

De 'coronazaaksbehandeling (CZB)'

Jan van Breda, Sander Jansen & Maarten Verhoeven, datum 13-07-2020

Datum

13-07-2020

Auteur

Jan van Breda, Sander Jansen & Maarten Verhoeven^[1]

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

JCDI

JCDI:ADS208083:1

Vakgebied(en)

Corona (V)

Bestuursrecht algemeen / Algemeen

Gezondheidsrecht / Bijzondere onderwerpen

Bestuursprocesrecht / Algemeen

Bestuursprocesrecht / Beroep

De *lockdown* van de samenleving heeft ingrijpende gevolgen gehad voor de zaaksbehandeling door de bestuursrechter. De afgelopen maanden is een aantal initiatieven ontwikkeld om de bestuursrechtspraak bij de rechtbanken draaiende te houden. Deze zijn op hun beurt vervolgens voor een deel ingebed in het Tijdelijke procesreglement bestuursrecht en de bijbehorende werkinstructies. Voldoet de zaaksbehandeling waarin de zitting minder centraal staat in coronatijden nu nog aan de maatlat van de professionele standaarden en wat kan worden geleerd van de huidige CZB?

1. Inleiding

Februari 2020. De Nederlandse bestuursrechtspraak was vol in bedrijf, net zoals de rest van de wereld. Zaken werden voorbereid, behandeld op zitting en er werd uitspraak gedaan. Deze bedrijfsvoering werd ruw verstoord door de coronacrisis. Ook de Nederlandse bestuursrechters moeten zich aanpassen aan de nieuwe werkelijkheid. De *lockdown* van de samenleving heeft ingrijpende gevolgen voor de zaaksbehandeling door de bestuursrechter conform de professionele standaarden bestuursrecht (professionele standaarden). In dit artikel worden eerst voorbeelden en initiatieven genoemd die de afgelopen maanden zijn ontwikkeld om de bestuursrechtspraak bij de rechtbanken draaiende te houden. Vervolgens wordt de inbedding van deze initiatieven in het Tijdelijke procesreglement bestuursrecht en de bijbehorende werkinstructies beschreven. Daarna wordt deze zaaksbehandeling in coronatijden getoetst aan de maatlat van de professionele standaarden. Tot slot wordt vooruitgekeken: welke vruchten van de 'coronazaaksbehandeling' kunnen worden geplukt als er een einde komt aan de crisis?

2. De bestuursrechtspraak in februari 2020

Laten we teruggaan in de tijd naar februari 2020, toen alles nog normaal was. De bestuursrechtspraak streeft ernaar recht te spreken met inachtneming van de professionele standaarden. De professionele standaarden zijn voor de rechtbanken vastgesteld in april 2016^[2] en doorontwikkeld in de daaropvolgende jaren. In de professionele standaarden zijn veel elementen van de vroegere Nieuwe Zaaksbehandeling opgenomen: snelheid (zaken komen snel op zitting), maatwerk (meerdere regiemomenten om te kijken hoe de zaak het beste kan worden afgewikkeld) en finaliteit (het bieden van duidelijkheid in de uitspraak en het streven naar het oplossen van het achterliggende conflict). Het zwaartepunt van de gemiddelde bestuursrechtelijke procedure was onder het gesternte van het 'oude normaal' de zitting: ^[3]de mondelinge, vaak openbare behandeling van de zaak in een rechtszaal op de rechtbank. Het interne werkproces van de bestuursrechtspraak was in februari 2020 daarop ingericht. Rechters en de juridische ondersteuning werken van zitting naar zitting (zittingsgericht werken). Ze krijgen een 'zittingsrijp' dossier dat is verzameld door de administratieve ondersteuning, ze bereiden de zaak voor, ze behandelen de zaak op zitting, ze doen uitspraak en gaan verder met het volgende zittingsrijpe dossier. De professionele standaarden schrijven 'regiemomenten' voor, waarbij contact wordt gelegd met partijen om vragen te stellen, informatie te bieden over de inrichting van de zitting etc. Dit maatwerk levert iedereen veel op maar kost ook veel tijd omdat dergelijke regiemomenten bovenop het tot dan toe gebruikelijke werk komen. Deze tijd kost geld. De

bestuursrechtspraak anno februari 2020 worstelt met de vraag waar de ruimte voor deze extra tijd kan worden gevonden. De bestuursrechtspraak in eerste aanleg werkt hoofdzakelijk met een papieren dossier. Informatie komt binnen per post of fax. De gelukkige uitzondering is een deel van de vreemdelingenrechtspraak die dankzij het programma KEI beschikt over een digitale werkomgeving en een digitaal dossier waar procespartijen digitale toegang toe hebben.

