



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 6 Gevolgen van Covid-19 voor de vreemdelingenrechtspraak

Karen Geertsema, Maria Bruquetas, Marijke ter Voert, Ashley Terlouw, Yasemin Glasgow & Anne Janssen

Inhoudsopgave

6.1	Inleiding.....	189
6.2	Methode van onderzoek.....	189
6.2.1	Interviews.....	189
6.2.2	Enquête.....	190
6.2.3	Expertmeeting.....	191
6.3	Uitvoeringspraktijk vreemdelingenrecht.....	191
6.3.1	Asielprocedures.....	191
6.3.2	Terugkeer en Bewaring.....	193
6.3.3	Regulier migratierecht.....	193
6.4	Problemen in de vreemdelingenrechtspraak bij aanvang van de crisis.....	194
6.4.1	Achterstanden.....	194
6.4.2	Toegang tot gerechtsgebouwen.....	195
6.4.3	ICT-voorzieningen.....	196
6.4.4	Wettelijke termijnen en wijze van afdoening.....	197
6.5	Getroffen maatregelen in de vreemdelingenrechtspraak.....	198
6.5.1	Regelingen en beleid.....	198
6.5.2	Hoger Beroep.....	200
6.5.3	Praktische effecten van de maatregelen in de vreemdelingenrechtspraak.....	201
6.6	Gevolgen van de maatregelen voor de rechtzoekende.....	208
6.6.1	Vreemdelingenzaken minder prioriteit.....	209
6.6.2	Instroom van zaken en doorlooptijden.....	210
6.6.3	Deelname aan de procedure.....	212
6.6.4	Instemming van de vreemdeling.....	220
6.6.5	Gebrekkige <i>day in court</i>	223
6.6.6	Minder reistijd.....	225
6.6.7	Openbaarheid rechtspraak.....	226
6.7	Conclusie.....	227
6.7.1	Prioritering van zaken.....	228
6.7.2	Schriftelijke afdoening.....	228
6.7.3	Digitale zittingen.....	228
6.7.4	Verantwoordelijkheid advocaat.....	229
6.7.5	Pragmatisme in de rechtspraak.....	229
6.7.6	Toekomst.....	229
	Literatuurlijst.....	230

Bijlagen	233
Bijlage 6A: Geïnterviewde respondenten.....	233
Bijlage 6B: Topiclijsten interviews.....	234
Bijlage 6C: Vragenlijst survey vreemdelingenrecht.....	242
Bijlage 6D: Voorbeeldbrief schriftelijke afdoening bewaringszaak	250

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de problemen centraal die in de vreemdelingenrechtspraak ontstonden na invoering van de coronamaatregelen en de gevolgen daarvan voor de rechtzoekende vreemdeling. De vreemdeling is in dit onderzoek aangemerkt als kwetsbare rechtzoekende. Binnen de groep rechtzoekende vreemdelingen kan echter nog gedifferentieerd worden naar type zaak, waarin de kwetsbare positie steeds anders ligt. We maken daarbij onderscheid tussen bewaringszaken, asielzaken en reguliere vreemdelingenzaken. In alledrie de type zaken zijn de vreemdelingen voor het verloop van hun procedure sterk afhankelijk van een tolk en rechtsbijstand. Vreemdelingen in bewaring bevinden zich bovendien in een kwetsbare rechtspositie omdat hun vrijheid is ontnomen en zij gedurende de gehele procedure in een detentielocatie verblijven. Asielzoekers bevinden zich in een kwetsbare rechtspositie omdat zij in een asielzoekerscentrum verblijven waar de (technische) voorzieningen en beschikbare ruimte niet optimaal is voor privacy bestendige en technisch stabiele communicatie. Bovendien is in deze groep vaak sprake van getraumatiseerde personen met wie de communicatie gevoelig verloopt. In reguliere zaken is het afhankelijk van het type zaak of sprake is van kwetsbare rechtzoekenden. Dit kan het geval zijn in complexe gezinsherenigingszaken, waarbij net als in asielzaken de communicatie moeizaam kan zijn vanwege traumata en de communicatie via een tolk moet verlopen.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst volgen in paragraaf 6.2 de methoden van onderzoek die zijn gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden. In paragraaf 6.3 schetsen wij de uitvoeringspraktijk in het vreemdelingenrecht. De gevolgen van de coronamaatregelen voor de vreemdelingenrechtspraak hangen namelijk sterk samen met de gevolgen voor de bestuurlijke fase. In paragraaf 6.4 beschrijven we de problemen in de vreemdelingenrechtspraak bij aanvang van de coronacrisis. In paragraaf 6.5 zetten wij vervolgens de maatregelen uiteen die zijn getroffen voor de vreemdelingenrechtspraak, zowel in de regelgeving als in de praktijk. In paragraaf 6.6 volgt - op basis van de interviews en surveys - een weergave van de gevolgen van de maatregelen voor rechtzoekenden in het vreemdelingenrecht. Wij sluiten het hoofdstuk af met een deelconclusie in paragraaf 6.7. Wat de maatregelen betekenen voor de rechtzoekenden in het licht van de grondrechten, komt in hoofdstuk 7 aan de orde.

6.2 Methode van onderzoek

De onderzoeksresultaten die in dit hoofdstuk worden weergegeven berusten op een deskstudie, op interviews en op een enquête onder rechtzoekenden. In paragraaf 1.4 is de methode voor de deskstudie beschreven. De deskstudie is uitgevoerd in de periode tot eind december 2020. Literatuur en bronnen van na die tijd zijn later alsnog verwerkt in het rapport.

6.2.1 Interviews

In totaal zijn 22 interviews gehouden met 25 professionals (zie bijlage 6A). Het betrof semi-structureerde interviews gehouden met acht vreemdelingenrechters bij zes verschillende rechtbanken, één juridisch medewerker van een rechtbank, drie staatsraden, één juridisch medewerker van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS), vijf advocaten met specialisatie in het vreemdelingenrecht en drie IND procesvertegenwoordigers. De gesprekken zijn gehouden in de periode februari-april 2021 via beeldbellen, aan de hand van een vooraf met de respondent gedeelde topiclijst. De vragen hadden betrekking op de problemen waarmee ze werden geconfronteerd bij aanvang van de crisis, hun ervaringen met de maatregelen die zijn genomen, hun ervaringen met diverse vormen van zittingen en wat de veranderingen in zittingen mogelijk betekenen voor rechtzoekenden. Verder zijn in november 2021 gesprekken gevoerd met twee tolken. Voor informatie over ICT voorzieningen is in juni 2021 een gesprek

gevoerd met een medewerker frontoffice IVO en een facilitair manager. De topiclijsten die zijn gebruikt voor de verschillende respondenten zijn te vinden in bijlage 6B.

Ook is geprobeerd om vreemdelingen die een digitale zitting hadden bijgewoond uit te nodigen voor een interview. Hiervoor zijn verschillende advocaten benaderd. Een eerste beperking die zich daarbij voordeed was dat de meeste advocaten vrijwel geen digitale zittingen hadden meegemaakt. En als dat wel zo was, dan was deze zitting soms te lang geleden waardoor er geen contact meer (mogelijk) was met de vreemdeling. Vaak vonden ze de vreemdeling ook te kwetsbaar voor een interview over een rechtbankzitting, terwijl zoveel andere zorgen spelen, zoals een mogelijke uitzetting uit Nederland en onzekerheid over de toekomst. Daarnaast speelt de motivatie van de vreemdeling zelf een rol. Zoals een geïnterviewde vreemdeling het verwoordde: *they are too depressed with their situations. They don't want to talk about their cases*. Als tweede mogelijkheid om respondenten voor een interview te benaderen, is contact gezocht met diverse vrijwilligers organisaties zoals het Spreekuur Wereldhuis Amsterdam, de Pauluskerk, Stichting ROS, SDVU, STIL, ASKV en Vluchtelingen in de Knel. Deze organisaties gaven echter aan dat ze geen cliënten bijstonden die een digitale zitting hadden bijgewoond. Uiteindelijk is het gelukt om met één vreemdeling een gesprek te houden in het Engels.

De interviews zijn opgenomen en woordelijk uitgewerkt. De gespreksverslagen zijn teruggestuurd naar de respondenten voor eventuele correcties. Vervolgens zijn de interviews geanalyseerd met behulp van een codelijst (ATLAS Ti).

6.2.2 Enquête

De voor het onderzoek opgestelde vragenlijst is voor het vreemdelingenrecht beschikbaar gemaakt in zeven talen, te weten Nederlands, Engels, Frans, Standaard Modern Arabisch, Dari/Farsi, Turks en Tigrinya.

Voor vreemdelingen die in bewaring zitten zijn eind juni 2021 300 schriftelijke vragenlijsten in de verschillende talen bij Detentiecentrum Rotterdam (DCR) afgeleverd (zie bijlage 6C). Vanwege coronarestricties en onrust in het detentiecentrum was het niet mogelijk zelf vragenlijsten uit te delen. Vooraf kregen we de waarschuwing van DCR dat deze groep vaak niet meewerkt aan onderzoek. Eind juli 2021 bleken slechts 11 vragenlijsten (gedeeltelijk) te zijn ingevuld. De enquête-resultaten geven dus geen representatieve weergave van de groep in bewaringgestelden en zijn slechts kwalitatief beschreven in dit hoofdstuk.

Vanwege de werkdruk bij de griffies op de rechtbanken is in eerste instantie geen toestemming verleend door de Raad voor de rechtspraak en het LOVB om vragenlijsten via de griffies uit te zetten. In overleg met vier rechtbanken (Gelderland, Overijssel, Oost-Brabant en Rotterdam) is een werkwijze overeengekomen die voor deze rechtbanken acceptabel was. Voor asiel en reguliere vreemdelingenzaken zijn via de griffies in de periode begin juni – eind september 2021 ongeveer 800 uitnodigingen voor het invullen van digitale vragenlijsten verstuurd. In digitale dossiers werd de advocaat verzocht de uitnodiging door te sturen naar zijn of haar cliënt als deze bij de mondelinge behandeling (digitaal of lijfelijk) aanwezig was geweest. De uitnodiging bevatte uitleg over het onderzoek en een link (en een QR-code) naar een digitale vragenlijst die in zeven talen werd aangeboden (zie bijlage 6C). De vragenlijst was in te vullen via een smartphone, tablet of computer. Advocaten waren vooraf door de Vereniging Asieladvocaten & -Juristen Nederland (VAJN) en Specialistenvereniging Migratierechtadvocaten (SVMA) via een emailbericht op de hoogte gebracht van het onderzoek. In totaal zijn slechts 34 vragenlijsten ingevuld, waarvan 21 (bijna) volledig. Gezien deze geringe respons heeft het geen zin om kwantitatieve resultaten weer te geven. De uitkomsten worden dan ook in kwalitatieve zin besproken. Er kunnen verschillende redenen zijn voor deze lage respons: advocaten hebben de uitnodiging niet doorgestuurd,

vreemdelingen kunnen geen digitale stukken ontvangen,⁴⁷³ taalproblemen, of andere praktische, emotionele of psychische oorzaken.

6.2.3 Expertmeeting

Om de onderzoeksresultaten te valideren is op 25 november 2021 een expertmeeting gehouden. Daarbij waren twee rechters, één gerechtelijk bestuurder, één juridisch medewerker bij een rechtbank, twee IND-procesvertegenwoordigers, twee vreemdelingenrechtadvocaten, twee wetenschappers en één medewerker van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) aanwezig. Tijdens de expertmeeting is vooruitgeblekt op de toekomst en zijn recente ontwikkelingen besproken. Ook de klankbordgroep heeft tussentijds waardevolle opmerkingen geleverd en ons alert gemaakt op ontwikkelingen uit de praktijk.

6.3 Uitvoeringspraktijk vreemdelingenrecht

De problemen in de vreemdelingenrechtspraak kunnen niet los worden gezien van de gevolgen van de coronamaatregelen voor de uitvoeringspraktijk van het migratierecht. Als gevolg van die maatregelen moest mobiliteit immers zo snel mogelijk beperkt worden.⁴⁷⁴ Zo sloten de buitengrenzen van de EU, sloten sommige binnengrenzen, werden Dublinoverdrachten gestaakt, asielprocedures opgeschort en ambassades sloten waardoor geen visa konden worden opgehaald.⁴⁷⁵ De gevolgen verschilden per vreemdelingrechtelijke procedure, zoals die zijn beschreven in paragraaf 2.2.3. In deze paragraaf volgt dan ook een korte schets van de problemen in de uitvoeringspraktijk van de asielprocedure, de vreemdelingenbewaring en de procedures in het reguliere migratierecht.

6.3.1 Asielprocedures

Tijdens de *lockdown* kondigde de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de asielprocedure vanaf 15 maart 2020 op te schorten.⁴⁷⁶ De IND heeft vanaf 28 april 2020 de behandeling van asielverzoeken geleidelijk weer hervat.⁴⁷⁷ De instroom van nieuwe asielverzoeken daalde sterk in deze periode,⁴⁷⁸ maar de al eerder beschreven achterstanden in de beslissingen op eerste asielaanvragen bij de IND liepen als gevolg van de opschorting verder op. De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid stelde een *Taskforce* in om de achterstanden in de bestuurlijke fase weg te werken.⁴⁷⁹ Eén van de maatregelen die de *Taskforce* inzette, was het schriftelijk horen van asielzoekers in de bestuurlijke fase.⁴⁸⁰ In plaats van mondelinge interviews (ook wel het eerste en nader gehoor, een centraal element uit de bestuurlijke fase waarin de asielzoeker de asielmotieven uiteenzet), moet de asielzoeker zijn of haar vluchtverhaal schriftelijk verwoorden. Daarnaast maakt de IND tijdens de coronaperiode gebruik van telehoren om achterstanden weg te werken. Dat houdt in dat het fysieke horen in bijzijn van een tolk wordt vervangen door het horen via een

⁴⁷³ Advocaten waarmee we vooraf hebben gesproken, meldden wel dat de meeste vreemdelingen een smartphone hebben en ze via digitale weg met hen communiceren.

⁴⁷⁴ Voor een overzicht zie: Berger, Hooijmans & Wolthuis, *A&MR* 2020p. 160-168.

⁴⁷⁵ *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637 en 35 300-VI, 116

⁴⁷⁶ *Kamerstukken II* 2019/20, 19637, 2592. Asielzoekers werden alleen geregistreerd, maar de volgende stappen uit de asielprocedure startten nog niet.

⁴⁷⁷ *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637 en 35 300-VI, 116.

⁴⁷⁸ EASO, geregistreerde asielaanvragen EU+, tussen 16 maart en 7 juni 2020 (week 12 -23) lag het wekelijks aantal aanvragen in de gehele EU onder de 5000, daarna nam het aantal asielaanvragen weer toe; 'Factsheet Migratieketen week 44,' tweedekamer.nl.

⁴⁷⁹ *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2598.

⁴⁸⁰ *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2650.

videoverbinding.⁴⁸¹ Gemiddeld werden van 29 juni tot 13 september 2020 ongeveer 410 fysieke gehoren afgenomen en ongeveer 240 gehoren via telehoren. Tijdens het telehoren zit de asielzoeker op afstand in een COA-opvanglocatie en kan hij/zij via een beveiligde videoverbinding spreken met IND-medewerkers vanuit de Aanmeldcentra in Zevenaar, Den Bosch, Schiphol of Ter Apel en een tolk vanaf een andere locatie.⁴⁸² De ervaringen van de IND met telehoren zijn positief: ambtenaren achten het telehoren geschikt om de informatie te vergaren die nodig is om een juiste beslissing te nemen.⁴⁸³ Uit de interne evaluatie blijkt echter dat telehoren niet voor iedere vreemdeling geschikt is en dat vreemdelingen zich gehinderd kunnen voelen ongehinderd en uitvoerig te vertellen voor een camera. In het evaluatierapport wordt geadviseerd om deze reden in een vroeg stadium te overleggen met de gemachtigde.⁴⁸⁴ De advocatuur maakt zich ernstige zorgen over het telehoren door de IND en ook over het videobellen tussen advocaten en asielzoekers tijdens de bestuurlijke fase van de asielprocedure.⁴⁸⁵ Advocaten moesten om rechtsbijstand te verlenen afreizen naar een aanmeldcentrum om van daaruit te skypen met cliënt, via een verbinding waarin de IND voorziet. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) concludeerde in oktober 2021 dat schriftelijk horen afbreuk doet aan de principes van zorgvuldigheid, *fair play* en *equality of arms*, en pleit om dezelfde redenen voor het afzien van telehoren in asielprocedures en deze manier van horen uitsluitend te gebruiken in nareis- en visumzaken.⁴⁸⁶

Asielzaken waarin de overdracht van een asielzoeker naar een andere EU-lidstaat centraal staat, de zogenoemde Dublinzaken, werden eveneens opgeschort, in die zin dat de feitelijke overdracht werd uitgesteld.⁴⁸⁷ Vanaf 1 juli 2020 zijn Dublinoverdrachten weer hervat.⁴⁸⁸ De IND houdt daarbij de geldende RIVM-richtlijnen in acht, alsmede de getroffen maatregelen door de Nederlandse luchtvaart om verantwoord te kunnen vliegen.⁴⁸⁹ De wettelijke termijnen liepen intussen door. Dat had gevolgen voor de overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat, aangezien de overdracht op grond van de Dublinverordening binnen zes maanden moet plaatsvinden.⁴⁹⁰ Overdracht was in sommige gevallen daarom niet meer mogelijk.⁴⁹¹ Aangezien Dublinoverdrachten onder het Unierecht vallen, zijn de richtsnoeren van belang die de Europese Commissie op 17 april 2020 uitbracht over de interpretatie van de Unierechtelijke bepalingen omtrent de asielprocedure, opvang van asielzoekers, Dublinoverdrachten en terugkeerprocedures ten tijde

⁴⁸¹ 'Asielprocedure hervat via telehoren,' ind.nl, 1 mei 2020; Vanaf april 2020 werd een beperkte start gemaakt met telehoren, namelijk alleen in kansrijke zaken (Syrische, Jemenitische en Turkse aanvragers). Vanaf half mei 2020 werden meer asielzoekers uitgenodigd voor een telegehoor (met uitzondering van alleenstaande minderjarigen en kwetsbare aanvragers).

⁴⁸² *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2666.

⁴⁸³ 'Antwoorden vragen n.a.v. brief stand van zaken bij de Taskforce IND wegwerken achterstanden,' open.overheid.nl, 19 maart 2021, p. 5.

⁴⁸⁴ *ibid.*

⁴⁸⁵ Brief VAJN, vajn.nl, 20 mei 2020.

⁴⁸⁶ ACVZ 2021. Zie ook: Rb. Den Haag (zp. Haarlem) 9 juni 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:5269; Rb. Den Haag (zp. Rotterdam) 3 november 2020, NL20.17676 (niet gepubliceerd).

⁴⁸⁷ Brief van 20 maart 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 19637, 2592. In eerste instantie tot 6 april 2020, dit werd verlengd tot 28 april 2020.

⁴⁸⁸ 'Factsheet Migratieketen week 44,' tweedekamer.nl (cijfers zijn voor intern gebruik). Daarin is opgenomen dat de aantallen nog wel lager liggen dan in week 1 t/m 11. Overdrachten naar Italië zijn feitelijk onmogelijk wegens het strenge beleid aldaar, dit wordt gezien als een tijdelijk feitelijk overdrachtsbeletsel, zie: ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:986.

⁴⁸⁹ In een individuele procedure over een chronisch zieke long- en nierpatiënt: ABRvS 12 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2408.

⁴⁹⁰ Art. 29 lid 1 Dublinverordening. Op grond van de Dublinverordening is het slechts mogelijk om van deze termijn af te wijken als sprake is van gevangenzetting of onderduiking. De Europese Commissie heeft in de richtsnoeren van 17 april 2020 benadrukt dat verlenging van de overdrachtstermijn alleen in die gevallen mogelijk is (2020/C 126/02).

⁴⁹¹ Zie bijvoorbeeld: Rb. Den Haag (zp. Arnhem) 6 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6228.

van de coronamaatregelen.⁴⁹² De Commissie overwoog ten aanzien van Dublinoverdrachten, dat - indien deze niet mogelijk blijken binnen de gestelde termijn - de verantwoordelijkheid voor het asielverzoek verschuift naar de lidstaat die om overdracht heeft verzocht.⁴⁹³ Over het algemeen zijn lidstaten, waaronder Nederland, doorgeslagen met het overdragen van asielzoekers binnen de wettelijke termijn, hoewel de wetgeving ruimte biedt hiervan af te zien.⁴⁹⁴

6.3.2 Terugkeer en bewaring

Vanaf 15 maart 2020 schortte de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid behalve de asielprocedures ook de terugkeerprocedures op. DT&V voerde geen terugkeergesprekken met vreemdelingen die niet langer rechtmatig in Nederland verbleven. Gelijktijdig met het hervatten van de asielprocedure, startte ook DT&V weer met gesprekken met vreemdelingen voor wie er zicht was op vertrek.⁴⁹⁵ In uitzonderingsgevallen achtte de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid terugkeer wel mogelijk.⁴⁹⁶ Voor vreemdelingen die al in bewaring waren gesteld, speelde de vraag of die bewaringsmaatregel nog wel rechtmatig was. Vreemdelingenbewaring is immers alleen toegestaan ter voorkoming van onrechtmatige binnenkomst of met het oog op uitzetting. Nu uitzetting vaak onmogelijk was wegens de coronamaatregelen verviel daarmee mogelijk de grondslag voor de bewaring.⁴⁹⁷

Op peildatum 29 februari 2020 bevonden zich ongeveer 440 personen in vreemdelingenbewaring.⁴⁹⁸ Op peildatum 25 mei waren dat er 270 en op 13 september 2020 ongeveer 210 personen. Tussen 16 maart en 13 september 2020 zijn ongeveer 240 personen gedwongen vertrokken naar hun herkomstland.

Wat betreft de omstandigheden in de detentielocaties wordt verwezen naar paragraaf 4.2.4 over het strafrecht. In de locaties waar vreemdelingenbewaring ten uitvoer wordt gelegd, zijn dezelfde maatregelen getroffen als in andere detentiefaciliteiten.⁴⁹⁹ Een rechtbank oordeelde dat de detentieomstandigheden tijdens de corona-crisis beduidend zwaarder zijn dan ervoor.⁵⁰⁰

6.3.3 Regulier migratierecht

In het reguliere migratierecht zijn de gevolgen van de coronamaatregelen in de uitvoeringspraktijk vooral zichtbaar waar het gaat om de afgifte van visa. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken schortte de behandeling van visumaanvragen op en maakte slechts uitzonderingen voor bijzondere gevallen wegens een humanitair of nationaal belang.⁵⁰¹ Het was daardoor niet mogelijk een visum voor verblijf korter dan drie maanden aan te vragen.

⁴⁹² Mededeling van de Europese Commissie, 'COVID-19: Richtsnoeren betreffende de uitvoering van de relevante EU-bepalingen op het gebied van de asiel- en terugkeerprocedures en betreffende hervestiging' van 17 april 2020 (2020/C 126/02).

⁴⁹³ Deze visie van de Europese Commissie is overgenomen door rechtbanken, bijvoorbeeld: Rb. Den Haag (zp. 's-Hertogenbosch), 21 april 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:3658, *JV* 2020/98.

⁴⁹⁴ 'The implementation of the Dublin III Regulation in 2020,' AIDA, asylumineurope.org, september 2021.

⁴⁹⁵ *Kamerstukken II* 2019/20, 19637, 2666.

⁴⁹⁶ Bijvoorbeeld: vreemdelingen met zware criminele antecedenten of overlastgevers, *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300-VI, nr. 116, p. 4.

⁴⁹⁷ Meldpunt Vreemdelingendetentie en Stichting LOS riepen op 16 maart 2020 op tot vrijlating van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring, 'Actualiteit,' vreemdelingendetentie.nl; ABRvS, 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1141, *JV* 2020/106, m.nt. Kuiper.

⁴⁹⁸ *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2633.

⁴⁹⁹ *Kamerstukken II* 2019/20, 24 587, 763, 765 en 768; *Kamerstukken II* 2019/20, 24 587; *Kamerstukken II* 2019/20 25 295, 780.

⁵⁰⁰ Rb. Den Haag (zp. 's-Hertogenbosch), 25 maart 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:3270.

⁵⁰¹ *Kamerstukken II* 2019/20, 32 734, 45.

