl).

¹⁶⁵ Art. 1.2.2 Tijdelijke algemene regeling: Belangstellenden moeten zich maximaal 2 werkdagen voorafgaand aan de zitting per e-mail aanmelden.

¹⁶⁶ Brief van 6 april 2020, *Kamerstukken II*, 29279 en 25295, 581, p. 2 en Brief van 19 mei 2020, *Aanhangsel Handelingen II* 2019/20, 2837.

¹⁶⁷ Voor het bestuursrecht zie Van Breda, Jansen & Verhoeven, *NJB* 2020/1809, voor strafrecht zie Droogleever-Fortuyn *Advocatenblad* 2020.

3.4.3 Inzet digitale middelen tijdens zittingen en het horen van partijen

Zoals besproken, kregen gerechten de mogelijkheid – binnen de daarvoor geldende wettelijke kaders en beperkingen¹⁶⁸ – om zaken online of telefonisch ter zitting te behandelen. Zittingen die online of telefonisch plaatsvinden, mogen in principe niet worden opgenomen, tenzij de rechter hiertoe uitdrukkelijk toestemming geeft.¹⁶⁹ Bij besloten zittingen geldt dat de zittingen überhaupt niet opgenomen mogen worden als deze online plaatsvinden.¹⁷⁰ In sommige gevallen is een zitting via *livestream* te volgen.

In paragraaf 1.3 zijn de verschillende vormen van zittingen gedefinieerd:

- Fysieke zitting
- Volledige online zitting via Skype for Business, Cisco Meeting Server (CMS) of Ms Teams
- Telefonische zitting
- Hybride zitting, waarbij sommige deelnemers fysiek aanwezig zijn in de rechtszaal, en sommige via een online geluids- of beeldverbinding. Dit biedt niet alleen de mogelijkheid om partijen of een verdachte op afstand te horen, maar hierdoor kan bijvoorbeeld ook een rechter die thuis in quarantaine zit, via een videoverbinding deelnemen aan de zitting. De Hoge Raad heeft deze werkwijze van de hybride zitting waarbij een van rechters online deelneemt (onder voorwaarden) aanvaard.¹⁷¹ Videoconferentie, ook wel telehoren (bij inbewaringgestelde verdachten en vreemdelingen), is een vorm van hybride zitting waarbij de in bewaringgestelde in een detentiecentrum via een videoverbinding deelneemt aan de zitting.

Vooraf voor de grote rechtbanken met één gebouw boden digitale zittingen uitkomst.¹⁷²

Waar we op concentreerden op de landelijke organisatie was dat we een beetje probeerden een lijn te trekken met welke zaken we online doen en welke zaken we fysiek zouden doen. Maar ook dat hing weer ontzettend af van de ‘gebouwlijke situatie’ zoals dat met een mooi woord heet. Ik kan je een klein voorbeeldje geven. Noord-Holland heeft in de plek Haarlem twee gerechtsgebouwen. Dat heeft altijd nadelen gehad behalve in de tijd van corona, dan heeft het een heel groot voordeel. Dan heb je dus ook twee scanstraten, twee keer entree, twee keer wachtruimtes. Dat maakte dat Haarlem veel meer zittingen kon doen dan bijvoorbeeld Den Haag, waar de rechtbank maar één gebouw heeft en dat ook moet delen met het Hof. Je ziet dat in de zittingsruimtes het grote probleem was ‘afstand houden’ (Vreemdelingenrechter 1).

Telehoren

Ten eerste is de capaciteit van de telehoorverbindingen tussen rechtbanken en PI-instellingen vergroot. De kwaliteit van de telehoorverbindingen en -ruimtes kan sterk verschillen tussen Penitentiaire Inrichtingen (PI's) en rechtbanken. Telehoorfaciliteiten binnen PI's en rechtbanken waren er al voor de coronacrisis en volgens een medewerker van de ICT zijn deze faciliteiten 'van bioscoop kwaliteit'. Gevangenislocaties en zittingslocaties die deze voorzieningen niet hadden, zijn in het begin van de coronacrisis voorzien van 'ViCo-sets' die kwalitatief minder zijn en ook in de beginperiode te maken hadden met technische mankementen.

¹⁶⁸ Een dergelijke beperking is dat online behandeling bij inhoudelijke zittingen in strafzaken niet mogelijk was.

¹⁶⁹ Zie art. 1.2.4 Tijdelijke algemene richtlijn (versie 28 augustus 2020).

¹⁷⁰ Zie art. 1.2.5 Tijdelijke algemene richtlijn (versie 28 augustus 2020).

¹⁷¹ HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2037.

¹⁷² Interview ICT1, ICT2, VR rechter 1.

Tussen en binnen rechtbanken verschillen de voorzieningen ook. Sommige rechtbanken beschikken over zittingszalen met vier of vijf ingebouwde camera's die de deelnemers vanuit verschillende invalshoeken kunnen weergeven. De gedetineerde ziet in de telehoorruimte op het detentiecentrum een overzichtsscherm waarop de zitting vanuit verschillende posities in beeld kan worden gebracht en heeft een apart beeld van de spreker. De rechtbank heeft een rechtstreekse verbinding met de gedetineerde op aparte beelden en met een overzichtsscherm. Er zijn echter ook zittingszalen waarbij de ViCo-sets 'naar binnen worden gereden'. Dat is een TV met een box en een camera erop. Voor de verdachte of vreemdeling kan het beeld dan maar vanuit één hoek en soms op grote afstand worden weergegeven. In de zittingszaal is alleen een overzichtsbeeld van de ruimte waarin de gedetineerde zit te zien. Een ICT-medewerker beschrijft de situatie in Den Bosch:

Enerzijds is er het telehoren, dat is voor de verbinding met gevangenen en binnen het rechtspraaknetwerk, dus gevangenen en politiebureaus en dat soort dingen. Je moet je dat voorstellen als een TV met een box en een camera erop. Maar dat is ook meteen de beperking. Die TV staat aan de zijkant van de rechtszaal. Dat is ook de hoek die je kunt pakken. Dus we kunnen met die set net van de officier tot aan de griffier in beeld krijgen, meestal de verdachtentafels of waar de partijen zitten in beeld krijgen. Publiek is niet zichtbaar (ICT2).