3. De gevolgen van de lockdown

Toen werd het 15 maart 2020 en begon de intelligente *lockdown* van de samenleving, de rechtspraak inbegrepen. De rechters en juridische ondersteuning moesten grotendeels thuis gaan werken. Het overgrote deel heeft gelukkig vanuit huis digitaal toegang tot het systeem van de rechtspraak met een beveiligde verbinding of een speciale notebook. Maar in niet-vreemdelingenzaken beschikt de rechtbank niet over een digitaal dossier. Papieren dossiers of kopieën moeten naar huis worden vervoerd of delen moeten worden in gescand en worden gemaïld. Thuis staat geen fax. De *lockdown* maakte het al met al onmogelijk om in maart en april zittingen te houden op de schaal van de pre-coronatijd. De bestuursrechtspraak kon in die maanden niet met volle kracht vooruit met alleen digitaal thuiswerken. Vanaf 11 mei 2020 kunnen meer zittingen worden gehouden door zittingzalen 'corona-proof' in te richten dan wel geschikt te maken om met een videoverbinding contact te leggen met partijen. Bij de meeste rechtbanken is het aantal beschikbare zalen voor bestuursrechtelijke zaken echter beperkt, gelet op de behoefte aan zittingscapaciteit bij andere sectoren.

4. Initiatieven in verband met coronaknelpunten

Direct na 15 maart 2020 begon de bestuursrechtspraak aan het omdenken. Bestaande mogelijkheden binnen de Algemene wet bestuursrecht (Awb) werden benut en nieuwe mogelijkheden werden gezocht. Gelukkig is de Awbprocedure relatief modern, ook door de wetwijzigingen die waren doorgevoerd met de introductie van KEI.

De belangrijkste verandering binnen de rechtspraak is een verandering achter de (beeld)schermen. Door het thuiswerken en de beperkte zittingscapaciteit is het niet goed mogelijk om te werken van zitting naar zitting. Dat betekent dat rechters en griffiers zijn gaan *werken van zaak naar zaak*. Ze werken met een dossier dat niet veel meer bevat dan het bestreden besluit en het beroepschrift en gaan met de instrumenten van de Awb aan de gang om genoeg informatie te verzamelen voor een uitspraak, met of zonder zitting. Daarmee verschuift het accent in de juridische procedure van het onderzoek ter zitting naar het vooronderzoek. Dit heeft voor- en na delen. Het voordeel is dat rechters en secretarissen langer betrokken zijn bij het dossier. Net zoals een advocaat of juridisch medewerker van een bestuursorgaan. Die zijn immers ook betrokken bij een zaak vanaf het moment dat de cliënt op gesprek komt, of een aanvraag wordt ingediend. Door de grotere betrokkenheid hebben de rechters en secretarissen wel meer tijd in de specifieke zaak voor maatwerk en regie. Door maatwerk kan gericht worden bepaald of een zitting in de desbetreffende zaak noodzakelijk is of niet. Verder kan gericht informatie worden verzameld door het stellen van vragen, een (telefonische) inlichtingencomparitie of het inschakelen van een deskundige zoals de Stichting advisering bestuursrechtspraak. Door de gerichte verzameling van informatie in het vooronderzoek, weten partijen sneller in welke onderdelen van de zaak de rechtbank is geïnteresseerd. Met andere woorden, zij weten sneller waar het om draait. Het nadeel is dat deze aanpak ook leidt tot een langere procedure. Immers, informatierondes vereisen hoor en wederhoor en een extra uitwisseling van standpunten en/of stukken kost tijd. De tijdswinst die werd geboekt met de nieuwe zaaksbehandeling (met snel een zitting in iedere zaak) kan niet langer worden geboekt als er weinig zittingscapaciteit is. Het tijdelijk omschakelen van zittingsgericht werken naar zaaksgericht werken is geen sinecure en een organisatorische uitdaging. Zeker in de eerste weken van de coronacrisis moesten hier de nodige stappen worden gezet.