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 aanvragen blijven behandelen, maar het Ministerie van Buitenlandse zaken gaf tot 28 april 2020 geen mvv's af. De Staatssecretaris voor Justitie en Veiligheid heeft de termijnen voor mvv-afgifte verlengd,⁵⁰² maar buitenlandse partners en Nederlanders werden door de sluiting van ambassades gedwongen gescheiden te leven.⁵⁰³ Ook bleef de IND strikt vasthouden aan het vereiste om de mvv op te halen in het land van herkomst of bestendig verblijf, ondanks de in- en uitreisbeperkingen vanwege de coronamaatregelen.⁵⁰⁴

In reguliere vreemdelingenzaken gaat aan de gerechtelijke procedure een bezwaarprocedure bij de IND vooraf. Voor dit onderzoek is relevant dat zowel de aanvraag- als de bezwaarprocedure bij de IND voor het overgrote deel een papieren procedure is. De aanvrager, de vreemdeling, ziet geen ambtenaar om de aanvraag of het bezwaarschrift mondeling toe te lichten. Alleen bij hoge uitzondering worden hoorzittingen gehouden tijdens de bezwaarprocedure.⁵⁰⁵

6.4 Problemen in de vreemdelingenrechtspraak bij aanvang van de crisis

Bij aanvang van de coronacrisis ontstonden in de vreemdelingenrechtspraak problemen die specifiek zijn voor dit rechtsgebied. Naast de algemene problemen zoals die zijn beschreven in hoofdstuk 3, speelden in het vreemdelingenrecht de achterstanden, de toegang tot rechtsgebouwen, de ICT-voorzieningen en de procesrechtelijke termijnen een eigen rol. In zijn algemeenheid werd het werk van rechters beïnvloed door de schrijnendheid van sommige vreemdelingenzaken:

Corona legt een soort nare sluier over de hele maatschappij heen, een verdrietige sluier. Een gevoel van angst, een gevoel van ongewis, de toekomst is ongewis. We weten niet wanneer het stopt. En dat maakt dat je, tenminste ik merkte dat bij mezelf en hoorde dat ook van collega's, dat maakt dat ook sommige schrijnende vreemdelingenzaken harder bij je binnenkomen in je ziel. En dat je dan eerder zoiets hebt van 'oh wat heftig. (staatsraad 1)

6.4.1 Achterstanden

Zoals reeds beschreven, kampte de IND op het moment van de COVID19-uitbraak met achterstanden in de bestuurlijke fase van de asielprocedure. Deze achterstanden leidden tot een toename in beroepschriften wegens 'niet-tijdig beslissen op de aanvraag' (ook wel 'beroepen niet tijdig'), met verzoek om het opleggen van een dwangsom.

In figuur 6.1 zijn de cijfers over de werkvoorraad van vreemdelingenzaken opgesplitst in bewaringszaken, Dublinzaken (asielzaken waarin verzocht is om een Dublinoverdracht aan een andere Europese lidstaat), Reguliere vreemdelingenzaken en Asielzaken (verder opgesplitst in AA- en VA-zaken: de Algemene Asielprocedure kent een wettelijke termijn van 4 weken na het

⁵⁰² Kamerstukken II 2019/20, 19 637, 2666.

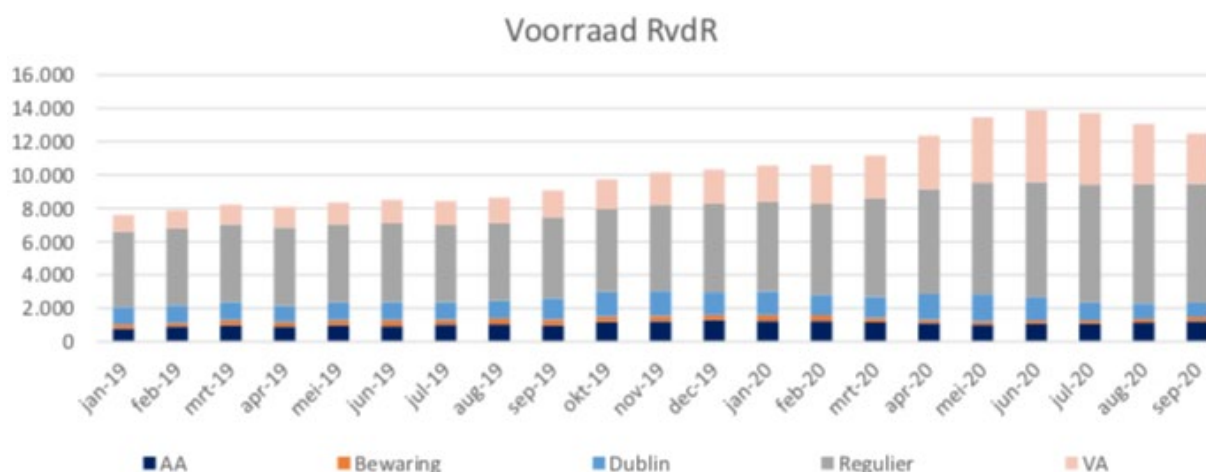
⁵⁰³ Antwoord minister van Buitenlandse Zaken op Kamervragen van 22 september 2020 (131); 'Grapperhaus versoepelt regeling langeafstandsrelaties,' rijksoverheid.nl, 16 juli 2020; Westendorp, *A&MR* 2021, afl. 1, p. 55-57 met daarin verwijzingen naar Nederlandse jurisprudentie.

⁵⁰⁴ Jansen-Mahfoud, *A&MR* 2021, p. 11-16.

⁵⁰⁵ Tot 23 april 2021 gold de vaste lijn dat als op voorhand buiten twijfel is dat de bezwaren niet tot een ander besluit leiden, niet gehoord hoeft te worden de IND bij twijfel niet hoefde te horen in bezwaar (ABRvS, 2 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8601). De lat voor het ontstaan van twijfel is sinds ABRvS, 23 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:878 verlaagd, waardoor het goed mogelijk is dat meer hoorzittingen zullen moeten gaan plaatsvinden in de toekomst. Dit is echter geen gevolg van de coronamaatregelen.

instellen van het beroep voor het doen van een uitspraak; Als de Staatssecretaris een asielverzoek in de Verlengde Asielprocedure ongegrond verklaart, geldt voor de rechtbank in die zaken een uitspraaktermijn van 23 weken. In zaken die in de Verlengde Asielprocedure 'kennelijk ongegrond' zijn verklaard, geldt alsnog de uitspraaktermijn van 4 weken na instellen beroep). De werkvoorraad bij de rechtbanken betrof in maart 2020 ongeveer 11.000 vreemdelingenzaken (zie figuur 6.1). De voorraad was het grootst bij de reguliere zaken (ruwweg 6.000) en Verlengde asielprocedures (VA; ruwweg 2.500). De gemiddelde doorlooptijd in 2019 betrof voor reguliere zaken 23 weken, voor Dublinzaken 6 weken, AA-beroepen 11 weken en VA-beroepen 25 weken.⁵⁰⁶ Dit laatste betekent dus dat de wettelijke termijnen voor de asielzaken, en daarbinnen vooral AA-procedures, in 2019 vaak niet werden gehaald.

Figuur 6.1: Voorraad vreemdelingenzaken rechtbanken 2019-2020⁵⁰⁷



In de hoger beroepsfase van het vreemdelingenrecht is nauwelijks sprake van achterstanden. Tijdens de coronacrisis was het zelfs mogelijk de achterstanden weg te werken. De instroom van nieuwe zaken bleef namelijk achter, omdat de Staatssecretaris minder beslissingen nam en rechtbanken in eerste aanleg minder zaken afdeden dan gebruikelijk.⁵⁰⁸ In 2019 was de gemiddelde doorlooptijd van hoger beroepszaken regulier 25 weken, Dublinzaken 6 weken, AA- en VA-hoger beroepen 16 weken.⁵⁰⁹ De eerste helft van 2020 bleef die doorlooptijd ongewijzigd.⁵¹⁰

6.4.2 Toegang tot gerechtsgebouwen

Zoals beschreven in paragraaf 3.3.2 was tijdens de verschillende fases van de rechtspraak gedurende de coronamaatregelen de toegang tot gerechtsgebouwen beperkt mogelijk. Tijdens fase 1 (16 maart 2020-7 april 2020) vonden bewaringszaken doorgang, maar deze werden voornamelijk schriftelijk afgedaan, of met een online zitting. De ABRvS overwoog hierover:

De andere optie, namelijk de vreemdeling aanvoeren naar de rechtbank, betekent dat veel mensen alsnog naar de rechtbank moeten toekomen (partijen, tolken, rechters, griffiers, bodes,

⁵⁰⁶ Vreemdelingenketen periode januari-juni 2020, Bijlage bij Brief 23 november 2020, Kamerstukken II 2019/20, 19637, 2681.

⁵⁰⁷ Afbeelding overgenomen uit: 'Factsheet Migratieketen week 44,' tweedekamer.nl.

⁵⁰⁸ Van Ettekoven, *Mr.*, 2020.

⁵⁰⁹ Kamerstukken II 2019/20, 19 637, 2681, par. 2.2.7.

⁵¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 19 637, 2681.

beveiligers, schoonmakers, etc). Ook dat werd in deze tijd waarin eenieder wordt aangeraden zoveel mogelijk thuis te blijven, niet als verantwoord gezien.⁵¹¹

Vanaf fase 2 (7 april 2020-10 mei 2020) konden in het gehele vreemdelingenrecht weer zittingen online of telefonisch gepland worden en vanaf fase 3 (vanaf 11 mei 2020) ook weer in de gerechtsgebouwen. Toegang voor partijen was mogelijk, net als voor gerechtelijke tolken, waarbij de geldende RIVM-richtlijnen in acht moesten worden genomen.

In hoger beroepszaken veranderde bij aanvang van de coronamaatregelen weinig, aangezien hoger beroepschriften in het vreemdelingenrecht altijd al voornamelijk schriftelijk werden afgedaan. Wel moest de ABRvS zich snel buigen over grondrechtelijke aspecten van de maatregelen:

Maar nogmaals, voor ons eigen werkproces in het vreemdelingenrecht had het eigenlijk niet zo'n impact. We werden wel gelijk gesteld voor een aantal vragen namelijk wat het betekent voor de rechtbanken, wat betekent het voor het enige deel van het bestuursrecht waar sprake is van mensen die in detentie zitten, waar sprake is van vrijheidsontneming, dat we juist die mensen niet meer kunnen horen, wat vinden we daar precies van? Dat was heel confronterende materie. (staatsraad 2)

6.4.3 ICT-voorzieningen

Zoals in paragraaf 2.4 uiteengezet, bestonden in het vreemdelingenrecht al verschillende mogelijkheden tot elektronisch procederen en online zittingen op het moment dat de coronamaatregelen van kracht werden. In de Algemene wet bestuursrecht zijn al sinds de 'Wet elektronisch bestuurlijk verkeer' bepalingen opgenomen over het verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen.⁵¹² Met ingang van 1 juli 2010 maakte de 'Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter' digitaal procederen bij de rechtbank mogelijk.⁵¹³ Artikel 8:36a en 8:36b Awb zien op het instellen van een beroepschrift langs elektronische weg en de verplichting te procederen langs elektronische weg.⁵¹⁴ Die verplichting geldt voor alle asiel- en bewaringszaken.⁵¹⁵ In het kader van het programma 'Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak' (KEI), in november 2018 vervangen voor het basisplan digitalisering civiel recht en bestuursrecht,⁵¹⁶ wordt in die zaken gewerkt met digitale procesdossiers waartoe partijen digitaal toegang hebben. Procespartijen ervaren problemen met deze digitale procesdossiers omdat de rechtbank en advocaat een andere nummering van stukken hebben dan de IND en de stukken alfabetisch in plaats van chronologisch worden gerangschikt.⁵¹⁷ Ondanks deze problemen bood de bestaande digitale infrastructuur uitkomst in de asiel- en bewaringszaken tijdens de *lockdown*. De verplichting tot digitaal procederen ziet alleen op de uitwisseling van processtukken en niet op de zittingen.

⁵¹¹ ABRvS, 7 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:991, AB 2020/193 m.nt. Rodrigues, JB 2020/71 m.nt. Stoepker.

⁵¹² Wet van 1 juli 2004, *Stb.* 2004, 214 (Wet elektronisch bestuurlijk verkeer). Nadien aangepast vanwege de technische ontwikkelingen door de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer.

⁵¹³ Wet van 22 april 2010, *Stb.* 2010, 173 (Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter). Laatstelijk gewijzigd bij wet van 13 juli 2016, *Stb.* 2016, 288 (Wet ter vereenvoudiging en digitalisering van het burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht).

⁵¹⁴ In het besluit 'Digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht' is de wetgeving uitgewerkt. Dit besluit is op 15 oktober 2020 gewijzigd.

⁵¹⁵ Over de eerste ervaringen hiermee zie: Hesselink, *A&MR* 2016, afl. 2, p. 74-75.

⁵¹⁶ De Raad voor de Rechtspraak heeft het KEI programma in november 2018 vervangen voor het Basisplan Digitalisering Civiel recht en Bestuursrecht; *Kamerstukken II* 2018/19, 29 279, 490. Zie over de voortgang de Brief van Minister voor Rechtsbescherming 24 januari 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, 562.

⁵¹⁷ Hesselink, *A&MR* 2016, af. 2, p. 74-75. De in het interview genoemde problemen zijn in 2021 nog niet verholpen zo blijkt uit de voor dit onderzoek gevoerde interviews met advocaten.

In bewaringszaken was horen via een videoconferentie al sinds 2006 mogelijk (Art. 1 Besluit Videoconferentie).⁵¹⁸ Uit de verschillende interviews blijkt dat veel zittingsplaatsen hiervan al (standaard) gebruikmaakten, maar sommige ook niet.⁵¹⁹ De klassieke telehoorsets maken een goede één-op-één verbinding mogelijk tussen rechtbank en de telehoorruimte in het detentiecentrum (zie hoofdstuk 3). De advocaat van de vreemdeling kiest zelf in de rechtbank of in het detentiecentrum aanwezig te zijn. De rechtbank heeft een rechtstreekse verbinding met de vreemdeling, op aparte beelden en met een overzichtsscherm. De situatie is voor de rechtbank goed vergelijkbaar met een echte zittingssituatie. De rechtzoekende ziet in de telehoorruimte op het detentiecentrum ook een overzichtsscherm waarop de zitting vanuit verschillende posities in beeld kan worden gebracht en heeft een apart beeld van de spreker. Rechtbanken die geen gebruikmaakten van telehoren deden dit om principiële redenen omdat zij de vreemdeling wiens vrijheid is beroofd in levende lijve willen horen, zij bij het telehoren non-verbale communicatie misten en omdat de kans op technische storingen in hun ogen groot is.⁵²⁰

6.4.4 Wettelijke termijnen en wijze van afdoening

Typerend voor de organisatie van de vreemdelingenrechtspraak zijn de korte wettelijke termijnen waarbinnen een uitspraak gedaan moet worden in bewaringszaken, (bepaalde) asielzaken en in beroepschriften tegen een terugkeerbesluit. Een eerste beroep tegen een maatregel van bewaring, waarbij de vreemdeling dus al in detentie zit op het moment dat het beroepschrift wordt ingediend, moet binnen twee weken na ontvangst van het beroepschrift ter zitting worden behandeld en binnen een week na sluiting van het onderzoek moet de rechtbank een uitspraak doen.⁵²¹ Deze korte termijnen brengen logistieke problemen met zich omdat de beschikbare telehoorruimte in het detentiecentrum op korte termijn geboekt moet worden. In strafzaken is hiervoor langer de tijd, waardoor de beschikbare ruimte vaak al volgeboekt is op het moment dat de bewaringszaak wordt ingepland. De wettelijke termijn in bewaringszaken kan ook problemen veroorzaken als de vreemdeling gelijktijdig met de bewaringszaak een beroepschrift heeft ingediend tegen de afwijzing van een (opvolgend) asielverzoek, een Dublinoverdrachtsbesluit of een terugkeerbesluit. Bij alle asielaanvragen die niet in een verlengde asielprocedure ongegrond zijn verklaard, moet de vreemdeling binnen een week beroep instellen,⁵²² waarna de rechtbank binnen vier weken na het instellen van het beroep uitspraak moet doen.⁵²³ Dit geldt voor alle AA-procedures en alle VA-procedures waarin de asielaanvraag 'kennelijk ongegrond' is verklaard, hetgeen het merendeel van de asielprocedures betreft.⁵²⁴ De rechtbanken duiden deze zaken aan als 4-weken-zaken. Het procesreglement bestuursrecht 2017 schrijft voor dat rechtbanken in 4-weken-zaken in de derde week na het instellen van beroep zitting moeten houden.⁵²⁵ Bij aanvang van de coronacrisis was het niet mogelijk deze planning te handhaven. In het gewijzigde procesreglement bestuursrecht 2021 is deze bepaling over de uitnodiging voor een zitting geschrapt.⁵²⁶

De Algemene wet bestuursrecht biedt de mogelijkheid om vreemdelingenzaken zonder zitting af te doen. In artikel 8:54 Awb is neergelegd dat de bestuursrechter kan bepalen om in bepaalde

⁵¹⁸ *Stb.* 2006, 275 (Besluit videoconferentie).

⁵¹⁹ Rechters van Rechtbank Den Bosch en rechtbank Amsterdam noemden dat hun zittingsplaatsen geen gebruik maken van de mogelijkheid tot een videoconferentie.

⁵²⁰ De techniek (en technische ondersteuning) in de rechtszaal verschilt per rechtbank.

⁵²¹ Art. 94 lid 4 en lid 5 Vw.

⁵²² Art. 69 lid 2 aanhef en onder c Vw.

⁵²³ Art. 83b lid 1 en 3 Vw. In het procesreglement bestuursrecht 2017 zijn deze zaken omschreven als vier-weken zaken.

⁵²⁴ Dat betekent dat in ongeveer 90% van alle asielberoepen de rechtbank geacht wordt binnen 4 weken na instellen beroep uitspraak te doen.

⁵²⁵ Procesreglement bestuursrecht 2017, hoofdstuk 8 afdeling 2; Bijlage bij dit hoofdstuk.

⁵²⁶ *Stcr.* 2021, 31 617.

beroepschriften uitspraak te doen zonder zitting door het onderzoek al te sluiten voordat partijen zijn uitgenodigd voor een zitting.⁵²⁷ De ABRvS maakt in hoger beroep veelvuldig gebruik van deze bepaling. In eerste aanleg maken vreemdelingenrechters nauwelijks gebruik van deze bepaling. In artikel 8:57 Awb is de bevoegdheid voor de bestuursrechter neergelegd dat het onderzoek ter zitting achterwege kan blijven indien beide partijen hebben verklaard niet ter zitting te willen worden gehoord. Rechtbanken wijzen partijen per brief op deze mogelijkheid. Het is deze laatste bevoegdheid die veelvuldig is gebruikt tijdens de coronacrisis (zie paragraaf 6.5.).

6.5 Getroffen maatregelen in de vreemdelingenrechtspraak

In hoofdstuk 3 zijn de algemene maatregelen uiteengezet die voor de rechtspraak zijn getroffen toen de coronacrisis uitbrak. In deze paragraaf bespreken wij de maatregelen die specifiek voor het vreemdelingenrecht zijn getroffen. Eerst komen de bestuurlijke regelingen aan de orde (paragraaf 6.5.1), daarna de praktische maatregelen (paragraaf 6.5.2).

6.5.1 Regelingen en beleid

De regelingen die voor het vreemdelingenrecht tijdens de *lockdown* zijn genomen, moeten worden gezien als een aanvulling op de al bestaande regelingen voor de bestuursrechtspraak. Allereerst zijn de ‘professionele standaarden voor de bestuursrechter’ van belang voor de werkwijze van de bestuursrechter.⁵²⁸ Daarnaast gelden de procesreglementen. Één voor zaken waarin elektronisch wordt geprocedeerd en één voor zaken waarin niet elektronisch wordt geprocedeerd: het procesreglement bestuursrecht 2017 voor zaken waarop art. 8:36a en 8:36b Awb omtrent elektronisch procederen van toepassing zijn en het procesreglement reglement bestuursrecht 2017 (niet KEI-zaken) voor zaken waarin niet elektronisch geprocedeerd wordt.⁵²⁹

Op basis van de Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling en de Tijdelijke Wet COVID-19 Justitie en Veiligheid werd de eerste prioritering van zaken gemaakt. Vreemdelingenbewaringszaken en verzoeken van vreemdelingen om voorlopige voorzieningen met super spoed (art. 2 lid 2, Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling) vallen onder de zogenoemde ‘zeer urgente zaken’, waarvoor gestreefd werd die tijdens de eerste fase, van 17 maart 2020 tot 6 april 2020) online (via Skype en telehoren) of telefonisch op zitting te behandelen. De webpagina van de Raad voor de rechtspraak vermeldt over de werkwijze van bewaringszaken tijdens fase 1 het volgende:

Bij de behandeling van de bewaringszaken wordt in eerste instantie gestreefd naar een schriftelijke afhandeling. Is schriftelijke afhandeling via het opvragen van gronden en eventuele nadere standpunten niet mogelijk, of heeft de rechtbank vragen die niet schriftelijk kunnen worden afgedaan, dan kunnen partijen via een telefonische (beeld) verbinding worden gehoord. In de regel zal het horen beperkt zijn tot de advocaten en IND. In uitzonderlijke gevallen kan een fysieke zitting worden gehouden met inachtneming van alle richtlijnen van het RIVM. Ook deze zitting zal in de regel beperkt zijn tot de advocaten en IND.⁵³⁰

In de tweede fase (7 april tot en met 10 mei 2020) waren in principe in het gehele vreemdelingenrecht 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

⁵²⁷ Als de bestuursrechter kennelijk onbevoegd is of als het beroep kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond is.

⁵²⁸ Deze standaarden zijn vastgesteld door het Landelijk Overleg Vakinhoud Bestuursrecht (LOVB): ‘Professionele standaarden van de bestuursrechter bij de rechtbanken,’ rechtspraak.nl, 14 september 2017.

⁵²⁹ ‘Bestuursrecht: regelingen, procedures, formulieren,’ rechtspraak.nl.

⁵³⁰ Tekst weergegeven in: ABRvS 7 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:991.

inachtneming van de RIVM-richtlijnen. Sinds de derde fase (11 mei 2020 tot nader te bepalen datum) is het uitgangspunt om alle zittingen weer in de gerechtsgebouwen te houden met fysieke aanwezigheid van procespartijen en overige procesdeelnemers. Online zittingen blijven echter een mogelijkheid zolang de RIVM maatregelen gelden.

Tijdelijke Regeling Bestuursrecht

In aanvulling op de procesreglementen bestuursrecht en de Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling Rechtspraak, stelde het LOVB de tijdelijke regeling bestuursrecht (hierna: Trb.) op. Deze regeling kan, net als de Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling, tussentijds worden aangepast, heeft een tijdelijk karakter en bevat ‘aanvullende richtlijnen en aanwijzingen voor het behandelen van bestuursrechtelijke zaken bij de rechtbanken in verband met de maatregelen als gevolg van het coronavirus’.⁵³¹ In deze regeling zijn de zogenoemde fase 2 (urgente) zaken aangewezen:

‘De zaken die als urgent worden aangemerkt als bedoeld in artikel 3.2 van de Tijdelijke algemene regeling die door de bestuursrechter bij voorrang kunnen worden behandeld, zijn:

- a. voorlopige voorzieningen;*
- b. zaken met een relatie tot het corona-virus of tot genomen coronamaatregelen;*
- c. asielzaken (inclusief Dublinzaken), zaken die betrekking hebben op een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) en verzoeken tot verlenging van een verblijfsvergunning, waarbij het gaat om een verblijfsgeval;*
- d. verblijfsbeëindigingen waar ernstige openbare orde aspecten spelen;*
- e. zaken waarin een versnelde behandeling is gevraagd en verkregen.’⁵³²*

Deze zaken worden vanaf 7 april 2020 weer behandeld en betreffen de meeste vreemdelingenzaken. De regeling geeft een aanvullende bepaling over het veilig mailen, voor zover er geen sprake is van digitaal procederen zoals in asiel- en bewaringszaken, om invulling te geven aan art. 8:29 Awb (geheimhouding van stukken), art. 8:32 Awb (beperkte kennisgeving van stukken) en de wijze waarop wordt omgegaan met medische stukken. Uit artikel 9 Trb. kan worden afgeleid dat de nadruk is komen te liggen op het vooronderzoek en de mogelijkheden om een zaak af te doen zonder zitting.⁵³³ In artikel 10 Trb. wordt een aanvulling gegeven op artikel 2.13 van de procesreglementen over de dagbepaling van de zitting. In de eerste versie van de Trb., die van toepassing was van 3 april 2020 tot 26 juni 2020, werd bepaald dat zittingen zoveel mogelijk via telefonisch (beeld)verbindingen plaatsvinden en dat indien een partij daar niet mee instemt, de zitting tot nader order wordt uitgesteld. In de tweede versie van de Trb., geldig vanaf 26 juni 2020, worden criteria gegeven waarmee de bestuursrechter rekening kan houden bij het bepalen of een zitting fysiek moet worden gehouden, namelijk:⁵³⁴

- zaken waarin getuigen op zitting moeten worden gehoord;
- zaken waarin een verschijningsplicht geldt (artikel 8:27 Awb);
- zaken waarin partijen de technische middelen niet hebben om online met de rechtbank te communiceren of vanwege persoonlijke beperkingen niet in staat zijn om op die wijze met de rechtbank te communiceren;

⁵³¹ Versie 1.0 dateert van 3 april 2020. Deze versie is vervangen op 26 juni 2020 en op 30 november 2021 welke op het moment van schrijven nog steeds geldig is (Tijdelijke regeling bestuursrecht 2021).

⁵³² Artikel 2 Tijdelijke regeling bestuursrecht.

⁵³³ Art. 9 Trb. ‘Het vooronderzoek en de sluiting van het onderzoek zonder (nadere) zitting’, lid 1: ‘De bestuursrechter onderzoekt [...] of hij tot een uitspraak kan komen zonder zitting.’

⁵³⁴ Art. 10 Trb. ‘de zitting’, in de versie van 30 november 2021 art. 4.

- zaken waarin aanwezigheid van een tolk door de bestuursrechter of een van de partijen nodig wordt geacht;
- mediagevoelige zaken;
- zaken met meer dan drie partijen;
- zaken waarin een partij/partijen expliciet en gemotiveerd om een fysieke zitting vragen en de rechter hierin meegaat;
- zaken die behandeld worden op een (meervoudige) zitting ten behoeve van opleidingsdoelstellingen.