Omdat wij die sets hier naar binnen hebben gereden, waarbij je een scherm aan de zijkant hebt staan, is rumoer in de zaal killing, dus op het moment dat - die box gaat af op geluid - als de bode net even met z'n papiertje zit te frummelen die ernaast zit of de griffier zit te hard te typen, dan zorgt dat voor verwarring of verstoring. [...] maar er zijn gewoon weinig zalen waar het echt goed afgewerkt is en waar je echt gewoon in de microfoon kunt praten en de camera echt goed gericht is. Dus we krijgen weleens klachten of hoor ik van verdachten dat de rechters alleen in een overzichtsview zichtbaar zijn, dus je kunt eigenlijk niet zo goed zien wie er praat, omdat het te klein is. Of het geluid, als er een beetje verstoring is, omdat de box zover weg is, dat het soms wel een beetje met roepen gaat. Maar dat heeft meer te maken met hier. We kunnen niet zomaar in een paar maanden tijd alle zittingszalen ombouwen. Maar over het algemeen heb ik de indruk dat het wel redelijk goed gaat. Ik zou zeggen, het gros is goed verstaanbaar en verloopt redelijk vlot (ICT2).

Skype, Cisco Meeting Servers (CMS) en MS Teams

De rechtspraak vanaf 7 april 2020 de voorzieningen voor videobellen uit. Bij online zittingen wordt gebruik gemaakt van Skype voor Bedrijven, Cisco Meeting Server en vanaf 1 december 2021 van MS Teams. Het voordeel van deze applicaties is dat advocaten, burgers en organisaties geen account nodig hebben om deze te kunnen gebruiken. In de uitnodiging voor een online zitting krijgen rechtzoekenden en professionele partijen een link om in te loggen in het betreffende systeem. Aanvankelijk was alleen CMS beschikbaar en iets later is op Skype overgestapt. De keuze voor Skype als online communicatiemiddel tijdens zittingen had volgens een geïnterviewde ICT-medewerker vooral te maken met het feit dat 'Skype al aanwezig was en deels met de functionaliteiten van Skype' (ICT1). Skype heeft een lobby-functie, dat wil zeggen het biedt de mogelijkheid mensen specifiek toe te laten tot de zitting op bepaalde voorwaarden. Bovendien gaf CMS vaker technische problemen.

Het begin verliep ook moeizaam. Er was nog veel houvast nodig, veel externen hadden toch moeite om de verbinding in te komen. Daarbij werkten we op twee manieren. We hadden de Cisco Webex app waarmee we verbinding maakten en Skype op den duur. Daar zijn we pas iets later op overgeschakeld, omdat in het begin Skype door de rechtspraak nog niet was vrijgegeven om extern mee te bellen. Daar zijn ze toen wel direct mee aan de slag gegaan om dat open te stellen. Cisco Webex bleef te veel hangen, het werkte niet fijn (ICT1).

Het nadeel van Skype is dat in de mobiele app alleen degene die spreekt in beeld wordt gebracht. En in de standaardversie komen maximaal vier deelnemers in beeld. Indien er veel partijen zijn, wordt dan ook gebruik gemaakt van CMS.

Skype en CMS worden op de rechtbank voor hybride zittingen in de rechtszaal gebruikt, maar ook door rechters en griffiers vanuit hun werkkamers of hun thuiswerkplek. Wat betreft de voorzieningen in een zittingszaal wordt gebruik gemaakt van de zogeheten vico-sets: 'een TV met een logitech-camera en conferentiebox erbij. Het is een camera die gericht staat op de helft van de zaal.' (ICT2). De niet-fysiek aanwezigen krijgen dan alleen een overzichtsbeeld te zien waarin procesdeelnemers soms niet of erg klein in beeld verschijnen of uit beeld verdwijnen door geluid in de zaal. Ook de geluidskwaliteit is niet altijd optimaal. In de loop van de tijd zijn de grootste technische problemen met deze sets opgelost.

Vanaf 1 december 2021 zet de Rechtspraak ook Microsoft (MS) Teams in voor online zittingen. Volgens de Rechtspraak is MS Teams gebruiksvriendelijk, kunnen meer deelnemers aan een online zitting tegelijk in beeld komen en kennen veel mensen Teams al vanuit hun werk- of privé-situatie. Het streven is om op termijn Skype volledig te vervangen door MS Teams.¹⁷³