Doordat het van zitting naar zitting werken even is losgelaten, kijken bestuursrechters ook meer naar de noodzaak van een zitting en of deze met *toepassing van artikel 8:57 Awb* met toestemming van partijen achterwege kan blijven. Al voordat we van corona hadden gehoord, werd een ruimere inzet van artikel 8:57 Awb verkend. Bij de Rechtbank Gelderland (en later bij de Rechtbank Oost-Brabant) waren in 2019 al projecten gestart om meer zaken op het gebied van sociale zekerheid met toestemming van partijen zonder zitting af te doen. In deze projecten keken de rechter en juridisch medewerker in een vroeg stadium of een zitting noodzakelijk was. Als alle benodigde informatie al in het dossier zat, kreeg de eiser een brief waarin de desbetreffende rechter aangaf dat hij of zij alle informatie heeft en dat de zitting zou kunnen worden overslagen. Partijen konden kiezen voor een snelle uitspraak (gemiddeld binnen twee of drie weken na het verkrijgen van toestemming) of toch nog eerst een zitting. In de helft van de zaken van de projecten werd toestemming gegeven voor afdoening zonder zitting. Sinds de *lockdown* is in veel meer zaken aan partijen toestemming gevraagd om de *zaak zonder zitting af te doen*. Alle rechtbanken zijn hier veel nadrukkelijker naar gaan kijken. Hierbij zijn verschillende varianten. Soms wordt partijen direct gevraagd of zij toestemming geven voor afdoening buiten zitting op basis van artikel 8:57 Awb. Soms maakt de rechtbank daarvoor een extra schriftelijke ronde en krijgen partijen de gelegenheid voor een schriftelijke repliek en dupliek (artikel 8:43 Awb). In de zaken waar de rechtbank blijkt dat er extra informatie nodig is, stelt de rechtbank schriftelijk vragen aan partijen met een reactiemogelijkheid. In de praktijk zijn dit de informatieve vragen die normaliter op zitting zouden zijn gesteld. Na de

extra ronde of na ontvangst van de antwoorden op vragen, beziet de rechtbank of toestemming op basis van artikel 8:57 Awb kan worden gevraagd om de zaak zonder zitting af te doen. Overigens hoeft deze toestemming niet noodzakelijkerwijs schriftelijk te worden gevraagd. Dit kan ook in een telefonische inlichtingencomparitie op basis van artikel 8:44 Awb waaraan alle partijen telefonisch (of online) deelnemen, onder leiding van de rechter en met een meeluisterende secretaris.

5. Hulpmiddelen in coronatijd

De extra ronde en het stellen van vragen leiden tot veel papier. Een hulpmiddel bij deze extra communicatierondes is de mogelijkheid van het sturen van beveiligde e-mails aan de rechtbank in alle bestuursrechtelijke zaken. Na het stoppen van het project KEI heeft de rechtspraak vooral ingezet op het zo snel mogelijk creëren van een veilige manier van e-mailen tussen de rechtspraak en partijen. Dit heeft geresulteerd in de mogelijkheid van *veilig mailen*.^[6] In asiel- en bewaringszaken blijft het portaal voor digitaal procederen bestaan. Daarnaast blijft de mogelijkheid bestaan voor het instellen van digitaal beroep.

Daarnaast heeft de rechtspraak relatief snel de mogelijkheid van *onlinezittingen* ontdekt. In bewaringszaken werd al gebruikgemaakt van telehoor-zittingszalen met een beveiligde verbinding met een detentiecentrum. Ook werd al gebruik gemaakt van teleconference-bellen bij inlichtingencomparities.^[7] Daarbij komt de onlinezitting via de Skype web app.^[8] Hierbij stuurt de rechtspraak partijen per e-mail een uitnodiging voor een onlinezitting of overleg. Ook kan een directe koppeling worden gelegd. Partijen kunnen dan deelnemen per smartphone, tablet of notebook. Het is ook mogelijk voor journalisten om de zitting virtueel bij te wonen. Het bepalen dat een onlinezitting wordt gehouden is een procesbeslissing en wil niets zeggen over (on-)partijdigheid of vooringenomenheid van de desbetreffende rechter.^[9] De ervaringen tot nu toe van de rechters die een onlinezitting hebben gehouden, zijn divers. Over één ding zijn ze het eens. In het algemeen laat de techniek hen niet in de steek en lukt het redelijk gemakkelijk om iedereen op volwaardige wijze aan de zitting te laten deelnemen. De meeste rechters vinden dat een onlinezitting meer inspanning vergt dan een gewone (fysieke) zitting. De zittingen duren langer dan een gewone zitting. Het is lastiger om de regie vast te houden. Veel non-verbale signalen van en naar partijen gaan in de onlinezitting verloren. In zaken waar geen toestemming wordt gegeven voor afdoening buiten zitting of in zaken waar de rechtbank zelf een zitting noodzakelijk acht, kan een onlinezitting uitkomst bieden (bijvoorbeeld als er geen zalen in de rechtbank beschikbaar zijn of als de reis naar de rechtbank te veel van partijen vergt).^[10]