Tot slot bepaalt art. 11 Trb. dat de openbaarmaking van uitspraken kan worden opgeschort.⁵³⁵

Intern beleid tijdens fase 2 en 3

Behalve de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid, de tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling rechtspraak en de tijdelijke regeling bestuursrecht, gelden in het bestuursrecht ook de interne werkinstructies Fase 2 en Fase 3.⁵³⁶ Deze werkinstructies zijn niet openbaar. De interne werkinstructie fase 2 ziet op de behandeling van zaken vanaf 7 april 2020 en hanteert het uitgangspunt dat zaken zoveel als mogelijk schriftelijk worden afgedaan. Pas als dat niet mogelijk blijkt, moet worden bezien of behandeling via een telefonische (beeld)verbinding kan plaatsvinden. Dit geldt ook voor bewaringszaken. Uit werkinstructie fase 3, geldig van 9 juli 2020 tot 1 september 2020, blijkt dat het uitgangspunt is verschoven naar zoveel mogelijk zaken fysiek of online op zitting te behandelen, tenzij de zaak schriftelijk kan worden afgedaan. Specifiek voor het vreemdelingenrecht zijn nog nadere instructies gegeven in bijlagen en notities ('Bijlage vreemdelingenrecht', 'Uitstroomschema Beroep niet Tijdig zaken', 'Notitie openbaar uitspreken', 'Notitie Expertgroep vreemdelingenrecht en advies van het Dagelijks Bestuur van het LOVB over de behandeling van voorlopige voorzieningen in Dublinzaken' en 'Behandeling eerste beroepen bewaring'). Deze notities zijn niet openbaar.

6.5.2 Hoger beroep

De belangrijkste aanpassing voor de hoger beroepsfase in het vreemdelingenrecht is artikel 30 van de Tijdelijke wet COVID-19. Op grond van deze bepaling moeten partijen in de gelegenheid worden gesteld een eventueel verzuim in het hoger beroepschrift te herstellen. Dit was voorheen, in afwijking van de Awb, voor vreemdelingenzaken niet mogelijk (art. 85 lid 3 Vw). Op grond van art. 30 Tijdelijke wet COVID-19 kunnen partijen een hoger beroepschrift indienen op nader aan te voeren gronden. Na ontvangst van het hoger beroepschrift geeft de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State de indiener van het hoger beroepschrift een termijn (van meestal vier weken) om de grieven in te dienen.

Advocaten hebben weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een hoger beroepschrift op nader aan te voeren gronden in te dienen. Twee van de advocaten die we spraken waren niet op de hoogte van de regeling.⁵³⁷ Één advocaat maakt soms gebruik van de mogelijkheid:

Ik heb het ook wel eens gebruikt toen ik bedacht dat ik de grief nog wilde aanvullen, omdat ik later nog iets tegenkwam wat nuttig was voor die grief. Dan vulde ik de grief aan met 'Door corona kon ik niet eerder...'. Daar heb ik eigenlijk nooit 'Nee' op gehoord. (VR advocaat 3)

⁵³⁵ Art. 5 Tijdelijke regeling bestuursrecht 2021.

⁵³⁶ Van Breda, Jansen & Verhoeven, *NJB* 2020, p. 1809.

⁵³⁷ Interview VR advocaat 5.

Sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 in april 2001 zijn advocaten zo gewend geraakt aan het direct opnemen van alle grieven in het hoger beroepschrift, dat zij daarvan tijdens de coronamaatregelen niet zijn afgeweken:

We zijn zo gewend dat je in één keer alle grieven erin opneemt. Laten we eerlijk zijn, negen van de tien keer dat je in beroep ging was je al bezig met “welke grieven worden dat straks? (VR advocaat 1)

Ik zorg altijd, als ik hoger beroep instel, dat ik het tijdig doe met meteen al mijn gronden. Ik heb nooit op nader aan te voeren gronden hoger beroep ingesteld. Op die manier kan de Raad van State zich ook goed voorbereiden op de zaak. (VR advocaat 2)

Bij de staatsraden is het beeld herkenbaar dat advocaten weinig gebruik maken van de mogelijkheid een hoger beroepschrift op nader aan te voeren gronden in te dienen:

Je ziet dat advocaten gewoon doorgaan met het normale patroon, hoger beroep instellen en gelijk gronden of grieven aanvoeren. (VR staatsraad 2)

Ik heb het maar één keer meegemaakt. Als geen gronden zijn aangevoerd, dan moet je herstelverzuim bieden. In mijn geval ging het om incidenteel hoger beroep, niet ontvankelijk kan nu niet zonder herstel verzuim. (VR staatsraad 3)

In de behandeling van vreemdelingenzaken veranderde weinig bij de ABRvS. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deed altijd al zaken voornamelijk buiten zitting af, met toepassing van artikel 8:54 Awb. Toch vonden ook vanaf 11 mei 2020 bij de ABRvS zittingen op afstand plaats. Voornamelijk via telefonische verbinding, maar ook via videoverbindingen als MS Teams, Skype of Webex, al zijn die in het vreemdelingenrecht beperkt geweest vanwege de mogelijkheid zaken zonder zitting af te doen.⁵³⁸

Zittingen werden van het ene op het andere moment gecancelled. Tot 11 mei waren er sowieso geen zittingen, tenzij sprake was van spoedzaken. Daar werd een oplossing voor gevonden. Mensen kregen een brief of zij wilden afzien van zitting. Voordat die brief verstuurd werd, toetsten wij zelf of wij een zitting nodig vonden. Kregen we vervolgens toestemming van partijen, dan volgde schriftelijke afdoening. Indien partijen geen toestemming gaven, stelden we de behandeling uit. Andere opties waren telehoren, telefonisch horen, telefonische vergadering waarbij je iedereen tegelijk aan de telefoon hoort. Ik heb 1 telefonische hoorzitting moeten leiden, best moeilijk om stemmen te herkennen, die zitting duurde wel iets langer. In het vreemdelingenrecht speelde het niet in die tijd, omdat we daar het grootste deel zonder zitting afdoen. Ik heb zelf geen vreemdelingenzittingen in die tijd gedaan. Wel 91(2) afdoeningen en uitgeschreven zaken zonder zitting, die gingen gewoon door. (VR staatsraad 3)

6.5.3 Praktische effecten van de maatregelen in de vreemdelingenrechtspraak

In deze paragraaf beschrijven we hoe de regels in de praktijk zijn geïmplementeerd binnen het vreemdelingenrecht. Daarbij is van belang dat de organisatie van vreemdelingenrechtspraak moet garanderen dat de bewarings- en asielenzaken binnen de strikte wettelijke termijnen kunnen worden afgedaan. Uit de interviews blijkt dat er tijdens de pandemie duidelijke verschillen tussen rechtbanken zijn in het gebruik van fysieke of digitale zittingen (zie ook hoofdstuk 3). Anderen benadrukken ook verschillen tussen rechters en suggereren dat ook de persoonlijke opvattingen

⁵³⁸ Van Ettekoven, Mr. 2020.

of voorkeuren van de rechter en de partijen een rol spelen. Het belang van het wegwerken van achterstanden en ‘productienormen’ speelde ook mee bij het stellen van prioriteiten.

Digitale uitwisseling van processtukken

In asiel- en bewaringszaken was digitale uitwisseling van stukken al sinds 2010 verplicht, waardoor de digitale uitwisseling van stukken op het moment dat iedereen vanwege de coronamaatregelen vanuit huis moest werken geen probleem opleverde. Voor reguliere vreemdelingenzaken gold dat echter niet en werd dit pas in 2021 mogelijk. Dit betekende dat er in reguliere vreemdelingenzaken aanvankelijk geen digitale dossiers waren en dat papieren dossiers gescand of gekopieerd moesten worden, of door de parketwachters werden thuisbezorgd bij rechters. Daardoor was het niet mogelijk om op volle capaciteit te werken.⁵³⁹ Dit leidde tot vertraging in de behandeling van zaken. De digitale uitwisseling van stukken en communicatie tussen rechtbank en partijen werd vereenvoudigd door introductie van het ‘veilig mailen’. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde vrij in het begin van de coronacrisis dat rechtbanken in deze bijzondere tijden niet te strikt moeten zijn met hanteren van termijn voor het indienen van beroepsgronden, om zo de procedure op tegenspraak zo veel mogelijk te waarborgen.⁵⁴⁰

Toename schriftelijke behandeling

Hiervoor is beschreven dat uit de verschillende tijdelijke reglementen volgt dat in het vreemdelingenrecht tijdens fase 1 en 2 het uitgangspunt werd gehanteerd om zaken zoveel mogelijk schriftelijk af te doen, buiten zitting. Hoewel dit uitgangspunt werd genuanceerd in de herziene versie van de tijdelijke regeling, blijkt in de praktijk dat rechtbanken ook na fase 2 aanstuurden op schriftelijke afdoening, in met name bewaringszaken. In de interviews met medewerkers van de rechtspraak is dit bevestigd:

Het was eerst wel de bedoeling dat we zo veel mogelijk schriftelijk afdeden. Dus we vroegen toestemming op basis van artikel 8:57 Awb schriftelijk uitspraak te doen, dus zonder zitting. (VR juridisch medewerker, rechter 7, rechter 8)

Eén geïnterviewde rechter meent dat op dat punt partijen in de beginfase misschien tekort is gedaan:

Als ik terugkijk dan denk ik dan hebben we partijen misschien te kort gedaan, omdat we te lang hebben nodig gehad om te bewegen. Dat is inherent aan hoe wij georganiseerd zijn. Hadden we het anders kunnen doen? Ja, we hadden gewoon moeten bellen. We hadden niet moeten wachten tot er een videoverbinding was. We hadden moeten bellen, gewoon de vreemdeling moeten bellen. (VR rechter 6)

Als gevolg van de maatregelen is in het bestuursrecht, en voor het vreemdelingenrecht in het reguliere migratierecht, de nadruk komen te liggen op het vooronderzoek (afdeling 8.2.2 Awb), waarin de rechter schriftelijk vragen stelt aan partijen, waarna schriftelijke uitwisseling van standpunten volgt. Waar voor de *lockdown* sprake was van zittingsgericht werken, de rechter werkte van zitting naar zitting, verschoof tijdens de *lockdown* de aandacht naar zaaksgericht werken, van zaak naar zaak.⁵⁴¹ Voor de bewarings- en asielzaken waarin de eerdergenoemde krappe wettelijke uitspraaktermijnen gelden, geldt dit niet, omdat de beschikbare tijd te kort is. In overige vreemdelingenzaken is die verschuiving echter wel zichtbaar:

⁵³⁹ Van Breda, Jansen & Verhoeven 2020, p. 1809.

⁵⁴⁰ ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1175.

⁵⁴¹ Van Breda, Jansen & Verhoeven, *NJB* 2020, p. 1809.

Omdat wij in coronatijd voor het eerst sinds hele lange tijd, alle zittingen van het rooster hebben gehaald, op die paar na die echt door moesten gaan, hadden we een heleboel zaken in de kast en een heleboel rechters die ook geen zitting hadden. Dus wat wij toen hebben gezegd is “rechters kom naar de rechtbank om dossiers te halen en ga ze dan thuis lezen.”... Er is nog geen zitting bepaald. Dus ga dan ook kijken naar de mogelijkheid om de zaak bijvoorbeeld ook buiten zitting te doen of om nog vragen te stellen aan partijen of om bepaalde deskundigen te benomen mocht dat nodig zijn. (VR rechter 1)

Om het onderzoek ter zitting achterwege te laten, vereist artikel 8:57, lid 1 Awb dat partijen akkoord gaan met de afhandeling zonder zitting. In de Vreemdelingenwet is een uitzondering hierop opgenomen voor vervolggeroepen bewaring, in die zaken mag de rechtbank ook zonder toestemming van partijen bepalen dat het onderzoek ter zitting achterwege blijft.⁵⁴² Ook hoeft een rechtbank geen toestemming te vragen in bepaalde verzoeken om voorlopige voorzieningen.⁵⁴³ Uit de uitspraak moet blijken dat gebruik is gemaakt van de bevoegdheid uit artikel 8:57 Awb om de zaak zonder zitting af te doen.⁵⁴⁴ Rechters kunnen zelf bepalen hoe zij de bevoegdheid gebruiken: ofwel door partijen direct te vragen om toestemming voor afdoening buiten zitting,⁵⁴⁵ ofwel door partijen eerst nog de gelegenheid te geven tot repliek en dupliek op grond van artikel 8:43 Awb, ofwel door schriftelijke vragen te stellen indien nog extra informatie nodig is.⁵⁴⁶ In vreemdelingenbewaring is veelvuldig gebruik gemaakt van de mogelijkheid een beroepschrift zonder zitting af te doen, ondanks de wettelijke verplichting tot het houden van een zitting. In november 2021 blijkt de zittingsplaats Den Haag na indiening van een beroepschrift de mededeling te geven dat het beroep schriftelijk zal worden afgedaan, waarbij er van uit wordt gegaan dat de advocaat daarmee akkoord is. Zittingsplaats Haarlem plant bewaringszaken schriftelijk maar geeft de advocaat de gelegenheid uit te leggen waarom de advocaat dat niet wenselijk acht.⁵⁴⁷ De Raad voor de rechtspraak houdt geen cijfers bij over het aantal zaken waarin artikel 8:57 Awb wordt toegepast. Op basis van de gegevens in de openbare database rechtspraak.nl blijkt sinds maart 2020 een toename van toepassing van artikel 8:57 Awb in vreemdelingenzaken (zie tabel 6.1).

⁵⁴² Art. 94 lid 7 Vw.

⁵⁴³ Art. 8:83 Awb, in het vreemdelingenrecht betreft dit vooral zogenoemde vliegtuigtrapzaken (zaken waarin de vreemdeling op het moment van uitzetting asiel vraagt en op hetzelfde moment een verzoek om voorlopige voorziening indient).

⁵⁴⁴ Rechtbanken verwijzen niet altijd expliciet naar de toepassing van artikel 8:57 Awb, maar nemen dan wel in de uitspraak op dat het onderzoek ter zitting met toestemming van partijen achterwege is gebleven, zie bijvoorbeeld: Rb. Den Haag 8 februari 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:1816.

⁵⁴⁵ Schriftelijk of mondeling, op grond van art. 8:44 Awb, bijvoorbeeld via de telefoon.

⁵⁴⁶ Artikel 9 Trb. Zie ook: Van Breda, Jansen & Verhoeven, *NJB* 2020, p. 1809.

⁵⁴⁷ Informatie ontvangen van advocaat aanwezig tijdens expertmeeting 25 november 2021. Zie ook bijlage 6D voor een voorbeeldbrief van de rechtbank.

Tabel 6.1: Toepassing van artikel 8:57 Awb in vreemdelingenzaken 2016-2020⁵⁴⁸

	Aantal afdoeningen buiten zitting met toepassing van art. 8:57 Awb
2016	8
2017	2
2018	3
2019	1
1 januari 2020 tot 15 maart 2020	1
15 maart 2020 tot 3 november 2020	112 ⁵⁴⁹

Voor de hoger beroepsfase geldt dat de ABRvS altijd al veel procedures schriftelijk afdoet. De ABRvS maakt gebruik van de bevoegdheid uit artikel 8:54 Awb op grond waarvan de bestuursrechter het onderzoek kan sluiten voordat een zitting heeft plaatsgevonden in zaken die niet ontvankelijk, onbevoegd, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond zijn. Hierin hebben de coronamaatregelen geen verandering gebracht.

Fysieke zittingen

Bij het plannen van fysieke zittingen werd op landelijk niveau - en afgestemd met het LOVB - prioriteit gegeven aan straf- en jeugdzaken. Dat leidde ertoe dat fysieke zittingen van vreemdelingen pas aanmerkelijk later weer zijn gestart. Uit de interviews blijkt dat niet alle vreemdelingenrechters het eens waren met die prioritering. Sommige rechters vinden dat de kwetsbaarheid van vreemdelingen onvoldoende is onderkend in vergelijking met de kwetsbaarheid van strafrechtelijk gedetineerden en jeugdigen. Een vreemdelingenrechter zegt hierover:

We hebben mensen die heel kwetsbaar zijn. Mensen die in grote onzekerheid zitten, niet of ze vervolgd worden ja of nee, maar waar ze ergens hun bestaan kunnen opbouwen. (VR rechter 6)

Een ander probleem bij de fysieke zittingen vormde de anderhalvemetermaatregel. Dit had gevolgen voor het vervoer van inbewaringsgestelden, het aantal aanwezigen tijdens een zitting, de communicatie tussen advocaat en vreemdeling en de communicatie tussen vreemdeling en tolk.

Ten eerste werd het in de beginperiode niet verantwoord geacht dat vreemdelingen die in bewaring zaten, naar de rechtbank werden vervoerd. Dit leidde er toe dat de vreemdeling in deze gevallen niet bij de zitting aanwezig was, maar de advocaat wel. De advocaat moest toestemming geven voor behandeling ter zitting zonder aanwezigheid van de cliënt. Rechtbanken die de vreemdeling wel wilden horen, of als de advocaat geen toestemming gaf, hebben de vreemdeling telefonisch gehoord. Ten tweede kon in verband met de anderhalvemetermaatregel maar een beperkt aantal mensen toegelaten worden tot een zitting. Ten derde werd de communicatie tussen advocaat en vreemdeling en tussen tolk en vreemdeling bemoeilijkt door de plexiglas schermen.

⁵⁴⁸ Gezocht op '8:57' in de vreemdelingenrechtspraak. Niet alle uitspraken worden op rechtspraak.nl gepubliceerd; daarnaast was ook 1 van de maatregelen om meer uitspraken op rechtspraak.nl te publiceren tijdens de coronamaatregelen, zie paragraaf over openbaarheid. Hierdoor kan een vertekend beeld ontstaan. Desondanks zijn de cijfers illustratief. (zie ook de beperking als genoemd in voetnoot 72, waaruit blijkt dat niet altijd expliciet wordt verwezen naar art. 8:57 Awb, ook al is onderzoek ter zitting met instemming van partijen achterwege gebleven).

⁵⁴⁹ Van deze uitspraken kwamen er 45 van zittingsplaats Utrecht.

Asielzaken hadden in eerste instantie geen prioriteit, maar zijn vanaf fase 3 voornamelijk tijdens een fysieke zitting behandeld. Uit de interviews blijkt dat alle respondenten het belang van een fysieke zitting voor een asielzaak inzien:

Bij asielzaken lijkt meer consensus te bestaan dat deze in ieder geval fysiek behandeld moeten worden: Gewone asielzaken doen we fysiek inderdaad. (VR rechter 2)

Vanuit de advocatuur wordt dit bevestigd:

Ik zag dat asielzaken eigenlijk vrij standaard gewoon fysiek werden gepland. Dat vind ik ook wel belangrijk in asielzaken. Dat is toch vaak veel persoonlijker. De wat minder persoonlijke, die lenen zich beter voor digitaal. (VR advocaat 1)

Ook reguliere zaken zijn voornamelijk tijdens een fysieke zitting behandeld toen dat vanaf fase 3 weer mogelijk was. In sommige gevallen, na overleg met de advocaat, vond de zitting plaats zonder aanwezigheid van de vreemdeling maar met diens advocaat.

Online zittingen

De Tijdelijke wet COVID-19 Veiligheid en Justitie maakte het mogelijk om online zittingen te houden. Voor vreemdelingenbewaringszaken was dit al mogelijk, voor asiel- en reguliere vreemdelingenzaken was dit nieuw.

Aan het begin van de coronacrisis ontbrak technische ondersteuning en moesten rechters en juridische medewerkers zelf uitvinden hoe vreemdelingen te horen. Telefonisch horen gebeurde via eigen (privé) telefoonverbindingen, waarbij het niet eenvoudig was de verbinding met de advocaat en vreemdeling tot stand te brengen:

(...) Dat was ook allemaal aan het begin van de coronacrisis. Toen was het allemaal nog een beetje uitzoeken wat iedereen moest doen. Technische hulp was ook nog niet zo ver, dus we hebben gewoon geprobeerd wat we konden. Het was gewoon een groepsgesprek via de telefoon. (VR juridisch medewerker, rechter 7, rechter 8)

Toen de online zittingen op gang kwamen, werd de ondersteuning vanuit de Informatie Voorziening Organisatie erg op prijs gesteld.

Pas later met die hybride zittingen, daar hoef je niks zelf voor te regelen. Ik zeg altijd 'Mijn grote vriend IVO'. Dat is Informatie Voorziening Organisatie. Als je zegt 'Die en die zaken moeten hybride', dan als je binnenkomt staat het grote scherm gereed en ze komen op het moment van de zitting en checken alles. Dat geeft onwijs veel minder stress. Het is allemaal zo veel meer gedoe als je zelf moet regelen met die linkjes, en dan lukte dat soms niet via Skype. Ik had er echt onwijs veel stress van en dan moest je nog beginnen. (VR rechter 7)

Vreemdelingenbewaring

Al voor de coronacrisis maakten verschillende rechtbanken gebruik van videoconferentie in bewaringszaken. Na de sluiting van de gerechtsgebouwen wilden rechtbanken in eerste instantie vreemdelingen dan ook horen via videoconferentie. Er deden zich echter enkele problemen voor. Ten eerste bleek de telehooruimte in Detentiecentrum Rotterdam te klein om twee of meer personen op veilige afstand van elkaar te laten plaatsnemen, waardoor het telehoren niet voldeed aan de RIVM-richtlijnen. De ABRvS overwoog hierover in haar uitspraak van 7 april 2020:

Toegelicht is dat na inwerkingtreding van de werkwijze in een aantal zaken is geprobeerd te werken met videoconferentie. Het is alleen niet als verantwoord gezien om daar mee door te gaan. De ruimtes op detentiecentra die daarvoor zijn ingericht, zijn namelijk zeer klein. Daar-

door is het voor vreemdeling, tolk, toezichthouder en regelmatig ook gemachtigde onmogelijk anderhalve meter afstand van elkaar te houden.⁵⁵⁰

Indien de advocaat en tolk in de rechtszaal verbleven, was de anderhalvemetermaatregel geen probleem. Wel was het contact met de inbewaringsgestelde dan moeilijker en duurde de zitting langer omdat de tolk niet simultaan kon vertalen.

Ten tweede bleek dat strafrechtzaken voorrang kregen bij het gebruik van telehoorvoorzieningen. Reden hiervoor was de korte beroeps- en uitspraak termijn in bewaringszaken. Als een vreemdelingenrechter een telehoorruimte wilde boeken voor een bewaringszaak, bleek die niet meer beschikbaar omdat de strafrechter die ruimte al eerder had kunnen boeken. Voor bewaringszaken werd daarom overgeschakeld naar andere technische voorzieningen, de zogenoemde ViCo-sets (zie hoofdstuk 3). De rechtbank krijgt dan alleen een overzichtsbeeld van de ruimte waarin de vreemdeling, de tolk en eventueel de advocaat zitten. De beeldkwaliteit is veelal redelijk tot goed, de geluidskwaliteit laat soms te wensen over. In de zittingszaal is er dan één camera. De vreemdeling heeft vanuit het detentiecentrum dus maar een beeld vanuit één camerapositie, waarop veelal niet alle deelnemers zichtbaar zijn, of soms zo klein in beeld komen dat niet duidelijk is wie de spreker is. Het houden van een zitting is lastig als de advocaat pleit vanuit het detentiecentrum, omdat fluistertolken dan niet goed mogelijk is. De ViCo-sets functioneerden aanvankelijk zó slecht, dat vrijwel alle zittingsplaatsen (vanaf ongeveer mei/juni 2020) de bewaringszaken weer zijn gaan behandelen op een fysieke zitting. In de loop van tijd zijn de meeste grote technische problemen echter opgelost en horen de meeste zittingsplaatsen via ViCo-sets.

We hadden heel veel technische problemen met dat ViCo, er was altijd wel iets. En dit kwam dus – we deden altijd al aan telehoren – inderdaad door strafrecht, die het telehoren zagezegd opeiste, waardoor er geen ruimte meer was voor vreemdelingenrecht. Toen is de ViCo opge-tuigd om vreemdelingen alsnog digitaal te horen, maar dat zorgde voor heel veel problemen. De verbinding was heel vaak heel slecht, dan was de vreemdeling weer niet meer naar de juiste ruimte gebracht, allemaal heel moeizaam. Dus dat was ook niet heel fijn. (VR juridisch medewerker, rechter 7, rechter 8)

In de beginperiode is dus vrijwel geen gebruikgemaakt van telehoren in bewaringszaken. Veel bewaringszaken zijn schriftelijk afgedaan om aan de wettelijke termijn te kunnen voldoen. In een minderheid van de zaken hebben zittingen fysiek plaatsgevonden.

Lang verhaal kort, sommigen hebben gebruik gemaakt van de telehoorvoorzieningen, sommige rechtbanken hebben zo veel mogelijk schriftelijk gedaan of ook weer laten aanvoeren en gewoon in de rechtbank voor die mensen die dat per se wilden. Dat was maar een hele kleine groep. De meeste vreemdelingen die in bewaring zitten, zitten niet te wachten op een bewaringszaak. (VR IND-medewerker 3)

Asielzaken en reguliere zaken

In asielzaken en reguliere zaken bestond nog geen ervaring met online zittingen. Deze zaken werden online ter zitting behandeld vanaf fase 2. De online behandeling gebeurde vrijwel uitsluitend via Skype voor Bedrijven.⁵⁵¹ Dit kon zowel een hybride zitting zijn waarbij de rechter en enkele procesdeelnemers in de zittingszaal aanwezig zijn en andere procesdeelnemers online, als een volledige online zitting waarbij iedereen online deelnam. De keuze voor het type zitting (fysiek, volledig online of hybride) ligt bij de rechter. Volgens sommige respondenten waren er

⁵⁵⁰ ABRvS 7 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:991, JB 2020/71, m.nt. Stoepker.