3.4.4 Digitale correspondentie en uitwisseling van stukken

Zoals hiervoor genoemd is het Besluit elektronisch procederen (Bep) per 1 januari 2021 in werking getreden om het elektronisch uitwisselen van processtukken in het brede civiele en bestuursrecht mogelijk te maken. Ook het mogelijk maken van veilige digitale correspondentie voor partijen is door de coronacrisis versneld. Op 25 januari 2020 werd de Tweede Kamer al meegedeeld dat de rechtspraak zou gaan starten met het aanbieden van Veilig Mailen voor partijen.¹⁷⁴ Per 9 april 2020 werd het mogelijk om processtukken en berichten die normaal per post of fax werden verstuurd, via Veilig Mailen te sturen. Het platform dat voor Veilig Mailen wordt gebruikt heet Zivver. Advocaten zijn vanaf 9 april 2020 uitgenodigd om kosteloos aan te sluiten bij dit platform om zo veilig met de rechtspraak te kunnen communiceren. Deze ontwikkelingen maken het mogelijk binnen de beperkende maatregelen toch zaken af te handelen.¹⁷⁵ Voor stukken die voorzien moeten zijn van een handtekening en via Veilig Mailen worden ingediend, moeten partijen wel binnen veertien dagen ook een fysiek exemplaar per post sturen, waarbij uitdrukkelijk vermeld staat dat dit een nazending is van een eerder ingediend stuk met Veilig Mailen.¹⁷⁶ Tegelijkertijd is door een van de respondenten naar voren gebracht dat Zivver voor de advocatuur vele beperkingen meebrengt.

Je kunt vanuit Zivver bijvoorbeeld geen emailberichten doorsturen naar de cliënt; dan moet de email eerst naar je eigen emailaccount worden gestuurd (buiten Zivver) om het dan vervolgens door te sturen. Mijn ervaring is dat Zivver vooral ook heel vaak niet wordt gebruikt: niet door advocaten, maar ook niet door de gerechten zelf. Dat is op zichzelf geen enkel bezwaar (wat mij betreft), maar het maakt de communicatie wel wat onoverzichtelijk: soms wordt Zivver wel gebruikt en dan weer niet (Strafrecht advocaat)

3.4.5 Uitbreiding van capaciteit

Om de achterstanden weg te werken is een aantal maatregelen voorgesteld om de capaciteit van gerechten uit te breiden (met name binnen het strafrecht).

¹⁷³ Zie: 'Online zittingen voortaan ook via Microsoft Teams mogelijk,' rechtspraak.nl, 29 november 2021.

¹⁷⁴ Kamerstukken II, 2019-20, 29279, 562.

¹⁷⁵ Kamerstukken II, 2019-20, 29 279, 581. Zie ook: Kamerstukken II, 2019-20, 35 300-VI en 25 295, 114; Aanhangsel Handelingen II 2019-20, 2226.

¹⁷⁶ Zie: 'Videozittingen en mailen met de Rechtspraak,' rechtspraak.nl, 7 april 2020.

In de Tweede Kamerbrief 'Contouren aanpak corona-achterstanden' staat dat meer gebruik zal worden gemaakt van (tijdelijke) rechterplaatsvervangers en dat gepensioneerd rechters (ook 70+) zullen worden aangetrokken om de achterstanden in het strafrecht aan te pakken.¹⁷⁷ In deze brief wordt eveneens voorgesteld om per 1 september 2020 sommige Meervoudige-Kamerzaken (MK) door een Enkelvoudige Kamer (EK, politierechter in eerste aanleg, en een rechter in plaats van drie in hoger beroep) te laten behandelen en meer zaken met behulp van een strafbeschikking af te doen.¹⁷⁸ Dit zal, volgens de werkgroep (OM en rechtspraak) die zich op de uitwerking van de maatregelen richt, vooral bij de 'relatief lichte' zaken gebeuren, die naar schatting 'gemiddeld maximaal 30 procent' van de MK-zaken uitmaken.¹⁷⁹ Dit zijn zaken met een strafeis van minder dan één jaar, waarbij er geen zogenaamde 'contra-indicaties' zijn voor een enkelvoudige behandeling.¹⁸⁰

Sommige rechtbanken zijn zittingen in de avonduren gaan plannen om de capaciteit uit te breiden.¹⁸¹ Ook huurden verschillende rechtbanken externe locaties om extra zittingsruimte te creëren.¹⁸² Uit de interviews blijkt dat niet alle rechtbanken een gebrek hadden aan zittingsruimte. Bij rechtbanken die meerdere gebouwen of ruimere gebouwen tot hun beschikking hadden, speelde dit probleem minder.

Wat je ook nog wel ziet bij andere rechtbanken is dat het heeft uitgemaakt of er ook capaciteit was binnen de gebouwen zelf. Dat is bij ons in Overijssel eigenlijk nooit zo'n probleem geweest, want wij hebben drie locaties – drie gerechtshoeven – dus aan zittingszalen hadden wij niet echt een te kort (Vreemdelingenrechter 2).

3.4.6 Ondersteunende dienstverlening

De rechtspraak heeft een aantal voorzieningen getroffen om procespartijen te ondersteunen bij het deelnemen aan online zittingen. Op het moment dat procespartijen worden uitgenodigd voor een zitting, krijgen zij via email een link met daarbij een instructie. Ze kunnen de website van de Rechtspraak raadplegen, contact opnemen met het Rechtspraak Service Centrum (hierna: RSC) of met de griffie. De telefonische bereikbaarheid van de griffies was beperkt in de begintijd: veel mensen belden en de bezetting van de griffies was gering vanwege het thuiswerken. Het CMT besloot daarop de telefonische bereikbaarheid van de griffies aan te passen. Gedurende een bepaalde periode was vanaf 30 maart 2020 de griffie alleen tussen 10.00 en 16.00 uur telefonisch bereikbaar voor vragen over een procedure. Voor algemene vragen werden rechtzoekenden en juridisch professionals verwezen naar het RSC, dat algemene vragen over de Rechtspraak beantwoordt en ondersteunt bij het digitaal werken.¹⁸³

Hulp vooraf: kennisfilmpjes, handleidingen, veelgestelde vragen

Op de website van de Rechtspraak is een instructiefilm geplaatst om rechtzoekenden en andere betrokken partijen te begeleiden bij het deelnemen aan online zittingen. In de instructiefilm wordt uitgelegd hoe een online zitting precies in zijn werk gaat. Ook wordt op de website uitgelegd hoe partijen kunnen deelnemen via Skype of CMS via een bedrijfswerkplek, een thuis-PC, een

¹⁷⁷ Kamerstukken II 2019/20, 29 279, 601, p.5.