In voorlopige voorzieningen kiezen de rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) in coronatijden ook met regelmaat voor een snellere route, namelijk een *uitspraak zonder zitting*, met toepassing van artikel 8:83 lid 4 Awb (de zogenaamde superspoed- of vliegtuigtrapzaken). Dat is iets anders dan uitspraak doen 'buiten zitting' (met toestemming van partijen). Het is ook iets anders dan een uitspraak met toepassing van artikel 8:83 lid 3 Awb want in die gevallen is er 'kennelijk' (dat wil zeggen redelijkerwijs) geen twijfel mogelijk over de uitkomst. De Afdeling formuleerde het zo: 'Omdat de overgelegde stukken in deze zaak naar het oordeel van de voorzieningenrechter voldoende inzicht bieden in de standpunten van partijen en partijen niet in hun belangen worden geschaad, zal de voorzieningenrechter, gelet op het aanwezige spoedeisend belang, uitspraak doen zonder zitting.'^[11] Deze aanpak is overgenomen door voorzieningenrechters in eerste aanleg, zeker in het begin van de *lockdown*. Overigens speelt de coronacrisis wel een rol in de inhoudelijke belangenafweging bij voorzieningenrechters. Zo is bijvoorbeeld de verplichting voor iedere Nederlander om zoveel mogelijk thuis te blijven, voldoende voor de schorsing van een besluit dat strekt tot ontruiming.^[12]

Door de coronacrisis zijn er ook nog veel perikelen geweest over de *openbaarmaking* van uitspraken. In een verhelderende uitspraak oordeelde de ABRvS dat de rechtbanken de openbaarmakingszittingen onder de huidige omstandigheden mogen opschorten. Ook schetst de ABRvS tijdelijke alternatieven voor de rechtbanken om aan de openbaarheid inhoud te geven. Een van die alternatieven is het opstellen van een proces-verbaal van de uitspraken die op een dag zijn gedaan en dat voor iedereen toegankelijk maken. Een ander alternatief is het zoveel mogelijk publiceren van de uitspraken op www.rechtspraak.nl.^[13] Over het algemeen kiezen de rechtbanken op dit moment voor het opstellen en aankondigen van het proces-verbaal kort na de uitspraakdatum (waarna het door belangstellenden kan worden opgevraagd).

6. Tijdelijke regelingen in coronatijd

6.1 Achtergrond

De uitbraak van de coronacrisis zette de nodige wijzigingen in gang in de zaaksaanpak van de bestuursrechter. Hierbij kon in vrijwel alle gevallen aangesloten worden bij de bestaande wetgeving (met name de Awb) en de bestaande jurisprudentie. Niettemin werd ook al snel onderkend dat het wenselijk en soms noodzakelijk was om die wijzigingen te verankeren in regelgeving. Bovendien werd snel onderkend dat de crisis landelijke afstemming zou vergen. Zoveel mogelijk moest vermeden worden dat de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken elk hun eigen afspraken zouden maken over de zaaksaanpak in coronatijden; dat zou voor partijen, met name voor de zogenaamde ketenpartners als bijvoorbeeld IND, UWV, Belastingdienst en Omgevingsdiensten, maar zeker ook voor rechtsbijstandverleners (advocaten, andere