⁵⁵¹ 'Deelnemen aan een vergadering of online zitting van de rechtspraak via skype voor bedrijven, met een Mac,' Flyer Rechtspraak, rechtspraak.nl.

tijdens de pandemie duidelijke verschillen tussen de rechtbanken wat de voorkeur voor fysieke of digitale zittingen betreft. Anderen leggen echter de nadruk op de verschillen tussen individuele rechters, en suggereren dat ook de persoonlijke opvattingen of voorkeuren van de rechter en de partijen een rol spelen:

In Utrecht vond ik vooral het verschil tussen rechters heel groot. Ik denk dat de rechters zelf intern dus heel veel invloed hadden of het digitaal ging of niet. Het viel me op dat je sommige rechters nooit digitaal had en je had rechters die je veel meer digitaal zag. (VR advocaat 1)

De aard van de zaak, de wettelijke uitspraaktermijn, maar ook pragmatische overwegingen zoals reistijden of zittingsduur of beschikbaarheid van zittingszalen en computers zijn de factoren die een rol spelen bij de afweging die de rechter moet maken. De beslissing van bovenaf over prioriteiten leidden ertoe dat bij het plannen van fysieke zittingen straf- en familiezaken voorrang kregen. In interviews werd genoemd dat voor zaken waarin voornamelijk juridisch-technische onderwerpen aan de orde zijn, een online zitting heel geschikt is. Bij het doorvragen welke zaken dit dan zijn, werd vaak een zitting over een ingangsdatum van een verblijfsvergunning genoemd. Rechters en IND-medewerkers noemden ook wel bewaringszaken van vreemdelingen die bij herhaling in bewaring worden gesteld en Dublinzaken. Advocaten zijn voorzichtiger in het aanwijzen van een categorie zaken als geschikt voor online zittingen, het kan per zaak verschillen en ook bij procedures over juridisch-technische aspecten kan het voor de vreemdeling van belang zijn daarbij aanwezig te zijn.

De rechtspraak is voor online zittingen afhankelijk van de beschikbare technische middelen bij de procespartijen en tolken. Met name de advocatuur had slechts beperkte mogelijkheden. Advocaten nodigden vaak tolk en cliënt uit op kantoor, waarbij het houden van afstand volgens de RIVM maatregelen niet altijd haalbaar was. De rol van de tolk tijdens een zitting werd bemoeilijkt tijdens online zittingen. Als de tolk en vreemdeling zich in verschillende ruimtes bevinden, is simultaan vertalen niet mogelijk. In die gevallen duurde de zitting langer en moesten pleidooien steeds onderbroken worden. Vaak had de tolk telefonisch contact met de vreemdeling. Geleidelijk zijn de voorzieningen voor tolken verbeterd.

Cijfers over het aantal online zittingen zijn niet beschikbaar.⁵⁵² De expertgroep vreemdelingenrecht van het LOVB schatte dat tijdens fase 2 landelijk ongeveer 20 à 30 zaken per week via een online verbinding zijn behandeld.⁵⁵³ Dat er weinig gebruik is gemaakt van online zittingen in asielzaken wordt bevestigd in interviews. Een advocaat:

Ik denk dat ik maar één à twee asielzaken online heb gedaan. Dat waren ook nog eens Dublinzaken en daar kijkt de rechtbank toch altijd anders tegenaan. (VR advocaat 1)

In reguliere vreemdelingenzaken geeft de online zitting de mogelijkheid om de vreemdeling die nog in het buitenland verblijft, toch te laten deelnemen aan de zitting. In gezinsherenigingszaken en in visumzaken heeft dit een toegevoegde waarde.

Voor advocaten in het vreemdelingenrecht scheelt het veel reistijd als zittingen online plaatsvinden, aangezien zij bij fysieke zittingen het hele land moeten doorreizen. Daarentegen duren de

⁵⁵² Uit de gepubliceerde rechtbankuitspraken is niet altijd af te leiden in welke vorm de zitting heeft plaatsgevonden. Op rechtspraak.nl geeft de zoekterm 'online zitting' in vreemdelingenzaken alleen uitspraken van de zittingsplaats Arnhem, waarin dit expliciet in de uitspraak is opgenomen (bijvoorbeeld Rb. Den Haag (zp. Arnhem), 3 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6088). De zoekterm 'videoverbinding' laat zien dat in uitspraken ook wel is opgenomen dat 'Eisers en hun gemachtigde zijn verschenen middels videoverbinding (bijvoorbeeld Rb. Den Haag (zp. Middelburg), 4 november 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:11097).

⁵⁵³ Email LOVB, Expertgroep vreemdelingenrecht, 22 september 2020.

online zittingen in het vreemdelingenrecht langer dan fysieke zittingen en vergen deze meer inspanning.⁵⁵⁴ Als uitgangspunt geldt dat de zittingstijd voor asielzaken en reguliere vreemdelingenzaken 45 minuten is, voor een eerste beroep in bewaringszaken 30 minuten en voor een vervolgeroep in bewaringszaken 15 minuten.⁵⁵⁵ Advocaten beaamden desgevraagd dat online zittingen soms 2 uur duren.⁵⁵⁶ De langere duur van de online zittingen, heeft voornamelijk te maken met de omstandigheid dat de tolk niet simultaan kan tolken.⁵⁵⁷ Vooral in het geval van een 'heel technisch onderwerp', geven advocaten de voorkeur aan een online zitting omdat dit dan doeltreffender zou zijn. Het wegvallen van reistijd bij online zittingen werd door sommige partijen aangegrepen als argument voor de keuze voor een online zitting.

Alles wijst erop dat de coronamaatregelen weliswaar tot stappen in de richting van modernisering en flexibilisering van de rechtspraak hebben geleid, maar dat digitale opties ook veel haken en ogen bevatten. Sommige respondenten hopen dat pragmatische belangen en efficiëntie niet de overhand zullen krijgen boven inhoudelijke belangen, zoals de waarborging van de grondrechten:

Ik hoop dat we als Rechtspraak niet gaan 'profiteren' van het gemak van online zittingen, te veel, 'omdat we het allemaal zo druk hebben en dergelijke'. Nog steeds een fysieke behandeling heeft echt meerwaarde – in de regel. En je kan ervan afwijken, er zijn redenen om ervan af te wijken, en ik vind in sommige zaken dat het niet nodig is, maar in de meeste – en dan heb ik het denk ik wel over tachtig procent – heeft het wel meerwaarde. Dus ik hoop dat we daar niet te veel in gaan doorslaan, zoals bijvoorbeeld de Raad van State in VK-zaken die helemaal geen behandeling van de zaak op zitting meer heeft in het appel. Dat zie ik echt als een gemis. Daar moeten we voor waken. (VR rechter 2)⁵⁵⁸

6.6 Gevolgen van de maatregelen voor de rechtzoekende

In dit onderzoek staat de vraag centraal wat de effecten van de coronamaatregelen zijn voor de rechtzoekenden. Voor het vreemdelingenrecht is het moeilijk gebleken om de ervaringen van rechtzoekenden in het vreemdelingenrecht direct op te tekenen. Vreemdelingen zijn een moeilijk te bereiken groep (*hard to reach target group*).⁵⁵⁹ Uit de pogingen die wij hebben gedaan om deze doelgroep te bereiken, blijkt dat de kwetsbare positie waarin deze groep zich bevindt deze moeilijkheid nog versterkt. In ons veldwerk constateren wij dat factoren als taal, onzekere verblijfspositie, gebrekkige beschikbare technische voorzieningen, detentieomstandigheden of verblijf in opvang bijdragen aan de kwetsbare rechtspositie van deze groep rechtzoekenden.⁵⁶⁰ De meeste bevindingen in deze paragraaf zijn daarom indirect van aard, afgeleid uit interviews met rechters, advocaten, IND-procesvertegenwoordigers en tolken. Daarnaast hebben wij op 25 november 2021 een expertmeeting gehouden om onze bevindingen te valideren.

Waar nodig verwijzen wij naar de resultaten van onze enquête onder rechtzoekenden en één semi-gestructureerd interview. De antwoorden op de enquêtes laten een wisselend beeld zien. Over het algemeen hebben vreemdelingen een redelijk positief beeld van digitale zittingen maar

⁵⁵⁴ Van Breda, Jansen & Verhoeven, *NJB* 2020, p. 1809, onder par. 5.

⁵⁵⁵ Punt 8 van de Professionele standaarden bestuursrecht.

⁵⁵⁶ Vreemdelingenadvocaten tijdens PAO cursus 12 november 2020.

⁵⁵⁷ Interview VR IND-medewerker 2.

⁵⁵⁸ Zie ook Bootsma e.a., *NTB* 2021, p. 177.

⁵⁵⁹ We verwijzen naar paragraaf 1.4 en 6.2.2 (enquête) voor de methodologische onderbouwing van de surveys onder rechtzoekenden en de interviews en de moeilijkheden die daarbij zijn ondervonden in het vreemdelingenrecht.

⁵⁶⁰ Vergelijk in dit verband de bevindingen in: Eagly, *NULR* 2015, afl. 4, p. 933-1020.

er zijn ook negatieve ervaringen. Gezien de lage respons op de enquêtes zijn deze resultaten noch doorslaggevend, noch representatief, en heeft een kwantitatieve analyse geen zin.⁵⁶¹

Uit de enquêtes en het interview met een rechtzoekende blijkt dat voor respondenten onze onderzoeksvraag niet relevant is. Vanuit hun perspectief vormt het proces als geheel het probleem en niet specifiek de procedure bij de rechter of de manier waarop de zitting plaatsvond. De gerechtelijke procedure over verblijfsrecht gaat gepaard met onzekerheid over mogelijke uitzetting uit Nederland en onzekerheid over toekomstperspectief. De huidige achterstanden in de uitvoeringspraktijk zijn ingrijpend vanwege het lange wachten in een asielzoekerscentrum. Advocaten lieten ons bij navraag weten dat specifieke cliënten te kwetsbaar waren voor een interview over hun rechtbankzitting terwijl er zoveel andere zorgen spelen. De keuze voor een online of fysieke zitting verbleekt bij de zorgen die de vreemdeling heeft. In woorden van een inbewaringgestelde: *'Going to court does not change anything. All the same, they don't care for us'*. Inbewaringgestelden maakten aan het einde van de vragenlijst opmerkingen waaruit blijkt dat ze andere zaken aan hun hoofd hebben dan wel of geen digitale zitting, zoals: 'Niemand luistert naar ons', 'We worden behandeld als criminelen en zitten lang in de gevangenis. DT&V, IND en rechters zijn allemaal hetzelfde. We kunnen niemand vertrouwen'; 'Ik zou willen dat de rechtbank asielzoekers vrijlaat'. Voor dergelijke opmerkingen maakte het niet uit of ze op de rechtbank waren of op afstand deelnamen aan hun zitting. Wat wel lijkt uit te maken, is of ze al een beslissing van de rechter hebben. Degenen die niet in het gelijk zijn gesteld door de rechter oordelen over het algemeen negatief. Als er nog geen beslissing is genomen in de zaak, is de houding positief.

De toename van schriftelijke afdoeningen in het vreemdelingenrecht heeft tot gevolg dat de vreemdeling de rechter niet ziet en alleen via zijn of haar gemachtigde verneemt hoe de procedure verloopt. De gehele procedure die de vreemdeling doorloopt, boet daardoor in aan waarborgen. Het betreft een procedure in twee instanties met een hoogste bestuursrechter die geen zittingen houdt. In de bestuurlijke fase vinden in reguliere zaken nauwelijks tot geen hoorzittingen plaats en in asielzaken wordt eveneens gebruik gemaakt van telehoormogelijkheden. De rechtbankzitting is vaak het enige moment waarop er naar de vreemdeling zelf geluisterd wordt en de vreemdeling vragen kan stellen over de afwijzing van de verblijfsvergunning. Door schriftelijke afdoening wordt de vreemdeling die mogelijkheid ontnomen.

In deze paragraaf analyseren we aan de hand van de interviews met betrokken professionals en aan de hand van literatuur wat de effecten van de maatregelen zijn voor de rechtzoekenden. Centraal staat hoe professionals de gevolgen voor de fundamentele rechten van rechtzoekenden beschrijven. Uit de interviews blijkt dat de aandacht voor de grondrechtelijke gevolgen van de maatregelen in eerste instantie op de achtergrond raakte. In deze paragraaf geven wij weer hoe de geïnterviewden aankijken tegen de grondrechtelijke waarborgen van de vreemdeling. De toetsing van de effecten van de maatregelen aan de fundamentele rechten vindt in hoofdstuk 7 plaats.

6.6.1 Vreemdelingenzaken minder prioriteit

In relatie tot strafzaken en civiele jeugdzaken was er minder prioriteit voor de behandeling van vreemdelingenzaken. Vreemdelingenbewaring behoorde net als straf- en jeugdzaken wel tot de zeer urgente zaken, maar in de behandeling van die zaken blijkt dat veel bewaringsberoepen schriftelijk zijn afgedaan, dus zonder zitting en alleen op basis van de stukken. De telehoorruimte die al in gebruik was in bewaringszaken is in eerste instantie volledig in gebruik genomen voor strafrechtzaken. Asielzaken werden (als urgente zaken) vanaf 7 april 2020 wel weer op online

⁵⁶¹ Zie ook: par. 1.4 en 6.2.2 (enquête).

zitting behandeld maar die behandeling kwam door prioritering van straf- en jeugdzaken traag op gang. In zaken over een eerste asielaanvraag vond de mondelinge behandeling doorgaans in het gerechtsgebouw plaats. Zowel rechters als advocaten en IND erkennen dat in die zaken de kwetsbare positie van de asielzoeker vraagt om een fysieke zitting. Hetzelfde geldt voor (reguliere) gezinsherenigingszaken en nareiszaken.

Uit de interviews blijkt dat geen overleg heeft plaatsgevonden met de professionele ketenpartners over de prioritering. Advocaten kregen de indruk dat het belang van de Staatssecretaris op een spoedige behandeling van Dublinzaken, omdat anders de overdrachtstermijn zou verlopen, zwaar heeft gewogen om Dublinzaken wel met spoed te blijven behandelen. IND-procesvertegenwoordigers bevestigen inderdaad dat de Staatssecretaris een belang heeft bij spoedige behandeling van Dublinzaken, maar daarover heeft geen overleg plaatsgevonden met de rechtspraak. Advocaten waren graag, via de specialisatieverenigingen, betrokken geweest bij de besluitvorming over welke zaken voorrang zouden krijgen. Rechters krijgen de indruk dat de prioritering van bovenaf is opgelegd, hoewel de Landelijke Overlegorganen zijn geraadpleegd bij het maken van de keuze.

De criteria voor het maken van een prioritering zijn onvoldoende duidelijk voor procesdeelnemers. Criteria als spoed en kwetsbaarheid spelen net als in straf- en civiel jeugdrechtzaken ook in het vreemdelingenrecht. Tijdens de expert meeting werd geopperd dat ‘communicatie’ ook een criterium zou moeten zijn: hoe vindt communicatie plaats in bepaalde type zaken? De moeilijkheden die communicatie via een tolk met zich brengt, zou op die manier kunnen worden betrokken bij de prioritering. Dit criterium geldt wel binnen het bestuursrecht als richtlijn voor de afweging of een zitting online of fysiek gehouden moet worden (art. 10 Trb.), maar niet ten opzichte van andere rechtsgebieden.

6.6.2 Instroom van zaken en doorlooptijden

In het jaarverslag 2020 vermeldt de rechtspraak dat de instroom van vreemdelingzaken bij de rechtbanken in 2020 met 21 procent is afgenomen tot ruim 32.000. In het jaarverslag wordt deze afname toegeschreven aan de daling van de asielinstroom als gevolg van de beperking in de reisbewegingen door de coronacrisis en een achterblijvende uitstroom van de IND. De grootste afname was bij de AA-zaken (algemene asielprocedures) (43 procent) en bij Dublinzaken (40 procent). Het aantal bewaringszaken nam met 28 procent af en het aantal reguliere zaken met 6 procent. Het aantal verlengde asielprocedures (VA) nam wel toe, met 17 procent naar ruim 7.000 zaken. Dat is grotendeels het gevolg van een fors aantal (circa 800) beroepen over niet tijdige beslissingen van de IND.⁵⁶² In juli 2020 stelde de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een *Taskforce* in om de bestuurlijke achterstanden weg te werken en werd het wetsvoorstel ‘afschaffing dwangsom in asielzaken’ aangenomen.⁵⁶³ Dit heeft mogelijk invloed gehad op de daling van de werkvoorraad van VA-zaken na juli 2020 (zie figuur 6.2).

Terwijl de instroom van vreemdelingenzaken afnam, is in figuur 6.2 te zien dat de werkvoorraden bij de rechtbanken en doorlooptijden van sommige typen zaken toenamen na maart 2020. In de eerste helft van 2020 is sprake van een stijging van zowel de voorraad als de doorlooptijden (zie figuur 6.2). Die werkvoorraden dalen, zoals beschreven, vanaf juli 2020. De doorlooptijden daalden echter niet. Voor vreemdelingen betekent dit dat na maart 2020 zaken langer duurden voor alle typen zaken, uitgezonderd bewaringszaken (zie figuur 6.2).

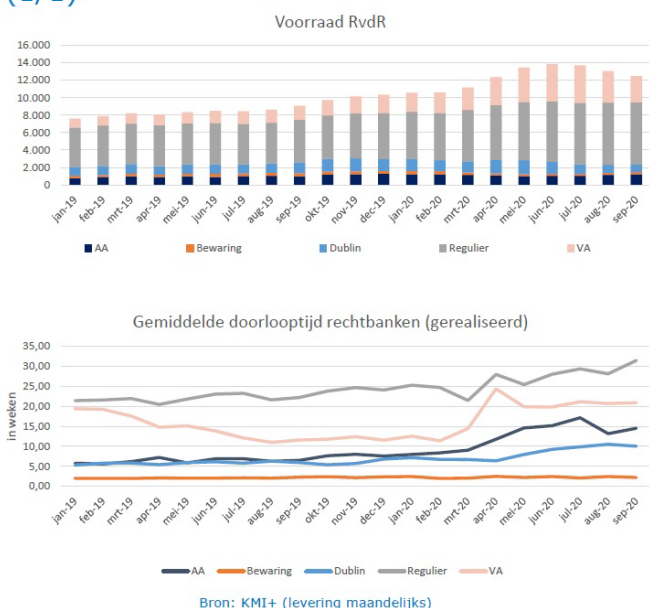
⁵⁶² ‘Jaarverslag Rechtspraak 2020,’ jaarverslagrechtspraak.nl, p. 39; *Stb.* 2020, 242 (Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND).

⁵⁶³ *Stb.* 2020, 242 (Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND).

Figuur 6.2: Voorraad en doorlooptijden vreemdelingenzaken 2019-2020⁵⁶⁴

Voorraad en doorlooptijd rechtbanken

(1/1)



Opmerkingen

- > Deze grafieken geven de voorraad en gemiddelde gerealiseerde doorlooptijd weer vanuit de rechtbanken over de afgelopen maanden, bestaande uit de AA, VA, bewaring, Dublin en reguliere zaken.
- > De voorraad in september van
 - AA bedroeg 1.222 (+82 t.o.v. aug.).
 - bewaring bedroeg 249 (+24 t.o.v. aug.).
 - Dublin bedroeg 858 (-63 t.o.v. aug.).
 - regulier bedroeg 7.146 (-16 t.o.v. aug.).
 - VA bedroeg 3.005 (-613 t.o.v. aug.).
- > Sinds maart 2020 is zowel de voorraad als de gemiddelde gerealiseerde doorlooptijd bij de rechtbanken toegenomen. Vanaf juli 2020 neemt de voorraad van de rechtbanken weer af. De gemiddelde gerealiseerde doorlooptijd neemt ook weer licht af, met uitzondering van de doorlooptijd van Reguliere zaken.
- > Bij de VA is een groot deel van de toename in voorraad van maart tot en met juni toe te schrijven aan "beroepen niet tijdig beslissen". De voorraad VA is in juli en augustus inmiddels weer afgenomen.

11

In de Rapportage Vreemdelingenketen wordt de toegenomen werkvoorraad en langere doorlooptijd toegeschreven aan de coronamaatregelen.⁵⁶⁵ De achterstanden waren echter minder hoog dan in andere bestuursrechtelijke zaken. Vanwege de coronamaatregelen zijn er immers ook minder zaken binnengekomen.⁵⁶⁶ Het vreemdelingenrecht week daarmee af van andere bestuursrechtelijke zaken:

De achterstand wordt bepaald door de uitstroom van zaken – zoals wij dat noemen – maar ook door de instroom en de instroom is ook heel beperkt gebleven. Dus je ziet wel dat het gat groter is geworden, maar niet naderhand veel groter, omdat de instroom ook veel beperkter bleef. Dus de achterstanden zijn toegenomen maar niet schokkend, vind ik. Bij sociaal zekerheidsrecht ofzo zie je echt een enorme toename, want die zaken betreffen veel mensen die een beroep deden op voorzieningen, maar bij vreemdelingenrecht zag je dat niet zo. (VR rechter 2).

Een tweede kanttekening die gezet kan worden bij de ontstane achterstanden, is dat volgens een van de rechters onduidelijk is welke achterstanden precies zijn veroorzaakt door corona. Bij de betreffende rechtbank van deze rechter is überhaupt een te kort aan rechters en griffiers in asielzaken, waardoor de achterstand in afgedane zaken niet te wijten is aan de coronamaatregelen.⁵⁶⁷ Het tekort aan personeel en de beperkte zittingsruimte – niet op elke dag van de week kan een zitting voor vreemdelingenrecht worden gepland omdat ook andere rechtsgebieden behandeld moeten worden – zijn factoren die meespelen bij het ontstaan van achterstanden.

Bij de ABRvS was slechts korte tijd sprake van achterstanden maar is uiteindelijk ingelopen op de werkvoorraad:

⁵⁶⁴ Afbeelding overgenomen uit: 'Factsheet vreemdelingenketen week 44,' tweedekamer.nl.

⁵⁶⁵ Kamerstukken II 2019/20, 19 637, 2681.

⁵⁶⁶ Interview VR rechter 6; VR rechter 7; De rechters erkennen dat het aantal bewaringszaken en Dublinzaken tijdens corona is verminderd.

⁵⁶⁷ Interview VR rechter 6.

Misschien hebben we in eerste instantie achterstanden opgelopen, maar aan het einde van jaar hebben wij wel de instroom aan zaken kunnen bijhouden, dus blijkbaar hebben we ergens gedurende het jaar die achterstand ingelopen. Uiteindelijk stroomden er in 2020 wel ruim 3000 zaken minder in, dus alles bij elkaar hebben we in verhouding tot andere jaren wel minder zaken afgedaan. (VR staatsraad 3)

6.6.3 Deelname aan de procedure

De verschillende maatregelen hebben de positie van de rechtzoekende in het vreemdelingenrecht over het algemeen kwetsbaarder gemaakt. Effectieve deelname aan de procedure is voor de vreemdeling bemoeilijkt door de effecten die de maatregelen hebben op de ondersteuning door de advocaat, de communicatie via een tolk, de communicatie met de rechter en zijn of haar rol tijdens de zitting. Voor deelnemers met beperkte digitale vaardigheden of met geen of beperkte digitale middelen – bijvoorbeeld PC's of smartphones met verouderde besturingssystemen – is deelname moeilijk of niet mogelijk. Het gevaar bestaat dat alle actoren in het proces belangrijke signalen van de rechtzoekenden missen doordat al het contact digitaal is:

Ook bij de IND kan natuurlijk iets misgaan met signalen die we niet opvangen puur omdat we digitaal werken. Mensen zijn digitaal gehoord, digitaal nabesproken. Iemand die ernstig getraumatiseerd is, maar dat wel goed weet te verbergen, de kans dat dat naar boven komt, is gewoon kleiner in een digitale setting. De kans dat we met zijn allen wat missen wordt gewoon groter. (VR advocaat 1)

Zeker in asielprocedures waar de vreemdeling in de bestuurlijke fase schriftelijk gehoord is en vervolgens een digitale rechtbankzitting heeft, is het de vraag of dit conform het Unierecht is, op grond waarvan alleen in de gerechtelijke fase kan worden afgezien als de asielzoeker tijdens de bestuurlijke fase is gehoord.⁵⁶⁸ Voor zover bekend zijn daarover ten tijde van het schrijven van dit rapport nog geen uitspraken gedaan.

De advocaat en de vreemdeling

De begeleiding van de vreemdeling tijdens de procedure is van groot belang, zowel voor wat betreft de inhoud van de procedure, als voor de uitleg van de praktische werkwijze voor en tijdens een (online) zitting. Advocaten hebben hun werkwijze moeten aanpassen om hun begeleidingsrol te kunnen vervullen.

Dus we gingen toch proberen digitaal te vervangen en daar was ook heel wisselend wat je met VluchtelingenWerk kon bereiken. Daar kon je goed zaken mee doen en zij waren bijvoorbeeld in staat om te helpen met een kamertje ter beschikking stellen. Zo wist je in ieder geval nog via hen dat het ging lukken. Andere keren blijf je het anderhalf uur proberen en dan had je na die tijd nog steeds geen contact kunnen leggen. Je roeit met de riemen die je hebt en je probeert je cliënt zo goed mogelijk bij te praten. Ik heb al mijn cliënten altijd ten minste één keer fysiek gezien. Het liefst dan ook bij het eerste gesprek, zodat je kunt inschatten wat voor vlees je in de kuip hebt, hoe slim is iemand, wat kan die wel begrijpen en wat kan die niet begrijpen. Dat werkte dan wel door in hoe vaak je erna fysiek of digitaal ging afspreken... (VR advocaat 1)

De geïnterviewde advocaten melden dat de coronamaatregelen hun werk moeilijker hebben gemaakt. De voorbereiding van een zaak met de cliënt is door technische en communicatieproblemen lastiger geworden en vraagt meer initiatief van de advocaat. Ze moeten vaker andere partijen (de IND, de rechter) bellen of activeren.