¹⁷⁸ Kamerstukken II 2020/21, 29279, 614, p. 6.

¹⁷⁹ ibid. De Roos heeft het over 10 procent van zaken. Zie: De Roos, TvCR 2020, p. 286.

¹⁸⁰ Te weten: zaken met een grote maatschappelijke impact, met slachtoffers die gebruik willen maken van spreekrecht, zaken met forse inzet van bijzondere opsporingsmiddelen, terrorisme zaken en zaken met een juridisch principieel karakter; Kamerstukken II 2020/21, 29279, 614, p. 6.

¹⁸¹ Bijvoorbeeld Rechtbank Midden Nederland op de locatie Almere.

¹⁸² Rechtbank Midden-Nederland: Provinciehuis Lelystad; Rechtbank Noord Nederland: Stadhuis Groningen en Gemeentehuis Assen.

¹⁸³ Van Ansem, Bardoel & Van Knippenbergh, *Rechtstreeks* 2020, afl. 3, p. 46-54.

tablet of (mobiele) telefoon. Het besturingssysteem van deze apparaten moet wel aan bepaalde minimumeisen voldoen.¹⁸⁴ Er zijn handleidingen voor de installatie en het gebruik van de Skype Web App en CMS, speciale handleidingen voor mensen met een functionele beperking en er is een 'veel gestelde vragen en antwoorden' rubriek. Bij het RSC kan men terecht voor vragen en hulp.¹⁸⁵

Uit de vragen die rechtzoekenden aan het RSC stelden, werd duidelijk dat velen de informatie op rechtspraak.nl niet goed begrepen. Rechtzoekenden die niet geholpen werden door juridische professionals snapten door het juridisch jargon en gebrek aan kennis niet wat er van hen werd verwacht. Zo was de opsomming van zaken die wel of niet doorgingen ingedeeld per rechtsgebied. Rechtzoekenden weten niet altijd onder welk rechtsgebied hun zaak valt. Ook bij de melding dat 'urgente' zaken doorgingen werd onvoldoende uitgelegd wat daarmee precies werd bedoeld en waarom dat zo was. Een grote groep rechtzoekenden was daardoor na het lezen van de informatie op rechtspraak.nl alsnog aangewezen op uitleg van medewerkers van de gerechten en het RSC.¹⁸⁶

Hulp tijdens zittingen

De technische ondersteuning kan per rechtbank anders zijn geregeld. Aanvankelijk ondersteunden de ICT-medewerkers van de rechtbank waarmee is gesproken alle gebruikers bij online zittingen, zowel intern als extern. Dat is verschoven naar voornamelijk interne hulp. De eerste hulp aan externe gebruikers wordt ten tijde van het interview vooral door de griffie of het administratief personeel verleend. Dit heeft deels te maken met het feit dat ook juridisch getinte vragen binnenkwamen waar ICT-ers geen kennis over hebben. ICT-medewerker 2 zegt hierover:

Nou is het wel zo dat we in de basis daar geen tijd voor hebben om al die gebruikers te ondersteunen, dus we ondersteunen vooral de kant van de rechtbank en we vragen vaak aan de rechters, aan de voorzitter of de griffier om op voorhand dingen te testen. Op het moment dat ze aanvoelen dat het misschien wat lastig kan zijn met een bepaalde partij, om er voor te zorgen dat de zitting daar in elk geval geen hinder van ondervindt. Maar heel sporadisch komt het voor dat ik alsnog in de rechtszaal sta, omdat het niet lukt om iemand in te bellen. Maar meestal is telefonische begeleiding voldoende om ze alsnog in de zitting te krijgen (ICT 2).

ICT-medewerker 1 vult hierbij aan:

En het verschil met het begin was dat het toen bij eigenlijk iedere zitting noodzakelijk was. Negen van de tien advocaten had het ook wel vooraf even nodig om te testen. Telefonisch iedere stap die ze moeten nemen met ze doorlopen om de verbinding in te komen. Procespartijen ook. We hadden dan een telefoon, waar telefoontjes binnenkwamen van mensen die problemen hadden met inloggen. Die stond eigenlijk roodgloeiend. Heel de dag door was er eigenlijk iemand bezig met uitleggen hoe en wat (ICT 1).

Op de vraag hoe de situatie nu is, antwoordt ICT-medewerker 2:

Nu is dat niet meer. Maar we hebben ook duidelijk een scheiding getrokken in onze functie dat wij echt de rechtbank en het hof ondersteunen. Eigenlijk al het contact met de procespartijen, dat laten wij verlopen via de administratieve personen, omdat daar soms ook juridische kwesties inzitten. Omdat wij echt vanuit de IT-kant komen, hebben wij gezegd 'wij doen echt die ondersteuning aan de rechtbank'. Als wij een vraag krijgen van de griffier van een procesdeelnemer, dan ondersteunen wij die. Maar die tussenpartij, die schakel laten wij

¹⁸⁴ 'Online zittingen en overleggen,' rechtspraak.nl.

¹⁸⁵ Zie: 'Videozittingen en mailen met de Rechtspraak,' rechtspraak.nl, 7 april 2020. Dergelijke handleidingen zijn bijvoorbeeld ook gepubliceerd voor advocaten vanuit het Hof van Discipline. Zie: 'Protocolen en regelingen: Handleiding Skype,' hofvandiscipline.nl.