professioneel gemachtigden), onwenselijk gecompliceerd worden. Landelijke afstemming vond altijd al plaats, natuurlijk, in onder meer het Landelijk Overleg Vakinhoud Bestuursrecht (LOVB). Hierin nemen vertegenwoordigers van alle rechtbanken plaats. Ook vertegenwoordigers van de hoger-beroepscolleges zijn (als toehoorder) aanwezig bij de vergaderingen. Omdat de verwachting was dat frequent en snel beslissingen genomen zouden moeten worden met mogelijk een grote impact op de werkprocessen van de rechtbanken én op partijen, werd een week na de fysieke 'sluiting' van de rechtbanken besloten tot oprichting van een zogenoemd Kernteam bestuursrecht. Daarin namen zitting de leden van het dagelijks bestuur en de secretaris van het LOVB, een lid van OBER (het Overleg Belastingrechtspraak), de voorzitter van de redactieraad procesreglement en de drie voorzitters van de onderscheidenlijke landelijke Expertgroepen Vreemdelingenrecht, Administratieve processen en Awb.^[14] Dit Kernteam heeft, ondersteund door rechters en juridisch medewerkers, een adviserende rol gespeeld bij de opstelling van coronawetgeving wat betreft het bestuursrecht en heeft de Tijdelijke regeling bestuursrecht (Trb) en de zogeheten Werkinstructies voorbereid waarna deze door het LOVB zijn vastgesteld. Ook zijn in het Kernteam afspraken gemaakt over de aanpak van bepaalde concrete problemen.^[15] Verder heeft het Kernteam gefunctioneerd als centraal verzamelpunt voor de vragen die bij de rechtbanken leefden over de uitvoering van in wetgeving of jurisprudentie opgelegde maatregelen. Die vragen konden weer leiden tot aanpassingen in de Trb of in de Werkinstructies.

De regelgeving met betekenis voor het bestuursrecht in tijden van corona die hierna aan de orde komt is de volgende:

- De Tijdelijke wet COVID-19;^[16]
- De Algemene regeling zaaksbehandeling rechtspraak;
- De Trb;
- Werkinstructies.

Deze regelingen worden niet uitputtend besproken. Er wordt ingezoomd op de elementen die naar ons inzicht het meest van belang zijn voor de bestuursrechtspraktijk, met name waar het gaat om het streven van de bestuursrechter om meer regie te voeren.

6.2 De regelingen: onderlinge verhouding en inhoud

Vooraf een opmerking over hoe de drie laatstgenoemde regelingen zich tot elkaar verhouden. De Algemene regeling zaaksbehandeling rechtspraak (Algemene regeling), de Trb en de Werkinstructies hangen nauw met elkaar samen. De Algemene regeling en de Trb zijn gepubliceerd op rechtspraak.nl en openbaar toegankelijk; de Werkinstructies zijn interne documenten. De Algemene regeling heeft betrekking op alle zaken die de rechtbanken behandelen. De Trb ziet specifiek op het bestuursrecht. De Trb geldt niet alleen aanvullend op de Algemene regeling, maar ook op het Procesreglement Bestuursrecht 2017 en het Procesreglement Bestuursrecht Rechtbanken (Niet-KEI-zaken) 2017 voor het procederen in bestuursrechtelijke zaken bij de rechtbanken. De Werkinstructies bevatten meer praktische uitwerkingen over de afdoening van bepaalde typen bestuursrechtelijke zaken.^[17]

Tijdelijke Wet COVID-19^[18]

Veel bepalingen in de Tijdelijke Wet COVID-19 zien op wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek en in het strafrecht. Alleen artikel 2 lid 1 ziet op de bestuursrechtelijke procedure: is een fysieke zitting onmogelijk, dan kan de *mondelinge behandeling* plaatsvinden door middel van een 'tweezijdig(?) *elektronisch* communicatiemiddel.'^[19] In de praktijk zagen we met name dat in de eerste dagen van de 'sluiting' van de rechtbank gebruik werd gemaakt van groepstelefoongesprekken. Binnen enkele weken kwamen faciliteiten beschikbaar om thuis dan wel in een zittingszaal gebruik te maken van audiovisuele hulpmiddelen.^[20]