⁵⁶⁸ Zie: HvJEU 26 juli 2017, C-348/16 (*Sacko*); HvJEU 16 juli 2020, C-517/17 (*Addis*).

Bovendien werd de communicatie tussen advocaat en cliënt bemoeilijkt door de maatregelen. Fysieke ruimte om als advocaat veilig de cliënt te ontmoeten volgens de corona randvoorwaarden was beperkt aanwezig. Ook waren niet altijd technische middelen voorhanden om via beeld- of geluidverbinding met de cliënt te communiceren. De beschikbare voorzieningen in de aanmeld- en opvangcentra (asielzaken) en detentiecentra (vreemdelingenbewaring),⁵⁶⁹ bemoeilijkten het opbouwen van een vertrouwensband tussen advocaat en de asielzoeker of de in bewaringgestelde vreemdeling. Ook in reguliere zaken vonden veel advocaten obstakels om op een optimale manier te communiceren met hun cliënten. Al werd de mogelijkheid om te videobellen met een cliënt die zich in afwachting van de machtiging tot voorlopig verblijf nog in het buitenland bevindt juist als positief ervaren.

Advocaten bevestigen dat hun cliënten uiteindelijk toch het liefste direct contact hebben in plaats van digitaal of telefonisch.

Vorig jaar had ik het vanwege de taskforce wel even druk met gewoon AA's (algemene asielprocedures). Toen had ons kantoor ook het beleid 'niemand op kantoor', toen had ik alles via Skype gedaan. Dat ging op zich goed. Ik merkte wel dat zodra het weer kon, ik mensen de keuze gaf "wilt u thuis of op kantoor?", dat iedereen dan eigenlijk wel zei 'Ik wil naar kantoor komen'. Dus ik merk dat klanten het toch wel fijn vinden om face-to-face persoonlijk contact te hebben vaak. Soms kreeg ik ook dat mensen een beetje klaagden dat ze het niet via Skype wilden of konden doen. Maar ja, het kon toen niet anders en toen uiteindelijk lukte dat toch wel. (VR advocaat 5)

Voor de advocatuur blijkt de omvang van de kantoororganisatie van belang te zijn. De voorzieningen en middelen van grote en kleine advocatenkantoren verschillen en kunnen voor zogenaamde éénpitters beperkt zijn. Advocaten die op kantoor genoeg ruimte hadden, nodigden cliënten vaker uit op kantoor voor voorbereidende gesprekken. Ook deden ze dat voorafgaand aan de online zitting, om zeker te zijn van een goede verbinding en goede communicatie tussen advocaat, cliënt en tolk. Toch was het directe contact beperkter dan voor de coronamaatregelen, wat mogelijk effect heeft gehad op de manier waarop de vreemdeling de procedure beleeft:

In het hele traject zelf heb je minder contact met je cliënt. Ik spreek mijn cliënten minder vaak dan ik deed. Wij hebben op kantoor vrij streng coronabeleid. Een dag per week zit ik op kantoor, dus het aantal mensen dat ik kan ontmoeten is heel klein. (...) Dan zit je al op een achterstand, omdat je contact met je cliënt niet zo goed is als het zou moeten zijn. Dat kun je dan deels compenseren met een enkele afspraak op kantoor, maar die tijd is er ook niet. Dan zit je ook nog eens met een zitting waar je eigenlijk nog wat vertrouwen moet compenseren bij die cliënt. Dus ik kan me voorstellen – ik heb het nog niet zo teruggekregen van cliënten – dat cliënten nog meer dan normaal denken "Er wordt ergens een feestje gevierd, maar ik snap er helemaal niks van. (VR advocaat 1)

Advocaten die hun cliënt in het geheel niet konden ontmoeten, hadden moeite een vertrouwensband op te bouwen, wat mogelijk invloed heeft op het inhoudelijke verloop van de gerechtelijke procedure. Advocaten kregen bovendien een grotere rol in het verloop van de procedure, omdat rechtbanken aanstuurden op schriftelijke afdoening en aan advocaten vroegen of zij een digitale zitting geschikt achtten in deze zaak.

Ook tijdens een digitale zitting moet de advocaat behalve op het inhoudelijke pleidooi zich concentreren op technische aspecten. Het is moeilijk om aan de vreemdeling uit te leggen wie wie is op het scherm. Daarnaast zijn er soms technische storingen tijdens een zitting, bijvoorbeeld

⁵⁶⁹ Brief VAJN, vajn.nl, 20 mei 2020.

omdat de voorafgaande digitale zitting uitloopt en advocaat en vreemdeling die al zijn ingelogd uit het systeem worden gegooid. Dit zorgt voor technische onrust wat afleidt van de inhoud van de procedure.⁵⁷⁰

Die bemoeilijkte voorbereiding heeft de positie van de vreemdeling verder verzwakt ten opzichte van voor de coronamaatregelen:

Wij hebben dezelfde voorbereidingstijd als de IND en allemaal van dat soort dingen. Maar omdat onze voorbereidingstijd moeilijker is geworden met de cliënt, omdat wij natuurlijk ook dezelfde communicatieproblemen hebben met de cliënt als ieder ander, staat er meer druk op die voorbereiding. De voorbereiding is gewoon lastiger. In die zin is de positie van de cliënt nog verder verzwakt ten opzichte van hoe die toch al was. (VR advocaat 1)

Problemen met communicatie zouden gevolgen kunnen hebben voor de *equality of arms*:

Equality of arms is natuurlijk een heel leuk schattig idee, maar die bestaat helemaal niet. Zeker niet in het bestuursrecht, daar is helemaal geen equality of arms. Mijn cliënt heeft niet een heel leger aan juristen klaarstaan. (VR advocaat 1)

Onderzoek van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken over het horen op afstand bevestigt dat advocaten extra voorbereidingstijd nodig hebben als de vreemdeling tijdens een digitale zitting moet verschijnen.⁵⁷¹ Respondenten vonden dat ze de kwetsbare positie van hun cliënt moesten ‘compenseren’ door extra alert te zijn op mogelijke schending van de belangen van hun cliënten. Dit betekent dat zij in hun ogen soms ‘feller of harder’ werden tegen de IND of rechtbank.

Ik hoop dat iedereen voor het belang van zijn cliënt gaat. De één is misschien wat feller dan de ander. Ik kan soms wat harder overkomen. Soms is dat natuurlijk ook een rol. Ik kom op voor de belangen van mijn cliënt. Hoe kwetsbaarder de cliënt hoe harder en feller ik word. Ook omdat ik denk dat dit mijn taak is om te compenseren en ik hoop dat iedere advocaat waarborgt dat de belangen van zijn of haar cliënt zo veel mogelijk worden behartigd. Als dat betekent dat je wat feller tegen de IND of rechtbank in moet, omdat je vindt dat het een fysieke zitting moet worden, dan moet dat. (VR advocaat 3)

De tolk en de vreemdeling

De communicatie in vreemdelingrechtelijke procedures is extra gecompliceerd omdat er vrijwel altijd gebruik moet worden gemaakt van een tolk, niet alleen tijdens de zitting maar ook in de voorbereiding ervan. Met name in asielzaken is de rol van de tolk van belang voor het ervaren van vertrouwen van de asielzoeker in de procedure en in de daarbij betrokken actoren. Tijdens fysieke zittingen belemmeren coronaschermen dat tolken met de vreemdelingen effectief kunnen tolken (simultaan):

Maar speciale voorzieningen voor kwetsbare mensen, nee. Sterker nog, een heleboel rechtbanken hadden geen idee hoe het moest met tolken. Als er schermen tussen mensen zitten, dan wordt het lastig om te tolken. De Raad van State had vrij snel fluistersets. Sommige rechtbanken zijn ze later gaan afschaffen. (VR advocaat 4)

Tolken gebruikten hun eigen telefoon als fluisterset of kregen een fluisterset van de rechtbank:

⁵⁷⁰ Expertmeeting, 25 november 2021.

⁵⁷¹ ACVZ 2021.

Wat wel een probleem was, was de fluisterset voor de tolk. Dat hebben we een poosje via de telefoon gedaan. Dat gaf altijd verbindingproblemen, of hij was weer niet opgeladen of de bode was het vergeten om uit te reiken. (VR rechter 2)

De technische middelen voor tolken tijdens digitale zittingen ontwikkelden zich geleidelijk:

Over tolken gold dat het moeizaam op gang kwam, het hele digitaal gebeuren. Iedereen moet daaraan wennen, wat voor platforms nodig zijn en dat soort dingen. Tegenwoordig loopt dat prima. Iedereen is eraan gewend. (VR advocaat 1)

In de loop van de coronacrisis hebben veel rechtbanken standaardmaatregelen getroffen. Bijvoorbeeld het gebruik van een fluisterset tussen de tolk en de vreemdeling, of het plaatsen van tolk en vreemdeling in een aparte ruimte zodat zij kunnen spreken zonder anderen te storen. Bij online zittingen kan dan de microfoon worden uitgeschakeld.

En nu hebben we overal van die kastjes klaarstaan. Als een tolk komt, dan is die eigenlijk al ingesteld en het enige wat ze nog moeten doen is een oortje indoen en die kunnen ze na afloop van de zitting meenemen of weggooien en dan plugt de volgende er weer een nieuw oortje in. (VR rechter 2)

Ja. Wat mensen meestal doen is dat de tolk de vreemdeling spreekt via oortjes. Op deze manier heeft de rest er geen last van. Een andere optie is dat je ze apart zet in een kamertje met de speaker uit. Zo kunnen zij alles horen, maar we horen niet wat zij zeggen. (VR advocaat 3)

Niet alleen tijdens de zittingen maar ook tijdens videoverbindingen ervaren advocaten moeilijkheden met tolken die vanuit huis werken waarbij andere huisgenoten in beeld komen.⁵⁷² Asielzoekers praten hierdoor minder vrijuit. Een advocaat zegt hierover:

Ik vind het gewoon niet professioneel. Dan is er nog een verschil tussen kinderen op de achtergrond hebben of een tolk die rustig zit te tolken en een kind komt binnenvallen. Dat is mij ook wel eens gebeurd. Dan merk je gewoon als het echt een incident is, dat iedereen daar wel de charme van kon inzien. Als het consequent is, dan ben ik er heel snel klaar mee, want dan is het niet professioneel. (VR advocaat 1)

Daarnaast vormen online zittingen en voorbereidende videogesprekken een risico voor het omgaan met vertrouwelijke gegevens van asielzoekers. De privacy van de asielzoeker en de vertrouwensband tussen cliënt en advocaat wordt bemoedelijkt doordat IND-medewerkers soms binnenkomen tijdens het gesprek en tolken vanuit ruimtes werken waar ook andere personen aanwezig zijn.⁵⁷³ Dit is in asielzaken extra precair vanwege het belang dat de asielzoeker erbij heeft dat zijn gegevens strikt vertrouwelijk blijven. Ze mogen in geen geval in handen komen van de autoriteiten in het land van herkomst.

De rechter en de vreemdeling

Voor deelname aan de procedure is de communicatie tussen rechter en vreemdeling van belang. Die communicatie veranderde door de coronamaatregelen op een aantal aspecten. Die veranderingen in communicatie zien bijvoorbeeld op de wijze waarop de procesdeelnemers in beeld zijn (de techniek) of de rol dat non-verbale communicatie speelt in de zitting.⁵⁷⁴

⁵⁷² Brief VAJN, vajn.nl, 20 mei 2020.

⁵⁷³ *ibid.*

⁵⁷⁴ Bootsma e.a. *NTB* 2021, p. 415.

Wijzigingen in deze en andere aspecten van de communicatie hebben belangrijke gevolgen voor de positie en de deelneming van de vreemdeling aan de procedure. Ook hebben zij gevolgen voor de rol van de rechter, met name voor de formele uitstraling, en de regierol van de rechter. Via een telefoon een rechtbankzitting volgen kan afbreuk doen aan de serieuze uitstraling van een zitting. Zeker als de rechter vanuit thuis de zitting leidt en daar geen toga draagt. Voor de vreemdeling is dan het verschil tussen rechterlijke macht en procespartijen niet duidelijk zichtbaar. Tijdens de expertmeeting benoemde een advocaat dat vreemdelingen niet geloven dat zij met een rechter te maken hebben als deze geen toga aan heeft.

Zowel de volledig digitale zittingen als de hybride zittingen vragen extra aandacht voor de regierol van de rechter:

Ja, bij hybride dus even heel goed uitkijken. Dat vind ik wel een dingetje. Ik denk dat de rechter zich goed bewust moet zijn van zijn regie die hij neemt. Mijn ervaring is dat je bij digitale zittingen iets minder het gesprek zijn beloop kan laten gaan en iets meer op de regie moet zitten, iets meer mensen de beurt moet geven, dat je met mensen moet afspreken dat je ze een seintje geeft als ze wat willen zeggen. In een zitting, bij de meeste rechters, is het toch zo dat het meer een gesprek wordt waarbij je best wel even bij elkaar mag inbreken. Online heb je daar toch minder mogelijkheden voor. (VR rechter 1)

We bespreken hierbij achtereenvolgens de veranderingen bij schriftelijke afdoening, telefonische zittingen, digitale zittingen en het telehoren in bewaringszaken.

Schriftelijk, telefonisch of digitaal

Bij een schriftelijke afdoening van een rechtszaak heeft de vreemdeling niet persoonlijk het woord tot de rechter kunnen richten en heeft de rechter geen beeld van de rechtzoekende. Tijdens de lockdown in fase 1 en 2 hadden rechtbanken de voorkeur voor schriftelijke afdoening. Als de vreemdeling erop stond dat hij of zij ter zitting gehoord zou worden door de rechter, had dit tot gevolg dat ofwel de zitting werd uitgesteld, waardoor het wachten voor de vreemdeling langer duurde, ofwel dat een online of telefonische zitting werd aangeboden:

Ze hadden de voorkeur voor schriftelijk, maar als het echt niet anders kan, als de cliënt erop staat dat hij gehoord wordt, dan maar telefonisch. Dat was in ieder geval toen de situatie. Dat was niet een heel goede ervaring, telefonische zitting is niet echt een zitting vind ik. (VR advocaat 5)

In bewaringszaken achten rechters het belang van het horen van de vreemdeling groot, en verkozen in de beginfase van de coronamaatregelen een telefonische zitting boven het helemaal niet horen:

Ons MT (management team) zei 'Het is niet zo erg als je mensen niet hoort'. Dat kan onze juridisch medewerker zich denk ik ook nog goed herinneren. Maar wij zeiden 'Nee, we gaan echt alles in werking zetten om mensen te horen, maar wel telefonisch'. We konden niet naar detentiecentra gaan, dat kon allemaal niet. Dus we zijn allerlei manieren gaan proberen om mensen telefonisch te gaan horen. Ik moet zeggen dat dat eigenlijk heel goed gegaan is. Vanaf de rechtbank nog de eerste twee weken en daarna vanaf thuis en dat ging ook allemaal met de privé telefoon. (VR rechter 8)

Toch erkennen rechters dat het daadwerkelijk zien en ontmoeten van een vreemdeling tijdens een zitting, in alle type vreemdelingenzaken, de zitting ten goede komt:

Vroeger zeiden we ook altijd over de Afdeling 'De Afdeling ziet de mensen niet, lekker makkelijk'. Dan kun je best wel makkelijk op grond van de stukken ongegrond doen. Maar wij worden

met de mensen geconfronteerd en dan is het veel lastiger. [Interviewer]: Dan komt het binnen. Je ziet niet de huilende kinderen op de achtergrond. R8: Niet alleen de huilende kinderen gaat het om. Het is gewoon veel indringender. (VR rechter 8)

Uiteindelijk heeft een fysieke zitting ook de voorkeur boven een digitale zitting:

Over het algemeen zeggen de meeste rechters in het team, en ook wel in het land: 'Het heeft voordelen, maar het is second best'. Het is toch het fijnste als je bij elkaar op zitting zit en elkaar live kunt zien. (VR rechter 3)

Telehoren in bewaringszaken

Bij bewaringszaken is de setting wellicht professioneler vanwege de telehooruimte en omdat de rechter in toga in de zittingszaal zit. Bij de afweging voor een zitting via telehoren geldt het argument dat vreemdelingen voor een fysieke zitting van een kwartier een hele dag in een kale detentiecel moeten zitten met strafrechtelijke gedetineerden:

(...) bij bewaring natuurlijk ook, daar heb ik een hele tijd telehoren gedaan, dat vinden vreemdelingen vervelend, omdat je gewoon op een scherm zit te kijken. Maar het alternatief is, dat als je naar de rechtbank Den Bosch gaat, dan word je 's ochtends opgehaald om 8 uur in Rotterdam en ga je 's avonds pas weer terug en je zit gewoon in een kale detentiecel naast strafrechtklanten. Dus voor een zitting van een kwartier is dat ook niet fijn. (VR rechter 6)

Volgens een rechter heeft het telehoren in bewaringszaken als voordeel dat de vreemdeling mondiger is voor een camera en minder reis- en wachttijd heeft:

En misschien nog over wat een voordeel was. Wat ik zelf merk is dat als vreemdelingen in hun eigen omgeving zijn – dat is met telehoren bijvoorbeeld ook al – en dat was nu het geval dan zijn ze veel mondiger dan als ze bij ons in de rechtszaal verschijnen. Dan zijn ze toch geïntimideerd door de sfeer en de omgeving. Vaak zitten ze al urenlang beneden te wachten. Dus het aparte was – wat je bij telehoren ook altijd al ziet, dat ze mondiger zijn – dat dat nu ook zo was. (VR rechter 8)

Techniek bij digitale zittingen

Bij online zittingen zou de rechter in principe een beeld van de vreemdeling moeten hebben. Advocaten die op kantoor genoeg ruimte hebben, nodigen cliënten vaak uit op kantoor voor de onlinezitting, om zeker te zijn van een goede verbinding en goede communicatie tussen advocaat en cliënt. Echter, het delen van dezelfde computer binnen de 1,5 meter maatregelen betekent dat vreemdeling en advocaat niet tegelijkertijd in beeld kunnen zijn. In feite is dan de advocaat in beeld tijdens de online zitting en de rechtzoekende niet. Zoals een van de geïnterviewde rechters uitlegde:

Ja, dat de vreemdeling dan beetje erbij hing en dat de advocaat dan voor de camera hing. En goed voor dat laatste woordje dan draaien we een beetje de laptop naar je. U kon niet iedereen goed zien tegelijkertijd? Nee. Dat is een enkele keer gebeurd dat ik dus niet iedereen voor mijn neus had. (VR rechter 4)

Rechters hebben bij online zittingen graag iedereen in beeld, maar dat lukt niet altijd en de communicatie is dan lastiger.⁵⁷⁵ Rechters zien de partijen soms niet volledig. Bij Skype kunnen bovendien maar een beperkt aantal schermen in beeld worden gebracht.

⁵⁷⁵ Interview VR rechter 1.

Dat zagen we bijvoorbeeld bij Skype, en dat vind ik zelf wel jammer, je ziet maximaal vijf mensen volgens mij. Vijf mensen en jezelf in het klein. Jezelf kun je dan nog weg doen. Als er meer mensen deelnemen aan een overleg of een zitting, schuiven ze in Skype naar beneden zeg maar, worden ze heel kleine plaatjes, maar zie je ze ook niet meer bewegen. Het wordt een foto of een zwart poppetje. Dat is jammer. Maar je kunt in ieder geval vastpinnen. Dus als je bijvoorbeeld zegt 'Ik wil de hele tijd de gemachtigde bijvoorbeeld als beeld' als rechter dan 'Pin ik die vast in beeld. (VR rechter 3)

Voor partijen zelf is veel afhankelijk van het apparaat waarmee kan worden ingelogd. Veel vreemdelingen hebben alleen een telefoon om mee in te bellen naar te zitting. Ook bij de IND was het in het begin alleen maar mogelijk om met een mobiele telefoon in te loggen op een skype-zitting. Dan is alleen de persoon die spreekt in beeld en heeft de procesvertegenwoordiger dus maar beperkt zicht op alle deelnemers aan het proces:

We deden het allemaal via onze telefoon, want alleen via onze telefoon konden we skypen. We hadden nog geen iPads en onze laptops waren niet geschikt voor Skype, vanwege allerlei beveiligingsmaatregelen. (VR IND-medewerker 3)

De keuze voor een online of hybride zitting werpt een drempel op voor vreemdelingen die geen computer of vaste internetverbinding hebben om volwaardig deel te nemen aan hun eigen procedure. Technische elementen spelen een centrale rol in de communicatie en daardoor in de perceptie van meer of minder effectieve deelname. Slechte technische middelen (zwakke verbinding) en/of onvoldoende technische vaardigheden (kennis van skype) kunnen vreemdelingen belemmeren om actief deel te nemen aan de zitting.⁵⁷⁶ Van de professionele ketenpartners is het de advocaat die het beste kan inschatten of de vreemdeling over voldoende vaardigheden en technische middelen beschikt. Overleg tussen rechtbank en gemachtigde van de vreemdeling is daarom essentieel.

Non-verbale communicatie

Uit onderzoek blijkt dat non-verbale communicatie en contextinformatie voor een deel verloren gaat in zittingen op afstand.⁵⁷⁷ Bij communicatie via telefoon (zonder beeld) wordt nog minder contextuele informatie overgedragen dan bij communicatie via een beeldscherm, en bij schriftelijke communicatie het minst.⁵⁷⁸ In de interviews kwam dit gemis regelmatig aan de orde.

Rechters merken dat het contact makkelijker is met de partij die in de zaal zit en dat zij aspecten missen bij een online zitting:

Normaal als ik een vreemdeling en een tolk in mijn zittingszaal heb en de tolk tolkt bijvoorbeeld niet goed, dan zal ik dat altijd merken. Zodra dat via het scherm is, kun je dat minder goed oppikken. Je ziet minder gezichtsuitdrukkingen of dat mensen stilvallen. Dus er loopt echt wel iets terug. Ik vind het wel heel goed gaan overigens. (VR staatsraad 2)

Tijdens online zittingen ervaren advocaten het gemis van non-verbale communicatie met de rechter:

Je kunt tijdens een fysieke zitting ook af en toe een signaal geven, als je cliënt te lang aan het woord is. Dat mis je volledig tijdens online zittingen, dat kun je niet via het scherm doen. Dat

⁵⁷⁶ Vergelijk de evaluatie van telehoren bij de IND; 'Antwoorden vragen n.a.v. brief stand van zaken bij de Taskforce IND wegwerken achterstanden,' oipen.overheid.nl, 19 maart 2021.

⁵⁷⁷ Dinkelaar, *Trema* 2020, afl. 3, p. 7; Byrom, Nuffield Family Justice Observatory 2020, p. 10. Wanneer betrokkenen slechts in miniatuur op het scherm worden afgebeeld, wordt dit onder andere bemoeilijkt.

⁵⁷⁸ Zie: Bohannon e.a., *Displays* 2013, afl. 34, p. 177; Bellone, *JICLT* 2013, afl. 1, p. 24-28.

is denk ik voor mij voornamelijk... maar ook bij rechters. Ik heb ook wel eens bij rechters dat je oplet of dat ze aan het opletten is en dat je oogcontact zoekt als iemand aan het afdwalen lijkt. Het is toch een beetje een spel en bij Skype is dat allemaal uitgeschakeld. Niemand weet waar jij kijkt, dus ik kan niet echt oogcontact zoeken. (VR advocaat 5)

Voor rechtzoekenden is het van belang dat de advocaat alle signalen opvangt van de rechter:

Ik denk dat het echt in de details zit. Je merkt waar je net nog iets meer over moet zeggen of je ziet dat een rechter niet alles heeft gelezen. Laatst in maart had ik bijvoorbeeld een persoonlijke fysieke zitting en daar zag ik aan het hoofd van de rechter, dat hij bepaalde stukken niet had gelezen. Ik denk dat als het een digitale zitting was geweest, ik dat gemist had. (VR advocaat 3)

Rol van de rechtzoekende tijdens de zitting

In het vreemdelingenrecht is, in tegenstelling tot het strafrecht, de rol van de vreemdeling ter zitting beperkt. De rechter kan vragen aan de rechtzoekende stellen, maar is daar niet toe verplicht. Het enige moment dat de vreemdeling aan het woord komt, is aan het einde van de zitting.

Kijk, de rol van de cliënt in het vreemdelingenrecht en ook in het asielrecht is minimaal. Aan het eind van de zitting wordt hun ook wat gevraagd en dat is het zo'n beetje, in 90-95% van de zaken. In het strafrecht staat de burger echt centraal. Daar is het van groot belang als de rechter ziet als mensen een beetje ongemakkelijk worden. (VR advocaat 4)

Het risico bestaat dat de rol van de vreemdeling zelf nog verder beperkt wordt tijdens een online zitting. De geïnterviewde rechtzoekende legde uit dat tijdens zijn online zitting juristen met elkaar in gesprek waren en hij daar niet bij werd betrokken. De rechter stelde hem geen vragen en hij kreeg geen mogelijkheid zijn verhaal te doen:

No, no I didn't ask. I was just silent because I did not want to interfere in any situation. They were talking in Dutch, so why talk in another language to make a problem for myself? So I just listened, when they would ask me I would reply. But they didn't ask me anything, they introduced themselves and after that, the translator explained me what was happening. (VR rechtzoekende 1)

Die minimale rol voor vreemdelingen zelf tijdens de zitting, neemt niet weg dat rechters het van belang achten vreemdelingen te zien en hen vragen te kunnen stellen.