¹⁸⁶ Van Ansem, Bardoel & Van Knippenbergh, *Rechtstreeks* 2020, afl. 3.

ertussen zitten, omdat wij ook niet altijd bereikbaar zijn, omdat we ook met zittingen bezig zijn, maar ook om ervoor te zorgen dat wij juridisch geen verkeerde beslissingen maken (ICT 2).

Voorzieningen voor tolken

Uit de interviews met tolken blijkt dat de voorzieningen voor tolken tijdens fysieke zittingen vòòr de coronacrisis beperkt waren. Vaak waren geen fluistersets aanwezig. Toen fysieke zittingen weer werden opgestart was dit een probleem omdat vanwege de schermen en anderhalvemeter-norm de communicatie tussen tolk en rechtzoekende werd bemoeilijkt. Langzamerhand zijn steeds meer rechtbanken gaan werken met fluistersets voor tolken.

Het vertalen tijdens een online of hybride zitting is niet altijd eenvoudig als de tolk en rechtzoekende zich niet in dezelfde ruimte bevinden. Simultaan tolken is dan niet mogelijk en zittingen duren daardoor langer.

De geïnterviewde tolken melden bovendien dat er in het algemeen weinig rekening wordt gehouden met en wordt geïnvesteerd in hun positie: ze worden vaak vooraf niet geïnformeerd over de inhoud van de zaak (wat het vertalen soms lastiger maakt), fluistersets zijn niet aanwezig of niet opgeladen, de snelheid waarmee wordt gesproken in de rechtszaal is soms niet bij te benen en hun salarissen zijn al jaren niet geïndexeerd.

3.4.7 Instroom van zaken, achterstanden en doorlooptijden

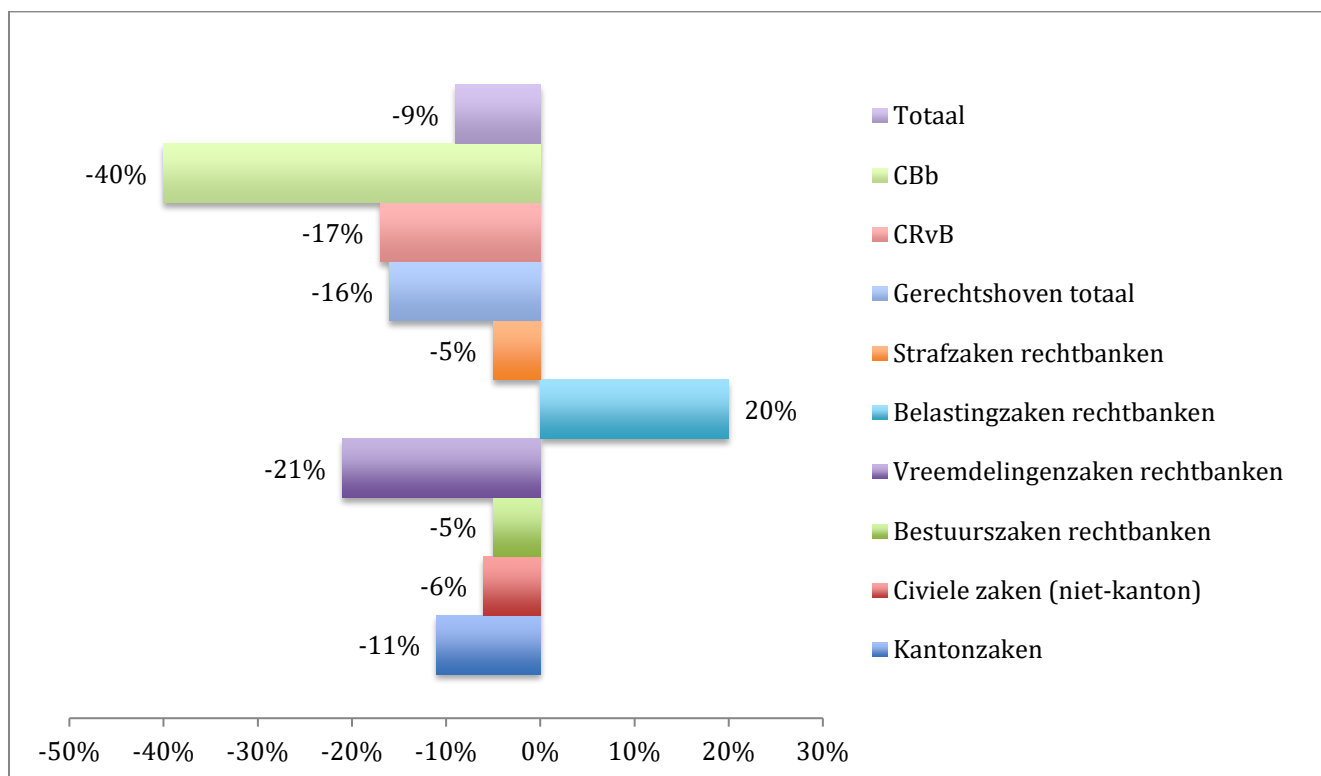
De bovengenoemde maatregelen hebben als doel zoveel mogelijk (urgente) zaken toch te behandelen en – vooral binnen het strafrecht - de achterstanden die door de coronacrisis zijn ontstaan, weg te werken. Rechtszaken kunnen door de coronacrisis zijn uitgesteld en de doorlooptijd van zaken kan zijn opgelopen. We beschrijven in deze paragraaf hoe de instroom van zaken in 2020 is verlopen. Cijfers voor de specifieke rechtsgebieden zijn te vinden in de betreffende hoofdstukken.

Instroom

In totaal werden in 2020 ruim 1,39 miljoen zaken aangebracht bij de gerechten, ongeveer 143.000 zaken minder dan in 2019. In figuur 3.2 is te zien dat voor de meeste rechtsgebieden het aantal ingekomen zaken in 2020 lager was dan in 2019. Deze afname was bij sommige rechtsgebieden fors, zoals bij vreemdelingenzaken bij de rechtbanken (-21 procent). Alleen bij belastingzaken, aangebracht bij de rechtbanken, was er een forse stijging van het aantal ingekomen zaken. Het aantal ingekomen strafzaken daalde in 2020 met 5 procent tot een kleine 159.000 zaken. Binnen de civiele zaken (niet kanton) bleef het aantal zaken over ondertoezichtstelling (OTS) ongeveer hetzelfde als in 2019.¹⁸⁷

¹⁸⁷ 'Jaarverslag Rechtspraak 2020,' jaarverslagrechtspraak.nl.

Figuur 3.2 Procentuele ontwikkeling van inkomende rechtszaken 2020 t.o.v. 2019



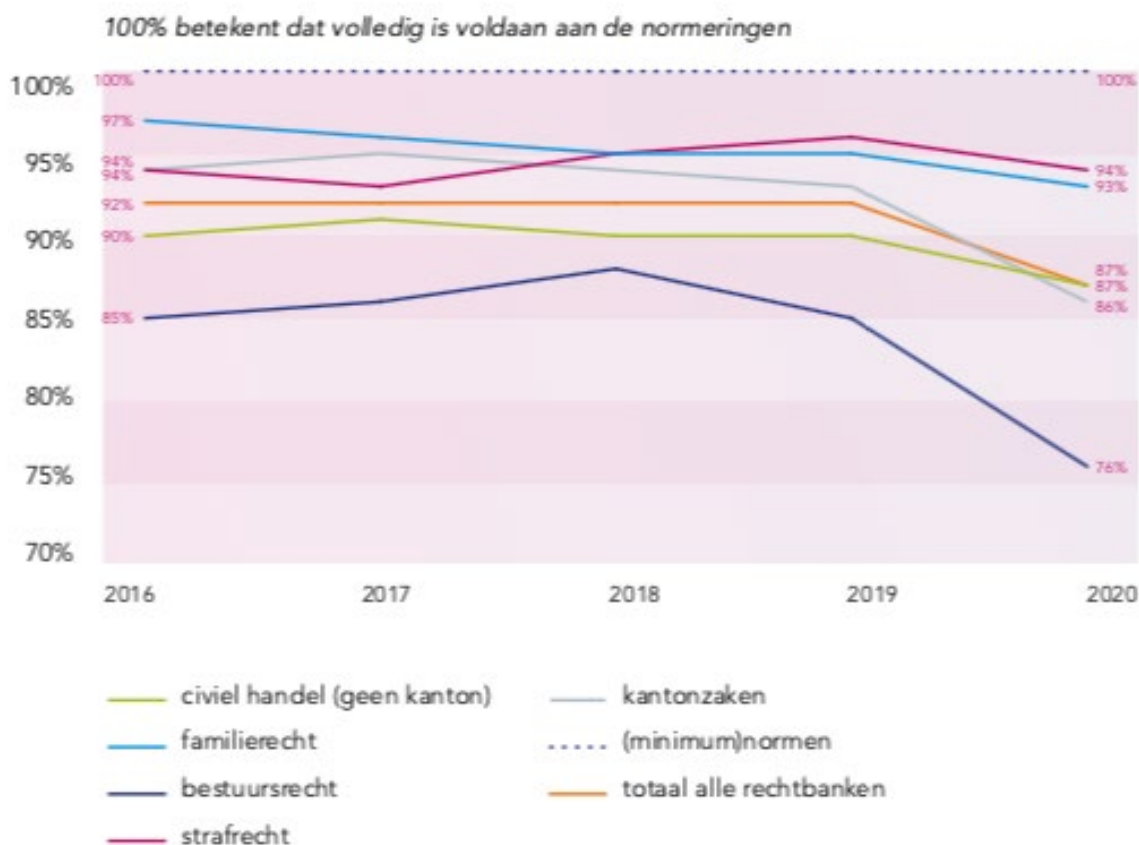
Bron: Jaarverslag Rechtspraak 2020

Werkvoorraad en doorlooptijden

Ondanks de afgenomen instroom van zaken, nam de totale werkvoorraad in 2020 toe met ruim 22.500 zaken ten opzichte van de voorraad een jaar eerder (plus 6 procent).

De afgelopen 5 jaar is de gemiddelde duur van rechtszaken (gewogen op de aantallen in 2020) toegenomen: bij de rechtbanken met 13 procent en bij de gerechtshoven met 27 procent. De Rechtspraak noemt als oorzaken een tekort aan rechters en raadsheren en in 2020 de zittingsuitval als gevolg van de coronacrisis. Er zijn grote verschillen tussen gerechten en zaakstromen. In haar Jaarverslag 2020 meldt de Rechtspraak dat de mate waarin rechtszaken bij de rechtbanken aan de normduur voldoen in de periode 2016 tot en met 2019 erg constant is (92 procent), maar in 2020 als gevolg van de coronacrisis is gedaald naar 87 procent (zie figuur 3.3). De grootste daling doet zich voor bij bestuursrecht, maar ook bij de andere rechtsgebieden is een daling te zien.