Wat ik wel jammer vond in de zittingen die nog op afstand gingen, in de meeste asielzaken probeer ik in ieder geval een of twee vragen aan de vreemdeling te stellen, ook al gaat het om juridisch geneuzel, je wil dan toch eventjes iemand erbij trekken of iets. En dat lukt niet. Dat is wel jammer. Maar dat is werken aan procedurele rechtvaardigheid zeg maar. (VR vreemdelingenrechter 4)

Toch vermoeden rechters dat de gevolgen van onlinezittingen voor de beleving van procedurele rechtvaardigheid beperkt zijn, omdat rechters deze zittingen op dezelfde manier behandelen als een 'normale' zitting:

Het is heel moeilijk voor mij in te schatten, sowieso vind ik het al heel moeilijk om in te schatten als het via een tolk loopt hoe dan voor iemand de zittingsbeleving is als het allemaal via een intermediair gaat. Dus valt moeilijk in te schatten. Wel merk ik dat van groot belang is welke vragen er worden gesteld, hoeveel tijd er voor mijn zaak wordt uitgetrokken, hoeveel aandacht

kan ik daaruit opmaken. Die dingen blijven eigenlijk wel gelijk met een videoverbinding. (VR staatsraad 2)

6.6.4 Instemming van de vreemdeling

De vreemdeling moest als gevolg van de maatregelen instemmen met het procedurele verloop van zijn of haar procedure. Voor schriftelijke afdoening is instemming van procespartijen vereist en voor de afweging of een zaak online of fysiek ter zitting moet worden behandeld, worden partijen ook geraadpleegd.

Instemming met schriftelijke behandeling

Uit de interviews met advocaten bleek dat voor het schriftelijk afdoen van een zaak niet altijd om instemming van partijen werd verzocht,⁵⁷⁹ en dat zij, als er wel om werd verzocht, voor het blok werden gezet omdat lang wachten de enige andere optie was. Waar voor de coronamaatregelen het verzoek om schriftelijke behandeling werd ingewilligd als de advocaat hier om verzocht, werd dit tijdens de coronacrisis bij sommige rechtbanken omgedraaid. Advocaten moeten expliciet aangeven dat een zaak zich niet leent voor schriftelijke behandeling; zonder reactie van de advocaat wordt de zaak schriftelijk afgedaan (zie bijlage 6D). Het niet instemmen met een schriftelijke behandeling zou tot gevolg hebben dat de zitting uitgesteld zou worden, waardoor het wachten voor de vreemdeling langer duurt. Voor advocaten is dit een lastig dilemma. De aard van de zaak is hierbij bepalend, maar ook humanitaire redenen spelen een rol bij de beslissing die de advocaat al dan niet samen met de vreemdeling neemt om wel of niet in te stemmen met schriftelijke afdoening. In gezinsherenigingszaken bijvoorbeeld is het vaak onwenselijk om heel lang te wachten op de behandeling van een zaak. Daardoor krijgen advocaten soms het gevoel dat zij onder druk werden gezet om in te stemmen met schriftelijk afdoening. In het volgende citaat spreekt een advocaat zelfs over 'gechanteerd' instemmen:

Daar [schriftelijk afdoen] werd echt op aangestuurd. Het was ook een beetje ongemakkelijk voor de griffier, want die snapte ook dat dat niet wenselijk is. Maar die kreeg de opdracht om te proberen de advocaat te bewegen om de zaak schriftelijk af te laten doen. En in sommige gevallen, weet ik van mezelf en van mijn collega's, werd toegezegd, omdat de andere optie was dat je nog maanden moest wachten en in bepaalde zaken is tijd een factor, bijvoorbeeld gezinshereniging. En dat vind ik wel wrang, want dan word je soort van gechanteerd om het schriftelijk af te laten doen, omdat je anders niet weet wanneer de zitting is. (VR advocaat 5)

De IND-geïnterviewden legden uit dat zij expliciete interne instructies ontvingen over wanneer zij bezwaar moesten maken tegen het schriftelijk afdoen van zaken. Ze moesten meestal akkoord gaan en zich alleen in specifieke gevallen tegen schriftelijke beslissingen verzetten, indien het in het belang van de Staatssecretaris Justitie en Veiligheid was dat zaken doorgingen.

We hebben daar intern wel instructies over gekregen wanneer we ons zouden moeten verzetten tegen louter schriftelijk afdoen, maar die lag vrij hoog. We konden vrij snel akkoord gaan met een schriftelijke afdoening. Ook vanuit het besef dat zaken in ieder geval doorgingen, want ook bij Dublinzaken zit je aan termijnen gebonden en anders zouden we de termijn waarschijnlijk niet halen. Dus ook in ons eigen belang was het dan goed om zaken door te laten gaan. (VR IND- medewerker 3)

Voor de vreemdeling is de advocaat bepalend in de keuze voor het type zitting. De vreemdeling is sowieso al afhankelijk van welke advocaat hij of zij krijgt toegewezen door de Raad voor Rechtsbijstand, maar die afhankelijkheid geldt nu ook voor hoe de advocaat aankijkt tegen digitale

⁵⁷⁹ Zittingsplaats Den Haag geeft procespartijen de mededeling dat een zaak schriftelijk wordt afgedaan.

zittingen of schriftelijke afdoening. Hier zien we nogmaals verschillen tussen advocaten die zijn terug te voeren op de omvang van het kantoor waar zij werken, de beschikbare digitale voorzieningen en ook op de eigen angst voor corona. Een geïnterviewde advocaat die werkzaam is bij een groot kantoor vindt dat juist de advocaat op dit punt de macht in handen heeft:

[Interviewer:] Heeft u die verzoeken vaak gekregen om artikel 8:57 Awb toe te passen? A1: Nee. [Interviewer:] Nee? A1: Nee, niet van rechtbanken. Ik zit even heel hard na te denken. Ik denk misschien wel, maar ik ben daar standaard op tegen. Kunt u dat terughalen of het is gebeurd? Ik denk dat ik één of twee keer heb ik gezegd 'Dat vind ik geen goed idee, daar ben ik het niet mee eens'. Dat was verder niet heel dwingend, maar meer een soort vraag van de rechtbank om te onderzoeken of dit tot een van de mogelijkheden behoorde. Dan gaf ik heel duidelijk aan dat dat niet zo was. Het is simpel, je hebt de macht in handen, als je 'Nee' zegt, is het antwoord 'Nee'. Dan kan de rechtbank daar niet zomaar van afwijken. Maar die verzoeken heb ik heel weinig gehad. (VR advocaat 1)

Het dilemma voor advocaat en vreemdeling om te kiezen tussen schriftelijk afdoen of wachten op een zitting, wordt ook door rechters genoemd:

Voor mij als individuele rechter zijn er dilemma's geweest, want je wil graag dat mensen snel naar zitting kunnen komen en snel uitspraak krijgen – want het is belangrijk. Partijen moeten wachten bij de IND – of de verzoeken dan. Bij ons ook. Wij hebben nu ook al enorme wachttijden. Dat gaat extreem worden dadelijk met die task force (...). Dat wordt echt verschrikkelijk, daar maak ik me echt zorgen om. Dus in individuele zaken is dat heel lastig. Wat wil je dan? Wil je snel uitspraak doen of wil je juist dat mensen naar zitting kunnen? En ik vind dat het allebei moet. (VR rechter 6)

Overigens zijn ook rechters niet gelukkig met schriftelijke afdoening:

Je kunt zonder meer zeggen, moet je ook zeggen, videozitting is beter dan afdoen op de stukken. Maar afdoen op de stukken vind ik al – zonder instemming van beide partijen – iets wat je niet zou moeten willen. (VR rechter 6)

Volgens een staatsraad is het schriftelijke afdoen van een zaak in eerste aanleg in plaats van het houden van een zitting geen eerlijk proces:

Dan kan je maar beter digitale zittingen hebben dan dat je alles maar schriftelijk gaat afdoen, Dat is geen werken, dan heb je ook geen fair trial. Dan wordt het een papieren machine. (VR staatsraad 1)

Instemming met online zitting

Als een zaak niet schriftelijk wordt afgedaan, beslist de rechtbank of de zaak tijdens een online zitting of een fysieke zitting wordt behandeld. In de tijdelijke regeling zijn hiervoor criteria gegeven. De beslissing een *online* zitting te houden, ligt in principe bij de rechtbanken maar partijen kunnen er ook om verzoeken. De vreemdeling kan een voorkeur hebben de rechter in persoon te ontmoeten en een '*day in court*' te ervaren. Vanuit het perspectief van de rechter kan de additionele informatie die non-verbale communicatie geeft van belang zijn voor zijn oordeelsvorming. Vanuit het perspectief van de advocaat kan die additionele informatie in sommige zaken reden zijn aan te sturen op een fysieke zitting:

Op het moment dat je een zitting hebt, verandert namelijk voor de rechter het papier in een mens. Om dat moment hangt het soms. Je moet dat moment pakken als het nodig is. Als je verwacht dat dat moeilijk is bij een digitale zitting, dan zei ik dat die zaak daar niet geschikt voor was. (VR advocaat 3)

De meningen over de verschillende soorten zittingen en de impact voor de rechtzoekende zijn verdeeld. Sommige geïnterviewden zien de voordelen van *online* zittingen en menen dat als de vreemdelingenzaak een juridisch-technische discussie betreft het onnodig is om de rechtzoekende erbij te hebben.

Ik had laatst een dergelijke zitting en toen zei de vreemdeling zelf ook "Ik snap er toch niets van, ik hoef er niet bij te zijn". Dan is het niet nodig om met zijn allen het hele land door te reizen. (...) Als het over een heel technisch onderwerp gaat, heb je ook minder last van een stuk non-verbale communicatie missen online. Dus er zijn ook dingen waarvan ik denk dat we zo met zijn allen net was efficiënter kunnen werken – waar de cliënt ook geen last van heeft volgens mij. (VR advocaat 1)

Sommige geïnterviewde rechters menen dat hybride zittingen geen tekort doen aan de partij die niet fysiek aanwezig is, als partijen daar zelf om verzocht hebben.

Voor mij werkt het prima, maar ik vind dat die keuze bij partijen ligt. Ik had pas een advocaat, die mocht de deur niet uit. En die vroeg zelf 'Goh, vind je het goed als mijn cliënt naar de zitting komt met zijn tolk en ik vanaf een scherm?'. Ik vind dat prima, als dat verzoek is van partijen. (VR rechter 6)

Als partijen zelf hebben ingestemd of verzocht om een hybride of digitale zitting, vinden sommige geïnterviewde rechters dat de *equality of arms* voldoende is gewaarborgd:

Maar als ik kijk naar mijn eigen rechtbank en meer specifiek naar bestuursrecht dan is eigenlijk altijd alles in overleg gegaan. Want juist vanwege die equality of arms want als een partij zegt: 'Ik voel me echt zo ongelukkig met een skypezitting. Ik heb het gevoel dat ik dan niet goed aan het woord kan komen', noem maar op dan hebben wij er eigenlijk altijd voor gekozen om te zeggen 'Nou is goed, dan gaan we een fysieke zitting doen, maar dan duurt het misschien wat langer. Want alle zittingen zitten al vol enzovoort enzovoort'. In de gevallen waarin er wel geskypet is, hebben veel van onze rechters zeker in het begin aan partijen gevraagd hoe ze het beleefd hadden, vooral om te toetsen of nou ja zoals zij het ervaren ook zo door partijen ervaren werd. Ja ik vind zelf, ik kan niet zeggen dat we daar, dat ik het gevoel heb dat partijen vinden dat daar tekortgeschoten is. (VR rechter 2)

IND-ambtenaren hebben in de evaluatie van het telehoren tijdens de bestuurlijke fase opgemerkt dat als de vreemdeling niet gewend is aan digitale communicatiemiddelen, hij of zij zich gehinderd kan voelen uitvoerig en volledig te vertellen voor een camera. Er wordt in het onderzoek geadviseerd om bij de gemachtigde van asielzoekers advies in te winnen welk type gehoor geschikt is voor de asielzoeker en de gemachtigde vroegtijdig op de hoogte te stellen van het type gehoor dat afgenomen zal worden, zodat gemachtigde tijdig kan aangeven wanneer een tele-gehoor niet geschikt is.⁵⁸⁰ Al met al wordt duidelijk dat de beslissing over wat gunstiger is voor de vreemdeling in rechtbankzaken verre van eenvoudig is. Ook voorstanders van fysieke zittingen beseffen dat daaraan het negatieve gevolg is verbonden dat het hele proces langer zal duren, omdat de zitting dan moet worden uitgesteld.

Type vreemdelingenzaken geschikt voor schriftelijke afdoening en online zittingen

Tijdens de expertmeeting is de vraag voorgelegd of er bepaalde vreemdelingenzaken geschikt zijn voor schriftelijke afdoening, zoals bijvoorbeeld zaken van vreemdelingen die met onbekende bestemming (MOB) zijn vertrokken of juridisch technische zaken. De aanwezigen vonden dat

⁵⁸⁰ 'Antwoorden vragen n.a.v. brief stand van zaken bij de Taskforce IND wegwerken achterstanden,' open.overheid.nl, 19 maart 2021.

dergelijke zaken lastig te definiëren zijn. Of er geen contact meer is met de vreemdeling blijkt soms pas in een laat stadium. Advocaten zullen als een vreemdeling daadwerkelijk MOB is, zelf de rechtbank vragen schriftelijk af te doen. Zij hebben het beste zicht op het belang van hun cliënt. En indien pas op het laatste moment bekend is dat een vreemdeling MOB is, is het logistiek makkelijker een zitting die al gepland is door te laten gaan.

Hetzelfde geldt voor de vraag of er zaken zijn aan te wijzen die zich standaard lenen voor digitale zittingen. Sommige soorten zaken lijken zich te lenen voor digitale behandeling, maar er kunnen altijd omstandigheden zijn waardoor digitaal minder geschikt is:

Je hebt best simpele zaken, bijvoorbeeld die visum kort verblijfszaken, daar is de vreemdeling toch niet vaak dus dat scheelt. Je hebt zeker bepaalde reguliere zaken, waar je gewoon aan bepaalde criteria moet voldoen. Als je al aan de meeste basale niet voldoet, kan je ook heel snel klaar zijn in zo'n rechtszaak. Die lenen zich daar best voor. Maar als je iemand hebt met een enorm asielrelaas en die echt zijn verhaal wil doen, is het anders. Dat ik het standpunt uitdraag dat ik het asielrelaas niet geloof, maar dan is het uiteraard voor de vreemdeling wel een impact dat hij dat relaas, zijn stelling, fysiek mag uitspreken en de rechter daadwerkelijk kan zien in plaats van via een verbinding via Skype waar je hoopt dat de verbinding goed is. Dat is ook nog de vraag, welke advocaat je hebt, welke verbinding je hebt. (IND-medewerker 2)

Een categorie is moeilijk aan te wijzen. Overleg met procespartijen in een vroeg stadium is essentieel.

Wat betreft vreemdelingenbewaring zijn de geïnterviewde rechters, advocaten en IND-medewerkers van mening dat schriftelijke afdoening niet gewenst is. Over het wel of niet houden van een digitale zitting wordt door rechters verschillend gedacht. Een deel is tevreden met de mogelijkheden die het telehoren biedt en ziet daarvan zelfs de voordelen. Een ander deel acht om principiële en technische redenen een digitale zitting voor vreemdelingenbewaring ongeschikt.

6.6.5 Gebrekkige *day in court*

Zowel bij schriftelijke afdoening als digitale zittingen speelt de vraag wat het betekent dat de vreemdeling geen *day in court* heeft ervaren.

Geen zitting is geen day in court

Zoals hiervoor beschreven, vinden de geïnterviewde professionele procespartijen schriftelijke afdoening in vreemdelingenzaken zelden geschikt, vanwege het belang voor de vreemdeling om gezien te worden door een rechter. De ABRvS werd al snel gedwongen na te denken over de grondrechtelijke gevolgen van het afzien van horen ter zitting.

Je moet natuurlijk wel een uitspraak afwachten van een rechtbank die een oplossing heeft gevonden voordat je er wat van kunt vinden. In een bewaringszaak hebben we een uitspraak gedaan op 7 april 2020 over de (on)mogelijkheid voor de rechtbanken om een openbaar-makingszitting te houden. Er was er ook een op 29 april 2020 specifiek over bewaringszaken, namelijk die vraag of de rechtbanken die zaken mochten doen zonder de meneer of mevrouw om wie het gaat te horen. Ja dat is dus op zich drie weken en een kleine anderhalve maand na de lockdown, dus dat is best snel geweest. (VR staatsraad 2)

Voor het achterwege laten van het onderzoek ter zitting, is toestemming van partijen vereist. Als een gemachtigde niet bereid is om voor zijn cliënt afstand te doen van het recht om persoonlijk te worden gehoord, dan maakt de rechter die de zaak behandelt een afweging. Uit de Afdelingsuitspraak van 7 april 2020 blijkt dat bij die afweging praktische en zaakinhoudelijke aspecten een rol spelen:

In dat kader maakt de rechter een inschatting wat het in persoon horen van de vreemdeling toevoegt aan de informatie die al bekend is. Dat kan leiden tot het oordeel dat de vreemdeling niet in persoon wordt gehoord.⁵⁸¹

Hoewel voor een eerste beroep tegen de maatregel tot inbewaringstelling de zitting wettelijk vereist is,⁵⁸² is het op grond van deze uitspraak dus mogelijk om van het horen van de vreemdeling af te zien. De Afdeling gaat uitgebreid in op het belang van het horen door de rechter en toetst hierbij aan het EU-recht en het EVRM.⁵⁸³ De rechtbank moet volgens de Afdeling een afweging maken of het niet-horen van de vreemdeling gerechtvaardigd is, waarbij de rechter moet onderzoeken of de kern van het recht op een procedure op tegenspraak gewaarborgd blijft. Hierover overweegt de Afdeling:

'zolang het door de sluiting van het gebouwen van de rechtbank niet mogelijk is om fysieke zittingen te houden en in gevallen waarin het ook niet mogelijk is een zitting te houden via videoconferentie en de praktische problemen bij het videobellen of telefonisch contact aanhouden, de rechtbank tot de beslissing kan komen om de vreemdeling niet te horen, ook als de gemachtigde van de vreemdeling daarvoor geen toestemming heeft gegeven. Het afzien van horen van de vreemdeling mag geen automatisme zijn, maar is alleen te rechtvaardigen als uitkomst van een uit de uitspraak kenbare individuele afweging van alle betrokken belangen. Daarbij wordt nogmaals benadrukt dat het hiervoor gegeven afwegingskader een tijdelijk karakter moet hebben. Horen van de vreemdeling blijft een essentieel onderdeel van de procedure in beroep.'⁵⁸⁴

In deze uitspraak wijst de ABRvS op het tijdelijke karakter van het afzien van horen. In november 2021 bleek dat een aantal rechtbanken nog steeds aanstuurt op schriftelijke afdoening van bewaringszaken.⁵⁸⁵

Acceptatie van een uitspraak

Een geïnterviewde rechter meent dat de wijze waarop de rechtspraak de pandemie het hoofd heeft geboden in maart 2020, geen afbreuk heeft gedaan aan de eisen van een eerlijk proces:

Ik weet niet of het raakt aan een eerlijk proces. We hebben natuurlijk gewoon voor het gedwongen feit gestaan dat die pandemie er is. Ik denk echt wel dat de Rechtspraak naar beste eer en geweten heeft gehandeld. De inzet was goed, maar het resultaat was misschien niet goed genoeg. Ik weet niet of het schuurt aan een eerlijk proces. Partijen hebben een zitting gekregen, hebben een uitspraak gekregen, al dan niet met een zitting. Aan de kwaliteit van de uitspraak ligt het niet. Dus we hebben geen afbreuk gedaan aan een eerlijk proces – ik denk echt dat we harder hebben gewerkt dan normaal. (VR rechter 6)

De *day in court* kan voor rechtzoekenden van belang zijn om de uitspraak van een rechter te accepteren. Als die *day in court* achterwege blijft, of via een beeldscherm plaatsvindt met gebrekkige communicatie, kan dat negatieve invloed hebben op de acceptatie van de uitspraak. Voor de rechter kan het een reden zijn om een fysieke zitting te plannen.

Sommige zaken heb ik niet gedaan. Bij die zaken heb ik aangegeven dat ik ze niet geschikt vind om digitaal te behandelen. Je mist bij digitale zittingen toch een aantal non-verbale communi-

⁵⁸¹ ABRvS 7 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:991, r.o. 3.1.

⁵⁸² Art. 94 lid 4 Vw.

⁵⁸³ ABRvS 7 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:991, art. 5, 6 en 13 EVRM en art. 47 Handvest en het verdedigingsbeginsel.

⁵⁸⁴ ABRvS 7 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:991, r.o. 10. Zie over de mensenrechtelijke implicaties van deze overweging: Loof, *JBplus* 2020, afl. 3, p. 3-16.

⁵⁸⁵ Email bericht advocaat, 6 december 2021.

catiemiddelen. Een cliënt heeft al zijn gehoren al digitaal gehad, dan heeft hij ook geen ambtenaar gezien. En dan is de beroepsprocedure ook digitaal. Ik vind dat niet wenselijk voor de acceptatie van een cliënt bijvoorbeeld. Als je op voorhand verwacht dat het niet 'kansrijk' is, dan vind ik het beter voor de acceptatie dat het een persoonlijk zitting wordt. Als er dan geen spoed is, kan een dergelijke zaak op de lange termijn worden gepland, vind ik. (VR advocaat 3)

Op dit punt hebben advocaten een cruciale functie in het verwachtingsmanagement. Advocaten proberen hun cliënten voor te bereiden op de mogelijke uitkomst van de rechtszaak. Op basis van hun ervaring categoriseren advocaten zaken in kansrijke en kansloze dossiers. Geïnterviewde advocaten spreken over het werken aan de 'acceptatie' van de uitspraak door vreemdelingen. Het is kenmerkend aan het vreemdelingenrecht dat er een emotionele taak ligt om te helpen de uitspraak te verwerken, maar in coronatijd werd die taak zwaarder door de gebrekkige deelname aan de gerechtelijke procedure en de gebrekkige communicatiemogelijkheden.

Ik denk dat als het een Dublin-cliënt is waarvan je toch al weet dat hij 8:54 gaat zonder zitting, dat het dan anders is omdat je je cliënt daar al op voorbereid. (VR advocaat 3)

Een zitting is voor een vreemdeling van belang voor het vertrouwen in de rechtsstaat:

Niet alleen de handeling van de zitting, maar ook het feit dat je naar het instituut 'Rechtbank' toegaat, betekent voor mijn cliënten veel, heeft hele grote waarde. Als je dat weghaalt en dat reduceert tot het nemen van een beslissing in een geschil, dan denk ik dat je ook wel afdoet, in ieder geval voor die mensen, aan het vertrouwen in de rechtstaat. Ook voor het publiek en voor andere mensen. Dus ja, het afnemen van de day in court, heeft wat mij betreft, is een beetje onderdeel van de erosie van een van de drie pijlers onder Montesquieu, de pijler van de onafhankelijke rechter. (VR advocaat 4)

Een geïnterviewde rechter meent dat het type zitting niet uitmaakt voor de uiteindelijke beslissing, maar wel voor de zittingsbeleving van vreemdelingen:

Dus ik denk niet dat ze daar materieel heel veel last van hebben gehad en ik denk als het gaat om de inhoudelijke behandeling en iemand stelt er echt belang bij dat zijn zaak op de zitting wordt behandeld door een rechter dat het dan toch prettig is als die die rechter spreekt. Het is al iemand die uit een ander land komt en aan onze gebruiken misschien minder bekend, en als hij dan zo'n rechter in zijn eigen huis ziet zitten – ik weet niet of dat werkt. (VR rechter 2)

Voor de geïnterviewde rechtzoekende lijkt het niet uit te maken op welke manier de zitting plaatsvond (digitaal of fysiek), maar was het veel belangrijker dat de rechter goed naar hem luisterde en een positieve beslissing nam.