Figuur 3.3 Rechtbanken, mate waarin is voldaan aan de normpercentages voor doorlooptijden 2016-2020



Bron: Jaarverslag Rechtspraak 2020

De geïnterviewden noemen verschillende coronagerelateerde oorzaken voor het toenemen van de werkvoorraad en doorlooptijden:

- het uitstellen van zittingen in de beginperiode;
- problemen met de zittingscapaciteit door de anderhalvemeternorm;
- het uitvallen van administratief personeel of het uitvallen van zittingen door ziekte van (of corona gerelateerde klachten bij) een van de procesdeelnemers;
- bij Skype-zittingen worden minder zittingen op een dag gepland dan bij fysieke zittingen omdat de werkbelasting van online zittingen als zwaarder wordt ervaren;

Je ziet verder dat de Skypezittingen gewoon meer van mensen vraagt om twee of drie uur te Skypen dan twee of drie uur (fysiek) te zitten. Dus we hebben bij een Skypezitting minder zaken op zitting gezet voor een rechter, dan bij een fysieke zitting. Dus dat is verlies (Vreemdelingenrechter 1).

- straf-, familie- en jeugdzaken kregen voorrang bij de behandeling en het gebruik van zittingslocaties. Dit ging ten koste van andere rechtsgebieden.

3.5 Conclusie

3.5.1 Problemen in de beginfase

In de beginfase van de crisis sloten de gerechtsgebouwen en konden geen fysieke zittingen plaatsvinden. Een eerste probleem was dat er binnen de drie rechtsgebieden zaken zijn die niet uitgesteld kunnen worden omdat ze raken aan de rechten van verdachten of rechtzoekenden. In het strafrecht zijn dat zaken waarin binnen een bepaalde wettelijke termijn over verlenging van detentie of invrijheidstelling moet worden beslist. Binnen het civiele jeugdrecht zijn dat zaken waarbij zeer ingrijpende spoedeisende beslissingen genomen moeten worden, zoals het uit huis plaatsen van kinderen en ondertoezichtstellingen. In het vreemdelingenrecht betreft dit vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld en binnen een bepaalde wettelijke termijn over verlenging die bewaring of uitzetting moet worden beslist.

Een tweede probleem was dat de rechtspraak op het moment van de *lockdown* onvoldoende voorbereid was op digitale en/of telefonische zittingen en elektronische uitwisseling van processtukken. In het strafrecht en vreemdelingenrecht was het al juridisch mogelijk bepaalde zittingen via videoconferentie te houden (Besluit videoconferentie), maar niet in alle gevallen. Ook waren de digitale voorzieningen daarvoor niet optimaal bij sommige PI's en rechtbanken en werd videoconferentie in de praktijk vooral in vreemdelingenbewaringszaken toegepast. Daarnaast was de mogelijkheid beperkt om processtukken elektronisch uit te wisselen. In het strafrecht en in asiel- en bewaringszaken was die mogelijkheid er wel, maar dit werd alleen in asiel- en bewaringszaken (verplicht) toegepast. Om de beperkte mogelijkheid tot het houden van fysieke zittingen, de oplopende achterstanden, de beperkte mogelijkheden om digitale en/of telefonische zittingen te houden en digitaal processtukken uit te kunnen wisselen, te ondervangen zijn wettelijke en praktische maatregelen genomen.

Een derde probleem was dat bestaande achterstanden in de behandeling van zaken verder opliepen. Dit speelde het meest in het strafrecht waar al bij de start van de crisis sprake was van een grote werkvoorraad.

3.5.2 Getroffen maatregelen

Om de problemen op te lossen zijn wettelijke maatregelen genomen en regelingen opgesteld. Om fysieke zittingen door elektronische varianten te vervangen en deze breder in te kunnen zetten, waren aanpassingen in het juridisch kader noodzakelijk. Dit is geregeld in de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid en door aanpassingen in het Besluit videoconferentie. Tevens heeft de Rechtspraak een Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling opgesteld waarin is beschreven op welke wijze zittingen mogen plaatsvinden en wie aanwezig mogen zijn in de rechtszaal. Deze algemene regeling is per rechtsgebied uitgewerkt in specifieke tijdelijke procesregelingen en zijn gedurende de coronacrisis diverse keren aangepast. In de algemene regeling zijn drie fasen te onderscheiden waarin de rechtspraak gefaseerd weer zoveel mogelijk zittingen liet doorgaan. In de eerste fase tussen 17 maart en 6 april 2020 was de richtlijn om alleen zeer urgente zaken online of telefonisch op zitting te behandelen. Ook konden zaken schriftelijk worden afgedaan. In de periode daarna tot en met 10 mei 2020 konden ook urgente zaken online of telefonisch worden behandeld, ook konden zaken schriftelijk worden afgedaan. In uitzonderingssituaties kon een fysieke zitting plaatsvinden. En tot slot in de derde periode na 10 mei (tot heden) was het weer mogelijk fysieke zittingen te houden, maar ook online zittingen blijven mogelijk.

Voorts is de voorziening Veilig mailen mogelijk gemaakt en ingevoerd, die het mogelijk maakt om processtukken en berichten die normaal per post of fax werden verstuurd, veilig via email te versturen. Om het elektronisch uitwisselen van processtukken in het brede civiele en bestuurs-

recht mogelijk te maken is het Besluit elektronisch procederen (Bep) per 1 januari 2021 in werking getreden.

Om fysieke zittingen mogelijk te maken werden zittingslocaties aangepast aan de anderhalve-meternorm. Er werden onder andere spatschermen geplaatst en de toegang tot gebouwen en zittingen voor media en publiek werd beperkt en gereguleerd. Voor tolken zijn fluistersets beschikbaar gesteld.