It does not matter for if I should go to court or stay and do it via Skype. It matters who will be there, if they listened and make a good decision because I almost lost 6/7 years of my life. I explained everything, how I came here, the very difficult way. It does not matter if the court hearing is via Skype but it matters if they take me... like I would expect from the Netherlands. (VR rechtzoekende 1)

6.6.6 Minder reistijd

Sommige geïnterviewden noemden het wegvallen van reis- en wachttijd als een voordeel van online zittingen. Dit voordeel werd vooral voor inbewaringgestelden genoemd. Uit onderzoek in

2007 blijkt dat 90% van de vreemdelingen het transport dat nodig is om gehoord te worden in de zittingszaal als onprettig ervoer.⁵⁸⁶

Ook voor beroepsbeoefenaars heeft minder reistijd voordelen. In het volgende citaat is een rechter kritisch over deze pragmatische voorkeur voor minder reizen:

[Interviewer:] Is het ook voorgekomen dat mensen aangaven dat ze wel fysieke zittingen wilden, maar dat werd gezegd dat dit niet mocht? Dat er werd gezegd, het wordt gewoon online. A5: Ja. Dat is voorgekomen, zeker. Maar het omgedraaide komt ook zeker zo veel voor, misschien nog wel vaker. Dat mensen per se een online zitting willen en dat wij de fysieke zitting willen. Ik heb daar vorige week nog een uitgebreide, felle discussie gehad met een advocaat. Ik wilde die zaak echt op zitting behandelen. Want er zijn bepaalde zaken, waarbij ik het prettig vind als rechter om de mensen fysiek te zien. Dat is met name wanneer de discussie niet zozeer juridisch is, maar op menselijk niveau dat je wil kijken hoe sterk en hoe emotioneel zitten ze erin als we naar een oplossing moeten kijken. (VR advocaat 5)

6.6.7 Openbaarheid rechtspraak

De openbaarheid van de zitting gaf geen problemen in vreemdelingenzaken, aangezien er doorgaans geen publieke belangstelling is voor een individuele zaak. In de woorden van een rechter:

Openbaarheid hebben het over gehad. Iedereen mocht gewoon komen net als daarvoor, dus daar zit geen probleem in. We hebben natuurlijk wel heel strenge regels dat je je bezoek moet aanmelden en een maximaal aantal mag. Maar ja bij ons is er nooit belangstelling, behalve dan die bekeringszaken en daar hebben we geen verzoeken voor gehad. Dus we hebben niet concrete bezwaren daarover gehad. (VR rechter 6)

Als de vreemdeling vrienden of familieleden wilde meebrengen naar de zitting, was dat over het algemeen mogelijk:

Ik ben eigenlijk nog niet echt tegengekomen dat mensen hun hele familie meenamen en dat je dan dacht 'Nu heb ik geen plek meer'. Je moet je ook van tevoren aanmelden. Dus iedereen – toeschouwers of pers – moeten zich aanmelden om het toch een beetje in de hand te houden. Maar dat gebeurt nooit dat er heel veel mensen komen, en nu eigenlijk ook niet. Bij mij zelf heeft dat niet tot problemen geleid. (VR rechter 7)

Wel ontstonden er problemen met het openbaar uitspreken van de uitspraak. Voor de rechtzoekende heeft dit geen gevolg, omdat die de uitspraak altijd al via zijn of haar advocaat ontvangt. Uitspraken in het bestuursrecht worden openbaar gemaakt tijdens openbaarmakingszittingen (artikel 8:78 Awb). Tijdens de coronacrisis werden deze zittingen opgeschort. De ABRvS oordeelde in een uitspraak van 7 april 2020 dat dit gezien de omstandigheden geoorloofd is.⁵⁸⁷ Tevens bood de ABRvS enkele alternatieven, namelijk het opstellen van een proces-verbaal op de dag dat de uitspraken zijn gedaan of het publiceren op rechtspraak.nl.⁵⁸⁸ Voor de Rechtspraak bood dit ruimte:

Je moet openbaar uitspraak doen. Die hebben we opgeschort. En dat heeft ook het groene licht van de Raad van State gekregen, dus dat was wel heel plezierig. Dat hebben ze echt in een paar weken tijd gedaan... We hadden het [het openbaar uitspreken opschorten] nog niet een halve

⁵⁸⁶ Van der Ende 2007.

⁵⁸⁷ ABRvS 7 april 2020, ECLI:RVS:2020:992.

⁵⁸⁸ *ibid.*

dag vastgesteld, of de eerste advocaat is er al onmiddellijk mee naar de Raad van State gegaan. En die heeft daar over beslist. (VR rechter 1)

Uit werkinstructies fase 2 en fase 3 volgt dat als gebruik is gemaakt van één van deze twee alternatieven de openbaarmakingszitting niet meer hoeft plaats te vinden, omdat dan is voldaan aan het openbaarmakingsvereiste.⁵⁸⁹ Deze alternatieven gelden alleen in coronatijd. Het LOVB adviseert om in het dictum van een uitspraak op te nemen dat de uitspraak alsnog in het openbaar wordt uitgesproken zodra dat weer mogelijk is. Uit de database <rechtspraak.nl> blijkt dat rechtbanken dit advies opvolgen. Of wel voldaan is aan het openbaar uitspreken van uitspraken, bestaan twijfels:

Wel zat ik soms met het volgende. Hoe verhoudt het zich met het openbaar uitspreken van zaken in die periode? Heel veel zaken zijn niet in het openbaar uitgesproken, omdat het niet kon. Dan kom je in een raar vacuüm, want geldt dan die uitspraak, want hij moet openbaar uitgesproken zijn? (VR advocaat 3)

Een rechter zag hierin niet naleving van een eerlijke procedure:

Het enige vraagteken dat je volgens mij kunt zetten is hoe om moest worden gegaan met in het openbaar uitspreken van uitspraken. Dat is eigenlijk een beetje een fictie, maar die fictie hebben we een tijd niet kunnen toepassen. Daarom kun je zeggen dat die in strijd met de wetgeving is. (VR rechter 5)

6.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is onderzocht welke problemen zich voordeden tijdens de coronacrisis bij de behandeling van vreemdelingenzaken. De vreemdelingenrechtspraak kenmerkt zich door korte wettelijke uitspraaktermijnen, wat druk legt op de zittingsagenda. Een voordeel voor de vreemdelingenrechtspraak was dat in bewarings- en asielzaken processtukken reeds digitaal werden uitgewisseld. In bewaringszaken werd al gebruik gemaakt van telehoren. De prioritering van straf- en familiezaken boven vreemdelingenzaken, leidde ertoe dat de beschikbare telehoorruimtes voor strafzaken werden gebruikt. Voorts was problematisch dat enorme achterstanden in de bestuurlijke fase maakten dat procedures zich ophoopten en vreemdelingen erg lang op zowel een bestuurlijk besluit als op een rechterlijke uitspraak moesten wachten.

Voor vreemdelingenzaken zijn specifieke maatregelen getroffen om deze problemen het hoofd te bieden. De voor de vreemdeling ingrijpendste maatregel is dat vanuit de rechtspraak meer is aangestuurd op schriftelijke behandeling van bewarings- en bepaalde Dublinzaken, waardoor in die zaken in het geheel geen zitting werd gehouden. Ook is gebruik gemaakt van digitale zittingen. De praktische effecten van deze maatregelen zijn dat er een toename is te zien van schriftelijke afdoening in bewaringszaken, dat de telehoorruimtes in detentiecentra niet beschikbaar waren voor vreemdelingenzaken, dat nauwelijks overleg heeft plaatsgevonden met professionele ketenpartners over de prioritering en inrichting van zaken, dat digitale zittingen moeilijk zijn als gebruik moet worden gemaakt van een tolk en dat niet altijd duidelijk is of het belang van de rechtzoekende volledig is meegewogen in de beslissing voor een schriftelijke afdoening of digitale zitting in plaats van een fysieke zitting.

Het gevolg hiervan voor de rechtzoekende vreemdeling is dat de toch al zwakke rechtspositie verder verzwakt is, omdat de kans aanzienlijk is dat de vreemdeling niet, of gebrekkig, wordt

⁵⁸⁹ Interne werkinstructie bestuursrecht rechtbanken fase 2 en Interne werkinstructie bestuursrecht rechtbanken fase 3.

gehoord door de rechter en deelneemt aan de procedure. Dat gevolg blijkt uit de onderstaande bevindingen.

6.7.1 Prioritering van zaken

In relatie tot strafzaken en civiele jeugdzaken was er minder prioriteit voor de behandeling van vreemdelingenzaken. Vreemdelingenbewaring behoorde net als straf- en jeugdzaken wel tot de zeer urgente zaken, maar in de behandeling van die zaken blijkt dat veel bewaringsberoepen schriftelijk zijn afgedaan, dus zonder zitting en alleen op basis van de stukken, terwijl het gaat om personen van wie de vrijheid is beroofd. Asielzaken werden (als urgente zaken) vanaf 7 april 2020 online op zitting behandeld en vanaf mei 2020 weer fysiek. In zaken over een eerste asielaanvraag vond de mondelinge behandeling doorgaans in het gerechtsgebouw plaats. Zowel rechters als advocaten en IND erkennen dat in die zaken de kwetsbare positie van de asielzoeker vraagt om een fysieke zitting, overigens net als in gezinsherenigingszaken. Over het aanbrenge van prioritering heeft geen overleg plaatsgevonden tussen rechters onderling, en tussen advocatuur, IND-procesvertegenwoordiging en rechtspraak. Geïnterviewden ervaren dit als een gemis. Aspecten als communicatiemoeilijkheden, hetzij vanwege een tolk, hetzij vanwege de kans op gebrekkige technische middelen, hadden dan wellicht beter betrokken kunnen worden.

6.7.2 Schriftelijke afdoening

Rechtbanken stuurden aan op schriftelijke afdoening van vreemdelingenzaken (met name in bewaringszaken), waarbij de zitting achterwege werd gelaten. Advocaten voelden zich voor het blok gezet: instemming met schriftelijke afdoening gaf sneller uitzicht op een uitspraak, dan het nog langer moeten wachten op het inplannen van een zittingsdatum. Rechters erkennen dat het schriftelijk afdoen niet de voorkeur heeft in vreemdelingenzaken. Doordat de keuze hiervoor uiteindelijk bij rechtzoekenden ligt, hebben rechters niet de indruk hiermee het recht van de rechtzoekende op een behandeling ter zitting te hebben geschonden.

6.7.3 Digitale zittingen

In vreemdelingenbewaring werd al voor de coronacrisis gewerkt met videoconferenties. Om organisatorische redenen werd tijdens de crisis de hiervoor ingerichte telehoorruimte gebruikt voor strafzaken, waardoor in vreemdelingenbewaring gewerkt moest worden met andere techniek. Rechters hadden hierdoor onvolledig beeld van de ruimte, hetgeen de zitting negatief beïnvloedde. Zodra de techniek ook voor bewaringszaken weer op orde was, vonden echter veel zittingen plaats via de telehoorruimte in de detentiecentra.

In asielzaken is maar beperkt gebruik gemaakt van digitale zittingen. Alle geïnterviewden vinden dat asielzaken zich niet lenen voor een digitale zitting, met name vanwege de toch al moeilijke communicatie via een tolk. Moeilijkheden zijn ervaren als pleidooien steeds moeten worden onderbroken om vertaling mogelijk te maken.

Het medium waarmee wordt deelgenomen aan een online zitting is van belang voor het succes ervan. IND-procesvertegenwoordigers hebben in het begin online zittingen bij moeten wonen via hun mobiele telefoon. Hierop heeft de procesvertegenwoordiger niet alle procesdeelnemers in beeld. Hetzelfde geldt voor de rechtzoekenden, die veelal alleen maar een telefoon tot hun beschikking hebben, en vaak ook een gebrekkige wifi-verbinding.

Positieve ervaringen zijn opgedaan met reguliere zaken waarin de aanvrager nog in het buitenland verblijft en op die manier wel bij de behandeling van de zitting aanwezig kon zijn. Ook juridisch-technische kwesties, zoals bijvoorbeeld beroepsprocedures over de ingangsdatum van een verblijfsvergunning, lenen zich goed voor een online behandeling volgens de geïnterviewden. Advocaten kunnen bij dit soort zaken goed aan hun cliënt uitleggen waarom een online zitting

volstaat en het scheelt veel reistijd voor partijen. Een juridisch-technische inhoudelijke discussie is online goed te voeren volgens partijen. Geïnterviewden waarschuwen wel voor het instellen van categorieën zaken die zich hiervoor zouden lenen (bv. alle Dublinzaken), omdat daarmee individuele belangen uit het oog worden verloren. Zij raden aan steeds een individuele afweging te maken, in overleg met de advocaat.

6.7.4 Verantwoordelijkheid advocaat

Er is veel verantwoordelijkheid bij de advocaat van de vreemdeling komen te liggen voor de procesgang. Dat begint bij de instemming voor het al dan niet schriftelijk af doen van een zaak. Ook in de keuze voor een digitale zitting is veel afhankelijk van de advocaat. Veel rechtzoekenden beschikken niet over digitale middelen of een stabiele wifi-verbinding om zonder technische problemen deel te nemen aan een online zitting. Sommige advocaten laten hun cliënt naar kantoor komen om vanuit daar deel te nemen. Dit heeft tot gevolg dat de advocaat naast de inhoudelijke voorbereiding van de zitting tijd moet inruimen om de techniek op orde te hebben. Ook de vraag of het in het kader van de ervaren procedurele rechtvaardigheid van belang is dat de cliënt de zitting 'live' bijwoont of online, vergt een extra belangenafweging van de advocaat.

6.7.5 Pragmatisme in de rechtspraak

In de periode van de coronamaatregelen is in de vreemdelingenrechtspraak een spanning zichtbaar tussen tijdigheid (achterstanden voorkomen en wegwerken) en finaliteit (zaken moeten doorgaan, mensen moeten een uitspraak krijgen) enerzijds en voldoende aandacht kunnen geven aan de eisen van een eerlijk proces en procedurele rechtvaardigheid anderzijds. Rechters verschillen in de accenten die ze leggen en de mate waarin ze meegaan met de nieuwe regelingen, maar over het algemeen heeft in de begin van de coronaperiode de nadruk gelegen op tijdigheid, finaliteit en maatwerk en was er minder aandacht voor de eisen van een eerlijk proces en procedurele rechtvaardigheid.

De crisis vergde flexibiliteit en improvisatievermogen van rechters. Bovendien vragen online zittingen andere manieren van communiceren en regievoering. Het waarborgen van de *equality of arms* bij hybride zittingen vormt daarbij een extra uitdaging. De noodzaak om zaken af te handelen op een niet-gebruikelijke manier en dat dit ook mogelijk blijkt te zijn, heeft bij sommige rechters tot een andere mentaliteit geleid. Door per zaak te kijken naar verschillende behandelopties is mogelijk meer maatwerk geboden. Al met al concluderen wij dat vreemdelingenrechters in de uitvoering van hun rol tijdens de coronacrisis meer gericht zijn op een pragmatische afdoening van zaken.

6.7.6 Toekomst

Voor het vreemdelingenrecht is denkbaar dat bepaalde zaken ook in de toekomst online worden behandeld. Met name in visumzaken en gezinsherenigingszaken bieden online zittingen de mogelijkheid dat de procespartij die nog in het buitenland verblijft, toch bij de zitting aanwezig kan zijn. Voor het overige is van belang dat de rechtspraak in een vroeg stadium in overleg treedt met procespartijen om te bezien of de vreemdeling in staat is volwaardig aan een online zitting deel te kunnen nemen. Afgeraden wordt om bepaalde zaken categorisch online te horen, omdat veel zal afhangen van de individuele situatie.

Ook is van belang dat de rechtspraak zich inzet voor verbetering van de techniek (camera-opstellingsmogelijkheden; beveiligde verbinding; beeld), ook voor procespartijen. Speciale aandacht is nodig voor de rol van de tolk en innovaties die vertaling mogelijk maken.

Literatuurlijst

ACVZ 2021

Commentaar ACVZ, *Op afstand horen. Rechtsbescherming van asielzoekers onder druk*, adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl, oktober 2021.

Berger, Hooijmans & Wolthuis, A&MR 2020, p. 160-168

E. Berger, L. Hooijmans & E. Wolthuis, 'Overzicht van COVID-19 maatregelen in het Nederlandse migratierecht,' *A&MR* 2020, afl. 4, p. 160-168.

Bellone, JCLT 2013, afl. 1, p. 24-28

E.T. Bellone, 'Private Attorney-Client Communications and the Effect of Videoconferencing in the Courtroom,' *Journal of International Commercial Law and Technology* (8) 2013, afl. 1, p. 24-28.

Bohannon e.a., Displays 2013, afl. 34, p. 177-185

L. Bohannon e.a., 'Eye contact and video-mediated communication: A review,' *Displays* 2013, afl. 34, p. 177-185.

Bootsma e.a., NTB 2021, p. 177

J. Bootsma e.a., 'De impact van corona op het bestuursrecht,' *NTB* 2021, p. 177.

Byrom, Nuffield Family Justice Observatory 2020

N. Byrom, 'What we know about the impact of remote hearings on access to justice: a rapid evidence review (Briefing Paper), Londen: Nuffield Family Justice Observatory, 2020.

Dinkelaar, Trema 2020, afl. 3, p. 5-7

I. Dinkelaar, 'Soundcheck voor de rechtspraak,' *Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht* 2020, afl. 3 (COVID-themanummer), p. 5-7.

Eagly, NULR 2015, afl. 4, p. 933-1020

I.V. Eagly, 'Remote Adjudication in Immigration,' *Northwestern University Law Review* (109), afl. 4, p. 933-1020.

Hesselink, A&MR 2016, afl. 2, p. 74-75

L. Hesselink, 'We moeten eraan' Ervaringen met digitaal procederen over asiel en bewaring,' (interview) *A&MR* 2016, afl. 2, p. 74-75.

Jansen-Mahfoud, A&MR 2021, afl. 1, p. 11-16

E. Jansen-Mahfoud, 'IND zet vreemdelingen klem. Tijdens coronacrisis toch mvv ophalen in land van herkomst of bestendig verblijf,' *A&MR* 2021, afl. 1, p. 11-16.

Loof, JBplus 2020, afl. 3, p. 3-16

J-P Loof, 'Mensenrechten en rechtstaat kennen geen pauzestand: over bestuursrecht, bestuursrechtspraak en coronacrisis,' *JBplus* 2020, afl. 3., p. 3-16.

Van Ettekoven, Mr. 2020

B. J. van Ettekoven, 'We gaan hier sterker uitkomen,' *Mr.*, mr-online.nl, 28 april 2020.

Van Breda, Jansen & Verhoeven NJB 2020, p. 1809

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

Van der Ende 2007

M. van der Ende, S. Rienstra, A. Slob, A. Uwland, Ex ante evaluatie van videoconferencing in het strafrecht en vreemdelingenbewaringszaken. Ecorys in opdracht van WODC, 2007.

Westendorp, A&MR 2021, afl. 1, p. 55-57

G. Westendorp, 'Kan ik als derdelander ondanks coronamaatregelen mijn geliefde in Nederland bezoeken?' *A&MR* 2021, afl. 1, p. 55-57.

Regelgeving en parlementaire stukken

- *Stb.* 2004, 214 (Wet elektronisch bestuurlijk verkeer)
- *Stb.* 2006, 275 (Besluit videoconferentie)
- *Stb.* 2010, 173 (Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter)
- *Stb.* 2016, 288 (Wet ter vereenvoudiging en digitalisering van het burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht)
- *Stb.* 2020, 242 (Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND)
- *Stb.* 2020, 410 (Besluit elektronisch procederen)
- *Stcr.* 2021, 31 617

- Tijdelijke regeling bestuursrecht 2021 (versie 3 april 2020)
- Tijdelijke regeling bestuursrecht 2021 (versie 26 juni 2020)
- Tijdelijke regeling bestuursrecht 2021 (versie 30 november 2021)

- Europese Commissie, 'COVID-19: Richtsnoeren betreffende de uitvoering van de relevante EU-bepalingen op het gebied van de asiel- en terugkeerprocedures en betreffende hervestiging (2020/C 126/02), 17 april 2020.

- *Kamerstukken II* 2018/19, 29 279, 490
- *Kamerstukken II* 2019/20, 32 734, 45
- *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, 562
- *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2592
- *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2633
- *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2650
- *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2666
- *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2681
- *Kamerstukken II* 2019/20, 19637, 35 300-VI, 116
- *Kamerstukken II* 2019/20, 24 587, 763
- *Kamerstukken II* 2019/20, 24 587, 765
- *Kamerstukken II* 2019/20, 24 587, 768
- *Kamerstukken II* 2019/20 25 295, 780

Jurisprudentie

- ABRvS 2 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8601
- ABRvS 7 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:991, JB 2020/71 m.nt. Stoepker
- ABRvS 7 april 2020, ECLI:RVS:2020:992
- ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:986
- ABRvS 23 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:878
- ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1141, JV 2020/106 m.nt. Kuiper.
- ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1175

- ABRvS 12 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2408
- Rb. Den Haag, 8 februari 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:1816
- Rechtbank Den Haag (zp. 's-Hertogenbosch), 25 maart 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:3270
- Rb. Den Haag (zp. Middelburg), 4 november 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:11097
- Rb. Den Haag, 8 februari 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:1816.
- Rb. Den Haag (zp. Arnhem) 6 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6228
- Rb. Den Haag (zp. 's-Hertogenbosch), 21 april 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:3658, JV 2020/98.
- Rb. Den Haag (zp. Arnhem), 3 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6088
- Rb. Den Haag (zp. Haarlem) 9 juni 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:5269
- Rb. Den Haag (zp. Rotterdam) 3 november 2020, NL20.17676 (niet gepubliceerd)
- Rb. Den Haag (zp. Middelburg), 4 november 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:11097
- HvJEU 26 juli 2017, C-348/16 (*Sacko*)
- HvJEU 16 juli 2020, C-517/17 (*Addis*)

Websites

- 'Actualiteit,' vreemdelingendetentie.nl.
- 'Antwoorden vragen n.a.v. brief stand van zaken bij de Taskforce IND wegwerken. achterstanden,' open.overheid.nl, 19 maart 2021.
- 'Asielprocedure hervat via telehoren,' IND, ind.nl, 1 mei 2020.
- 'Bestuursrecht: regelingen, procedures, formulieren,' rechtspraak.nl.
- 'Brief VAJN,' vajn.nl, 20 mei 2020.
- 'Deelnemen aan een vergadering of online zitting van de rechtspraak via skype voor bedrijven, met een Mac,' Flyer Rechtspraak, rechtspraak.nl.
- 'Factsheet Migratieketen week 44,' tweedekamer.nl.
- 'Grapperhaus versoepelt regeling langeafstandsrelaties,' rijksoverheid.nl, 16 juli 2020.
- Jaarverslag Rechtspraak 2020, jaarverslagrechtspraak.nl.
- 'Professionele standaarden van de bestuursrechter bij de rechtbanken,' rechtspraak.nl, 14 september 2017.
- 'The implementation of the Dublin III Regulation in 2020,' AIDA, asylumineurope.org, september 2021.

Bijlagen

Bijlage 6A: Geïnterviewde respondenten

VR rechter 1	Rechter, bestuursrecht, Rb Noord-Holland
VR rechter 2	Rechter, bestuursrecht, Rb Overijssel
VR rechter 3	Rechter, bestuursrecht, Rb Limburg
VR rechter 4	Rechter, Asiel (Dublin), bewaring, Rb Oost-Brabant
VR rechter 5	Rechter, vreemdelingenrecht, Rb Gelderland
VR rechter 6	Rechter, vreemdelingenrecht, Rb Oost-Brabant
VR rechter 7	Rechter, bestuursrecht, Rb Rotterdam
VR rechter 8	Rechter, vreemdelingenrecht, Rb Rotterdam
VR juridisch medewerker	Juridisch medewerker vreemdelingenrecht, Rb Rotterdam
VR Staatsraad 1	Staatsraad, Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
VR Staatsraad 2	Staatsraad, Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
VR Staatsraad 3	Staatsraad, Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
VR JMABRvS	Juridisch medewerker, Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
VR advocaat 1	Advocaat vreemdelingenrecht (asiel, regulier, bewaring)
VR advocaat 2	Advocaat vreemdelingenrecht
VR advocaat 3	Advocaat vreemdelingenrecht (asiel, regulier, bewaring)
VR advocaat 4	Advocaat vreemdelingenrecht (asiel, regulier, geen bewaring)
VR advocaat 5	Advocaat vreemdelingenrecht (asiel, regulier, bewaring)
IND 1	Procesvertegenwoordiger Juridische Zaken (asiel, Dublin, regulier)
IND 2	Procesvertegenwoordiger Juridische Zaken (asiel, regulier)
IND 3	Procesvertegenwoordiger Juridische Zaken (bewaring, regulier, asiel)
ICT1	Medewerker facilitaire zaken
ICT2	Frontoffice IVO Rechtspraak, telehoren
Tolk 1	Tolk Frans
Tolk 2	Tolk Spaans, Engels
VR Rechtzoekende 1	Vreemdeling asielzoekerscentrum, online asielprocedure

Bijlage 6B: Topiclijsten interviews

Topiclijst interviews rechters

1. Introductie

- doel van het onderzoek
- anonimiteit
- toestemming tot opname

2. Persoonsgegevens

- functie
- ervaringsjaren
- rechtsgebied/sector

3. Algemene open vraag

- wat zijn uw ervaringen met de rechtspraak sinds maart 2020
- wat was positief wat was negatief
- wat was moeilijk/welke oplossingen

4. Specifieke topics (feitelijk)

- aantal zittingen/zaken
- prioritering zittingen/of zaken. Omgang met tijdelijke regeling bestuursrechtspraak.
- aard zittingen (fysiek, digitaal (vanuit huis, vanuit de rechtbank), hybride)
- ontwikkelingen sinds maart 2020
- duur zittingen
- openbaarheid/wie mochten erbij zijn
- veranderingen in regelingen, waarom

5. Specifieke topics (normatief)

- wat is uw oordeel over digitale/hybride... zittingen
- waren de equality of arms gewaarborgd?
- day in court?
- communicatie ter zitting (met pp/tolk/rechtshulpverlening)
- openbaarheid?
- redelijke termijn?
- technische ondersteuning
- welke voordelen/wat gaat juist beter?
- verandering in taak/rolopvatting

6. Slot

- ben ik iets vergeten te vragen wat u wel had willen vertellen?
- wilt u nog iets zeggen/vragen?
- dank, verslag wordt toegestuurd.

Topiclijst interviews advocaten vreemdelingenrecht en IND-procesvertegenwoordigers

1. Introductie

- doel van het onderzoek
- anonimiteit
- toestemming tot opname

2. Persoonsgegevens

- functie
- ervaringsjaren (advocaat? IND? Eerdere ervaring?)
- rechtsgebied/sector, asiel/bewaring/regulier
- Hoeveel ervaring heeft u met zittingen die geheel dan wel gedeeltelijk digitaal plaatsvonden? Met elektronisch procederen/KEI?

3. Algemene open vraag

- wat zijn uw ervaringen met de rechtspraak sinds maart 2020?
- Wat is uw algemene beeld van de rechtspraak tijdens de coronacrisis (eerste reactie)?
- Wat is uw beeld van de rechtspraak in uw eigen sector?
- Wat voor gevolgen hebben de maatregelen volgens u voor uw cliënten gehad? (IND: gevolgen voor IND) (eerste reactie peilen)
- wat was positief wat was negatief
- wat was moeilijk/welke oplossingen

4. Specifieke topics (feitelijk)

4.1 Algemeen

- Welke mogelijkheden voor zittingen op afstand (geheel digitaal) waren er voor de coronacrisis al beschikbaar? Hoe vaak maakte u daar gebruik van?
- BEWARING: Welke mogelijkheden voor videoconferentie waren er voor de coronacrisis al beschikbaar? Welke ervaring had u daarmee?
- Welke mogelijkheden zijn tijdens de coronacrisis ingezet?
- Hoe ging de digitale uitwisseling van stukken tijdens de coronacrisis, verandering ten opzichte van ervoor, hoe was dat in asielzaken, bewaringszaken en reguliere zaken?
- Hoe en door wie werd bepaald of zaken zeer urgent of urgent waren?
 - In hoeverre was u het eens met die kwalificatie?
 - Had u inbreng in die kwalificatie en de consequenties ervan?
 - Konden de zeer urgente zaken tijdens het hoogtepunt van de crisis steeds doorgang vinden?
- Werd u vaker dan voorheen benaderd voor afdoening buiten zitting? Welk type zaken werd ogv art. 8:57 Awb afgedaan? Had u hierover overleg met uw cliënt?
- Vond (vaker dan anders) schriftelijke uitwisseling van standpunten tussen partijen plaats voorafgaand aan de zitting?
- Hoe verliep die schriftelijke uitwisseling?
- Verliep dit anders dan voor de coronacrisis?
- Waren er verschillen tussen rechtbanken en zo ja, wat waren die verschillen / Uniformiteit rechtbanken op basis van procesreglementen?

4.2 Voorbereiding

- Advocaat: Hoe verliep de voorbereiding van uw cliënt op een zitting tijdens de coronaperiode? (online? Op kantoor? Reisbeperkingen? Tolk?)

- Hadden de coronamaatregelen invloed op de bestuurlijke fase, en zo ja, in hoeverre speelde dat een rol in de rechterlijke fase?

4.3 Zittingen

- Voor welk type zaken worden (nog) zittingen **op afstand** gehouden?
 - Heeft u inspraak in die keuze?/ Zijn er zaken waarvan u geweigerd heeft ze op afstand te behandelen?
 - Hoe ziet een zitting op afstand eruit? Hoe maakte u contact, op welk scherm, kon iedereen meekijken?
 - Wat ziet u als u online een verbinding heeft?
 - Hoe lang duurde de online zitting?
- Tegen wat voor (technische) problemen bent u aangelopen bij zittingen op afstand?
- Zijn er aspecten die u mist bij een zitting op afstand ten opzichte van een fysieke zitting? (Non-verbale communicatie)
 - Wat zijn daarvan de gevolgen? Voor de waarborging van fundamentele rechten? Voor de (ervaren) rechtvaardigheid van betrokkenen?
 - Zijn er extra maatregelen genomen om de positie van (kwetsbare) rechtzoekenden te waarborgen?
- Ondervindt u problemen met betrekking tot communicatie bij een zitting op afstand? Zo ja, welke?
- Uit de literatuur blijkt dat rechters soms aspecten missen bij een zitting op afstand ten opzichte van een reguliere zitting, zoals non-verbale communicatie. Vindt u het kwalijk dat rechters dit niet meekrijgen? Waarom?
- Vindt u dat u en uw cliënt voldoende kunnen participeren tijdens zitting op afstand? Waarom wel/niet?
- Vindt u dat u uw cliënt minder goed kunt bijstaan wanneer de zitting op afstand plaatsvindt? Waarom? Wat verschilt er?
- Waren de zittingen toegankelijk voor het publiek/de pers? Op welke wijze?
- Cases (vraag om voorbeelden/consequenties)
 - Wat doet u als uzelf of uw cliënt niet kan inloggen/een slechte verbinding heeft?
 - Wat doet de rechter?
 - Idem in het geval van een belangrijke getuige/deskundige/tolk?
 - Kunt u voorbeelden geven? Hoe bent u daarmee omgegaan/hoe heeft u dat opgelost? Zou u dat nog steeds zo oplossen? Wat zijn de consequenties geweest?
- Met welke typen **hybride** zittingen heeft u te maken gehad? Tijdens/buiten coronatijd? *Wij onderscheiden 4 typen hybride zittingen:*
 - *De situatie dat alleen de rechter(s) en de IND procesvertegenwoordiger in de zittingszaal zijn (advocaat en vreemdeling zijn er beide niet, omdat advocaat liever bij cliënt is)*
 - *De situatie dat alleen de rechter(s), de procesvertegenwoordiger en de advocaat in de zittingszaal zijn (maar de vreemdeling niet)*
 - *De situatie dat een van de rechters de zitting vanuit huis volgt*
 - *De situatie dat de rechter(s), de procesvertegenwoordiger, de advocaat en de vreemdeling in de zittingszaal zijn, maar dat andere cruciale partijen online worden gehoord (getuige, deskundige, tolk)*
- Heeft u inspraak in die keuze? Zijn er zaken waarin u geweigerd heeft ze in een hybride vorm te behandelen?
- In hoeverre heeft de rechtzoekende inspraak in wie er wel/niet op zitting verschijnt?
- Welke typen problemen doen zich voor met betrekking tot deze 4 typen zaken?
 - Met betrekking tot de equality of arms?
 - Met betrekking tot het contact en de vertrouwelijkheid tussen vreemdeling en hun advocaten?
 - Welke gevolgen hebben die problemen? (Voor de waarborging van de fundamentele rechten, Voor de ervaren rechtvaardigheid van betrokkenen?)

- Zijn er extra maatregelen genomen om de positie van (kwetsbare) rechtzoekenden te waarborgen?
- Welke typen zaken gingen nog **fysiek** door?
- In hoeverre zijn fysieke zittingen anders dan voor de coronacrisis?
- Waren de zittingen toegankelijk voor het publiek/de pers? Op welke wijze?

4.4 Hoger beroep

- Heeft u gebruik gemaakt van de mogelijkheid van het hoger beroep op nader aan te voeren gronden
- Heeft u iets gemerkt van een veranderde werkwijze bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State?

5. Specifieke topics (normatief)

- Wat is uw oordeel over digitale/hybride... zittingen
- Zijn bepaalde maatregelen/methoden die in het voorjaar zijn ingezet nu/in de loop van de tijd verder ontwikkeld/verbeterd? Zo ja, welke en in welk opzicht zijn deze verbeterd?
- Hoe denkt u dat rechtzoekenden de zitting/het proces hebben ervaren? (Hebben ze het gevoel dat ze serieus worden genomen/gehoord worden?)
- Denkt u dat het uitmaakt of het een zitting op afstand, een hybride zitting of een fysieke zitting was? Waarom?
- Wat voor gevolgen hebben de maatregelen volgens u voor de rechtzoekenden gehad? (M.b.t. de rechten van rechtzoekenden)
- Denkt u dat daarbij verschil is tussen bewarings- asiel of reguliere zaken?
- waren de equality of arms gewaarborgd?
- day in court?
- communicatie ter zitting (met pp/tolk/rechtshulpverlening)
- openbaarheid?
- redelijke termijn?
- technische ondersteuning
- welke voordelen/wat gaat juist beter?
- Welke maatregelen/mogelijkheden die nu zijn gebruikt, zouden ook in de toekomst in stand kunnen blijven? (Waarom? Wat zijn de voordelen? Onder welke voorwaarden?)
- Zijn er bepaalde zaken waarbij u een zitting op afstand of hybride zitting zou prefereren boven een fysieke zitting? Zo ja, wat voor soort zaken wel en wat voor soort zaken niet?
- Uit literatuur/gesprekken met de rechtspraak blijkt dat onderzocht wordt om zaken waarbij de vreemdeling MOB is, voortaan altijd schriftelijk (zonder zitting) af te doen, hoe kijkt u hier tegen aan?
- verandering in taak/rolopvatting

6. Slot

- ben ik iets vergeten te vragen wat u wel had willen vertellen?
- wilt u nog iets zeggen/vragen?
- Dank, verslag wordt toegestuurd.

Topiclijst interviews tolken

1. Inleiding

- doel van het onderzoek
- anonimiteit
- toestemming tot opname

2. Persoonsgegevens

- functie/taal
- ervaringsjaren
- rechtsgebieden
- Hoeveel ervaring met zittingen die geheel/gedeeltelijk digitaal plaatsvinden?

3. Algemene open vraag

- Rol van de tolk, hoe communiceert de tolk met de rechtzoekende/advocaat normaliter. Rondom een zitting.
- Via welk medium (telefoon, online, fysiek) kan tolk participeren in zitting
- Gevolgen van coronamaatregelen voor rol als tolk
- Gevolgen voor interactie met cliënt en advocaat

4. Voor de coronacrisis

- Ervaring met fysieke/ online zittingen voor de coronacrisis
- Welk type zaken?
- Wijze van participatie door tolk
- (Technische) communicatieproblemen?
- Verschillen tussen rechtbanken?

5. Online zittingen tijdens corona

- Voor welk type zaken?
- Wijze van participatie door tolk
- Gevolgen voor interactie met cliënt en advocaat
- Andere positieve/negatieve gevolgen/aspecten
- Veranderingen tijdens corona

6. Hybride zittingen tijdens corona

- Voor welk type zaken?
- Wijze van participatie door tolk
- Gevolgen voor interactie met cliënt en advocaat
- Andere positieve/negatieve gevolgen/aspecten

7. Fysieke zittingen tijdens corona

- Wijze van participatie door tolk
- Gevolgen maatregelen voor interactie met cliënt en advocaat
- Andere positieve/negatieve gevolgen/aspecten

5. Toekomst

- Wat moet behouden blijven?
- Wat kan worden verbeterd?

6. Slot

- Iets vergeten?
- Dank, verslag wordt toegestuurd

Topiclijst interviews ICT-medewerkers

1. Introductie

- Doel onderzoek:
- Anonimiteit

2. Achtergrond

- Functie en hoe lang?

3. Eerste indruk

- Op welke wijze werd u (voor het eerst) geconfronteerd met de gevolgen van de coronacrisis?
 - Hoe bent u daarmee omgegaan/werd daarmee omgegaan op uw afdeling/in uw team?
- Wat is uw algemene beeld van de rechtspraak tijdens de coronacrisis (eerste reactie)?

4. Wat heeft er plaatsgevonden?

- Welke mogelijkheden voor het horen van rechtzoekenden op afstand waren er voor de coronacrisis al beschikbaar?
 - Hoe vaak werd daar voor de crisis gebruik van gemaakt?
- Welke mogelijkheden zijn tijdens de coronacrisis ingezet?
- Hoe ziet een zitting waar gebruik wordt gemaakt van videoverbinding eruit?
 - Hoe wordt contact gemaakt, kan iedereen meekijken en/of meepraten?
 - Verschil telehoren, Skype, CMS.
- Met wat voor problemen worden jullie geconfronteerd? (op ICT-gebied)
- Wat voor vragen hebben mensen?
- Welke ondersteunende maatregelen voor rechtzoekenden en andere betrokkenen (rechtsbijstand, tolken, deskundigen) zijn ingezet?
- Konden procespartijen omgaan met de techniek?
 - Rechters, rechtzoekenden, advocaten.
 - Wat doet u als procespartijen niet kunnen omgaan met de techniek?
- Cases
 - Wat doet u als zich technische problemen voordoen? (storing/geen verbinding/geen geluid)
- Hoe vaak komen problemen voor (beginfase, nu)?
- Hoe is de privacy/vertrouwelijkheid tijdens een digitale zitting gegarandeerd? Kan iemand bijv. stiekem opnames maken?

5. Wat gebeurt er nu op dit moment?

- Zijn bepaalde maatregelen/methoden die in de beginfase zijn ingezet nu verder ontwikkeld/verbeterd?
 - Zo ja, welke en in welk opzicht zijn deze verbeterd?
- Bestaan nog steeds dezelfde knelpunten als in het begin? Zo ja, welke?

6. Ervaringen

- Wat zijn uw ervaringen bij de ICT-helpdesk (intern en extern)?
 - Zijn er gegevens hoe vaak ze worden geraadpleegd, door wie en t.a.v. welke problemen/vragen?
 - Kunt u de meeste vragen beantwoorden/oplossingen bieden?

7. Wat kunnen we hier in de toekomst van leren/mee doen?

- Welke maatregelen/mogelijkheden die nu zijn gebruikt, zouden ook in de toekomst in stand kunnen blijven?
 - Waarom?
 - Wat zijn de voordelen?
 - Onder welke voorwaarden?

8. Afsluiting

- Zijn wij nog belangrijke vragen vergeten?
- Wilt u nog iets zeggen/vragen?
- Dank, verslag wordt toegestuurd

Bijlage 6C: Survey vreemdelingenrecht

Als voorbeeld staat hier de introductietekst en vragenlijst die is uitgedeeld in Detentiecentrum Rotterdam. Hiervan waren versies beschikbaar in het Nederlands, Engels, Frans, Turks, Modern standaard Arabisch, Farsi/Dari en Tigrinya. Voor rechtzoekenden die waren betrokken bij asiel- en reguliere vreemdelingenzaken zijn via de rechtbanken uitnodigingen voor digitale vragenlijsten verstuurd. De introductietekst van die vragenlijsten was anders geformuleerd en er kon via een QR-code of link worden ingelogd.

Onderzoek naar uw ervaringen tijdens de rechtszaak in Coronatijd

Door de coronamaatregelen kunnen rechtszaken anders verlopen dan normaal. Er moet 1,5 meter afstand worden gehouden en soms nemen mensen alleen via een geluids- of beeldverbinding deel aan de zitting. We willen graag weten hoe u uw zitting in deze Coronatijd heeft ervaren en hoe het contact met de vreemdelingenrechter, advocaat of tolk is verlopen.

Uw ervaring is erg belangrijk om de rechtspraak voor mensen zoals u te verbeteren. Door de vragenlijst in te vullen, levert u daaraan een belangrijke bijdrage.

Het onderzoek wordt uitgevoerd door de Universiteit Utrecht, de Universiteit Leiden en de Radboud Universiteit. Uw antwoorden worden alleen gebruikt voor wetenschappelijk onderzoek.

Er worden geen namen en adresgegevens verzameld en gebruikt. Uw antwoorden blijven volledig anoniem.

Het meedoen aan dit onderzoek is vrijwillig. Wel of niet meedoen of stoppen op elk gewenst moment heeft geen enkel gevolg voor uw verblijf in het detentiecentrum.

U krijgt ongeveer 30 vragen waarbij u een antwoord kunt aankruisen. Het invullen duurt 10 tot 15 minuten.

Heeft u vragen of opmerkingen, dan kunt u contact opnemen met Marijke ter Voert, via het mailadres: marijke.tervoert@ru.nl

- Ik geef toestemming dat mijn antwoorden anoniem worden gebruikt voor het onderzoek naar de gevolgen van de coronamaatregelen voor de rechtspraak.

Alvast veel dank voor uw medewerking.

De rechter heeft uw zaak tijdens een mondelinge behandeling (zitting) met u besproken. Als u meerdere rechtszaken heeft gehad, gaan de volgende vragen over **de laatste zitting**.

Kruis aan wat van toepassing is.

1. Waar ging uw zaak over?
 - Dublinprocedure
 - Asielprocedure 8 dagen
 - Verlengde asielprocedure 6 maanden

- Vreemdelingenbewaring
- Overig (arbeid, studie, gezinshereniging, visum, anders)

2. Welke rechtbank behandelde uw zaak?

- Rechtbank Amsterdam
- Rechtbank Den Haag
- Rechtbank Gelderland
- Rechtbank Limburg
- Rechtbank Midden-Nederland
- Rechtbank Noord-Holland
- Rechtbank Noord-Nederland
- Rechtbank Oost-Brabant
- Rechtbank Overijssel
- Rechtbank Rotterdam
- Rechtbank Zeeland-West-Brabant
- Weet ik niet

3. Ik was tijdens de zitting:

- In de rechtszaal → **ga naar vraag 5**
- In Detentiecentrum Rotterdam
- In een AZC
- Thuis
- Op het kantoor van mijn advocaat
- Anders, namelijk:

4. Ik nam deel aan de zitting:

- Via een verbinding met alleen geluid
- Via een verbinding met beeld en geluid
- Ik was niet aanwezig → **ga naar vraag 30**
- Anders, namelijk:

5. Mijn advocaat was:

- In de rechtszaal aanwezig
- Aanwezig via een verbinding met alleen geluid
- Aanwezig via een verbinding met beeld en geluid
- Niet aanwezig
- Ik had geen advocaat
- Weet ik niet
- Anders, namelijk:

6. De vertegenwoordiger van de IND was:

- In de rechtszaal aanwezig.
- Aanwezig via een verbinding met alleen geluid
- Aanwezig via een verbinding met beeld en geluid
- Niet aanwezig
- Weet ik niet
- Anders, namelijk:

7. Mijn tolk was:

- In de rechtszaal aanwezig
- Aanwezig via een verbinding met alleen geluid
- Aanwezig via een verbinding met beeld en geluid
- Niet aanwezig
- Ik had geen tolk
- Anders, namelijk:

8. Hoelang heeft de zitting geduurd?

- 0 – 15 minuten
- 15 – 30 minuten
- 30 – 45 minuten
- 45 – 60 minuten

- 60 – 120 minuten
- Langer dan 120 minuten
- Weet ik niet

Beantwoord de volgende vragen alleen als u **via een telefoon of een beeldverbinding** bij de zitting aanwezig was. Ga **anders** door naar **vraag 16**.

9. Hoe makkelijk kon u een geluids- of beeldverbinding maken voor de zitting?

- Zeer moeilijk
- Moeilijk
- Niet moeilijk, niet makkelijk
- Makkelijk
- Zeer makkelijk
- Niet van toepassing

10. Hoe goed was de kwaliteit van de geluids- of beeldverbinding tijdens de zitting?

- Zeer slecht
- Slecht
- Niet goed, niet slecht
- Goed
- Zeer goed
- Niet van toepassing

11. Tijdens de zitting (u kunt meerdere antwoorden geven):

- waren er geen technische problemen → **ga naar vraag 13**
- waren er problemen met de geluidsverbinding
- waren er problemen met de beeldverbinding
- was niet iedereen goed in beeld
- Er waren andere problemen, namelijk:

12. De problemen met de verbinding (u kunt meerdere antwoorden geven):

- Waren snel verholpen
- Duurden lang
- Waren niet zo storend
- Waren erg storend

Niet van toepassing

13. De zitting via een geluids- of beeldverbinding had voor mij de volgende **nadelen** (u kunt meerdere antwoorden geven):

- Het had geen nadelen
- Ik kon mijn verhaal niet duidelijk naar voren brengen
- Er was te weinig tijd voor de zitting
- Ik kon de behandeling niet goed volgen door technische mankementen
- Ik kon niet goed contact maken met mijn advocaat
- Ik kon niet goed contact maken met mijn tolk
- Ik had geen privacy, anderen konden meeluisteren terwijl ik dat niet wilde
- Anders, namelijk:

14. De zitting via een geluids- of beeldverbinding had voor mij de volgende **voordelen** (u kunt meerdere antwoorden geven):

- Het had geen voordelen
- Ik had geen reistijd
- Ik had geen reiskosten
- Ik had geen wachttijd bij de rechtbank
- Ik kon bij de zitting aanwezig zijn, terwijl ik er anders niet bij zou zijn
- Leverde mij minder stress op
- De zitting werd daardoor niet uitgesteld
- Anders namelijk:

15. Als u nog eens een zelfde soort rechtszaak zou hebben, wat heeft dan uw voorkeur:

- Zelf aanwezig zijn in de rechtszaal
- Aanwezig zijn via een telefonische verbinding (alleen geluid)
- Aanwezig zijn via een beeldverbinding (beeld en geluid)
- Maakt me niet uit
- Anders namelijk:

Geef bij de volgende stellingen aan in hoeverre u het ermee eens of oneens bent. Zet een kruis in het betreffende vak.

	Helemaal oneens	Oneens	Niet eens, maar ook niet oneens	Mee eens	Helemaal mee eens	Niet van toe- passing
16. De rechtbank heeft mij goed geïnformeerd over hoe de zitting zou verlopen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17. De rechtszaak is eerlijk verlopen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18. De rechter behandelde mij met respect	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19. Ik kon mijn mening geven	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20. De rechter heeft naar mijn mening geluisterd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21. Ik kon de rechtszaak goed volgen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
22. De rechter is op een goede manier met mij omgegaan als ik vragen had of iets niet duidelijk was	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23. De rechter was onpartijdig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24. De rechter heeft mij hetzelfde behandeld als de andere partij	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
25. De rechter was deskundig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
26. De rechter heeft mij bij de rechtszaak betrokken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
27. Ik kon goed contact maken met de rechter tijdens de zitting	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
28. Ik kon goed contact maken met mijn advocaat tijdens de zitting	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
29. Ik kon goed contact maken met mijn tolk tijdens de zitting	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

30. Wat was de uitkomst van de rechtszaak?

- Ik heb gelijk gekregen (beroep gegrond).
- De IND heeft gelijk gekregen (beroep ongegrond).
- Ik heb nog geen uitspraak → **ga naar vraag 32**
- Anders, namelijk:

31. De rechter heeft de beslissing duidelijk uitgelegd.

- Helemaal oneens
- Oneens
- Niet eens, maar ook niet oneens
- Mee eens
- Helemaal mee eens
- Niet van toepassing

32. Wat is uw geslacht?

- Man
- Vrouw
- Overig

33. Wat is uw leeftijd?

- Jonger dan 25 jaar
- 25 – 35 jaar
- 36 – 45 jaar
- 46 – 55 jaar
- 56 – 65 jaar
- Ouder dan 65 jaar

34. Wat is uw land van herkomst?

- Syrie
- Eritrea
- Afghanistan
- Jemen
- Turkije

- Algerije
- Marokko
- Albanië
- Nigeria
- Gambia
- Anders, namelijk:

35. Hoe hebt u deze vragenlijst ingevuld?

- Zelf
- Met hulp van een (rechts)hulpverlener
- Met hulp van een tolk
- Anders, namelijk:

36. Heeft u nog vragen of opmerkingen?

Hartelijk dank voor het invullen van de vragenlijst.

Bijlage 6D: Voorbeeldbrief schriftelijke afdoening bewaringszaak



Eiser:

[REDACTED]

Verweerder:

de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Zaaknummer:

NL22 [REDACTED]

datum 31 januari 2022
onderwerp Verzoek om reactie

Geachte heer/mevrouw,

In verband met de uitbraak van het coronavirus en om het besmettingsgevaar zoveel mogelijk in te perken, heeft de Rechtspraak besloten zoveel mogelijk zaken schriftelijk of op afstand te behandelen. Onder deze uitzonderlijke omstandigheden ziet de rechtbank zich genoodzaakt om bewaringszaken

zoveel mogelijk schriftelijke behandelen.

De rechtbank verzoekt u om uiterlijk op dinsdag 1 februari 2022 vóór 17:00 uur door middel van een bericht in het digitale systeem te laten weten of u toestemming geeft om de zaak schriftelijk te laten behandelen. Indien u niet voor dinsdag 1 februari 2022 17:00 uur heeft gereageerd, gaat de rechtbank ervan uit dat de zaak schriftelijk kan worden behandeld.

Indien beide partijen daarvoor geen toestemming geven zal de zaak op zitting worden behandeld. Als partijen verschillende voorkeuren hebben, beslist de rechtbank op woensdag 2 februari 2022 vóór 12:00 uur op welke wijze de zaak zal worden behandeld.

Schriftelijke behandeling

Als de zaak schriftelijk wordt behandeld verzoekt de rechtbank de advocaat om de gronden van het beroep uiterlijk donderdag 3 februari 2022, 12:00 uur in te dienen. U wordt verzocht daarop uiterlijk vrijdag 4 februari 2022 vóór 15:00 uur te reageren. In iedere zaak, ook indien de zaak schriftelijk is behandeld, kan er voor de rechtbank aanleiding bestaan om vragen aan de advocaat en/of procesvertegenwoordiger van verweerder te stellen. In dat geval wordt de zaak op 7 februari 2022 op zitting behandeld. Indien de rechtbank geen aanleiding

BB965



ziet om de zaak op zitting te behandelen zal het dossier digitaal gesloten worden.

Zitting

Als u behandeling van de zaak op zitting wenst, verzoek ik u dat in een digitaal bericht aan de rechtbank door te geven. De rechtbank raadt u aan om ook in dat geval een verweerschrift in te dienen, dat u dan tijdens de zitting kunt aanvullen of toelichten. Indien ervoor wordt gekozen de zaak op zitting te behandelen krijgt u uiterlijk donderdag 3 februari 2022 bericht op welk tijdstip de behandeling van de zaak op maandag 7 februari 2022 zal plaatsvinden.

De uitspraak

Na sluiting van het onderzoek volgt de uitspraak uiterlijk op 14 februari 2022, tenzij de bewaring al is opgeheven. De uitspraak zal die dag in het openbaar worden uitgesproken om 15:00 uur. De uitspraak wordt kort daarna geüpload in Kei.

Hoogachtend,
de griffier

BB965