Om toch zoveel mogelijk zaken te behandelen, is de capaciteit uitgebreid door inzet van gepensioneerd rechters, het huren van externe zittingslocaties en het plannen van zittingen in de avonduren. Om de oplopende achterstanden in het strafrecht te beperken is tevens besloten om bepaalde zaken 'af te schalen'. Dat wil zeggen om sommige zaken niet door de meervoudige kamer maar door een enkelvoudige kamer te laten behandelen, dan wel af te doen met behulp van een strafbeschikking. Verder zijn zaken vaker schriftelijk afgehandeld en zijn voorzieningen getroffen om online zittingen te kunnen houden. Voorzieningen voor telehoren zijn opgeschaald en voor andere online zittingen is gebruik gemaakt van CMS, Skype voor bedrijven en vanaf eind 2021 van MS Teams. De kwaliteit van de online voorzieningen is niet optimaal, maar wel langzaam verbeterd.

Voor de deelname aan online zittingen is ondersteunende dienstverlening voor rechtzoekenden opgezet: op de website van de Rechtspraak zijn kennisclip en handleidingen beschikbaar voor het deelnemen aan online zittingen. Tevens kan contact worden opgenomen met het Rechtspraak Service Centrum.

De Raad voor de rechtspraak, de gerechtsbesturen en LOV hebben de interne regelingen opgesteld en procesreglementen aangepast. Dat heeft richtlijnen gegeven voor lokaal handelen. Toch hebben gerechten op uiteenlopende wijze invulling gegeven aan de maatregelen en regels, onder andere door de lokale mogelijkheden die gerechtsgebouwen boden.

Al met al is de totale werkvoorraad in 2020 gestegen met 6% en zijn ook doorlooptijden van zaken toegenomen.

Literatuurlijst

De Roos, TvCR 2020, p. 286

Th. A. de Roos, 'De coronacrisis en de strafrechtspleging,' *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2020 (11), afl. 3, p. 282-289.

Droogleever Fortuyn, Advocatenblad 2020

S. Droogleever Fortuyn, 'Echt contact met de rechter blijft onmisbaar,' *Advocatenblad 2020*, advocatenblad.nl, 20 oktober 2020.

Jansen NJB 2020/2301

R. Jansen, 'Aandachtspunten bij het gebruik van de videoconferentie in civiele procedures,' *NJB* 2020, p. 2301.

Snijders, Klaassen & Meijer 2017, nr. 227

H.J. Snijders, C.J.M. Klaassen & G.J. Meijer, *Nederlands burgerlijk procesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Van Ansem, Bardoel & Van Knippenbergh, Rechtstreeks 2020, afl. 3.p. 46-54

S. van Ansem, A. Bardoel & A. van Knippenbergh, 'Communiceren met rechtzoekenden tijdens de coronacrisis,' *Rechtstreeks*, 2020, afl. 3, p. 46-54.

Van Breda, Jansen & Verhoeven, NJB 2020/1809

J. van Breda, S. Jansen en M. Verhoeven, 'De coronazaaksbehandeling (CZB)', *NJB* 2020, p. 1809.

Wetgeving en richtlijnen

- *Stb.* 2006, 275 (Besluit videoconferentie)
- *Stb.* 2020, 101 (Wijziging besluit videoconferentie)
- *Stb.* 2020, 124 (Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid)
- *Stb.* 2020, 364 (Besluit wijziging vervaldata van wettelijke voorzieningen getroffen i.v.m. COVID-19)
- *Stb.* 2021, 577 (Besluit wijziging vervaldata van wettelijke voorzieningen getroffen i.v.m. COVID-19)
- Tijdelijke algemene regeling (versie 28 augustus 2020)
- *Kamerstukken II* 2019/20, 25 295, 114
- *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300-VI, 114
- *Kamerstukken II* 2019/20, 35 343, 3
- *Kamerstukken II* 35300-VI, 126
- *Kamerstukken II* 29279 en 25295, 581, p. 2
- *Kamerstukken II* 2020/21, 29279, 614, p. 6
- *Kamerstukken II* 2019-20, 29279, 562
- *Kamerstukken II* 2019-20, 29 279, 581
- *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, 601, p.5
- *Kamerstukken II* 2020/21, 29279, 614, p. 6
- *Kamerstukken II* 2019-20, 35 300-VI
- *Kamerstukken II* 2019/20, 25 295, 114

- *Aanhangsel Handelingen II* 2019/20, 2226

Jurisprudentie

- HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2037

Websites

- 'Coronamaatregelen tijdens pro-formazitting 6 mei in zaak Nicky Verstappen,' rechtspraak.nl, 22 april 2020.
- 'Gerechtsgebouwen aangepast aan anderhalvemetersamenleving,' rechtspraak.nl, 11 mei 2020.
- 'Jaarverslag Rechtspraak 2020,' jaarverslagrechtspraak.nl.
- 'Online zittingen en overleggen,' rechtspraak.nl.
- 'Online zittingen voortaan ook via Microsoft Teams mogelijk,' rechtspraak.nl, 29 november 2021.
- 'Protocollen en regelingen: Handleiding Skype,' hofvandiscipline.nl.
- 'Rechtspraak en OM werken corona-achterstanden weg,' rechtspraak.nl, 2 juni 2020.
- 'Rechtspraak tijdens de coronacrisis,' rechtspraak.nl, 2 april 2020.
- 'Vanaf dinsdag sluiten de gerechten, urgente zaken gaan wel door,' rechtspraak.nl, 15 maart 2020.
- 'Veelgestelde vragen online zittingen en overleggen,' rechtspraak.nl.
- 'Videozittingen en mailen met de Rechtspraak,' rechtspraak.nl, 7 april 2020.