De Tijdelijke Wet COVID-19 moest buiten twijfel stellen dat de mondelinge behandeling met elektronische communicatiemiddelen ook kan plaatsvinden wanneer een fysieke zitting niet mogelijk is vanwege het virus.^[21] De woorden 'buiten twijfel' geven al aan dat die twijfel inderdaad bestond. Zo vroeg de rechtspraak zich af of deze behandeling wel gelijk kon worden gesteld met een 'gewone' (lees: fysieke) zitting. Het antwoord was ja. De inzet van elektronische middelen op de zitting benadert de fysieke zitting en dat is volgens de wetgever voldoende.^[22] Toestemming van partijen^[23] was volgens de wetgever niet nodig; een belangrijke vaststelling, omdat de rechtbanken voor de inwerkingtreding van de Tijdelijke Wet COVID-19 hiervan (zekerheidshalve) wel waren uitgegaan.^[24] Of de zitting al dan niet openbaar is, maakt volgens de wetgever niet uit. In de Nota naar aanleiding van het verslag^[25] werd daar nog aan toegevoegd dat in verband met de belangrijke openbaarheid van rechtspraak fysieke zittingen worden gehouden waar dat mogelijk is; pas als dat niet het geval is vanwege het virus, wordt teruggevallen op een zitting met audiovisuele hulpmiddelen. Vindt de rechter dat geen geschikt middel, dan kan hij of zij de behandeling van de zaak aanhouden tot een later moment.^[26] De Tijdelijke Wet COVID-19 benoemt overigens niet expliciet de optie om zaken af te doen zonder zitting met toestemming van partijen. Op zich begrijpelijk, want dit instrument staat al in de Awb. Dit roept de vraag op of de wetgever een opvatting heeft bedoeld te geven over de inzet van deze in tijden van corona zo geschikte optie: moet hieraan de voorkeur worden gegeven boven een onlinezitting? Hoe dan ook, met de Tijdelijke Wet COVID-19 is een belangrijke piketpaal geslagen voor de zaaksbehandeling in de bestuursrechtspraak.

Algemene regeling en de Trb

De Algemene regeling regelt onder meer het gebruik van de *veilig-mailenvoorziening*. Vóór corona werd in de bestuursrechtspraak niet gecommuniceerd per e-mail, tenzij dat vanwege de spoedeisendheid van de zaak het enig praktisch haalbare was (concreet: in voorlopige voorzieningen). Die e-mails werden dan onbeveiligd verzonden, wat in beginsel natuurlijk onwenselijk is. Na de stopzetting van KEI bleef er behoefte aan een (veilige) e-mailvoorziening om snel te kunnen communiceren met partijen. Al voor de coronacrisis waren daarom initiatieven in gang gezet om te komen tot een uitrol van een voorziening voor veilig mailen. De crisis heeft dat proces versneld. Van belang is te onderkennen dat de bestuursrechter deze voorziening alleen gebruikt als een partij daarom verzoekt of als die na een verzoek van de rechter daarmee akkoord gaat of als die partij zelf al heeft gecommuniceerd via veilig mailen.^[27] Veilig mailen kan dus niet verplichtend worden opgelegd. Hiermee hangt samen dat – anders dan indertijd de bedoeling was met KEI – het papieren dossier leidend blijft. Er ontstaat geen digitaal dossier, ook niet in het geval dat alle stukken in het dossier zijn uitgewisseld via veilig e-mailen.

Toen de rechtspraak zijn deuren deels moest sluiten, werd meteen onderkend dat er zaken zijn waarin het verkrijgen van een rechterlijk oordeel zo spoedeisend was dat ze hoe dan ook behandeld moesten worden. Tegelijk werd onderkend dat die groep zaken scherp moest worden afgebakend. Gezien de vele aanpassingen die het veilig^[28] houden van een fysieke zitting nu eenmaal met zich bracht, kon (aanvankelijk) slechts een zeer beperkt aantal zaken behandeld worden. Dit heeft geleid tot twee lijsten: zeer urgente^[29] respectievelijk urgente zaken. Voor de urgente^[30] zaken verwijst de Algemene regeling naar de Trb. Opvallend is dat de Trb maatwerk mogelijk maakt.^[31] Zo kan de bestuursrechter voorrang geven aan schrijnende zaken, zaken die al lang liggen of relatief eenvoudig zijn af te doen. Volgens de Trb gaat de zitting zoveel mogelijk via een telefonische beeldverbinding. De Trb geeft criteria waarmee rekening kan worden gehouden bij de beoordeling of een zaak 'fysiek' zal worden behandeld. Hiermee weerspiegelt de Trb, meer dan de Algemene regeling en de Tijdelijke wet COVID-19, het streven van de bestuursrechter, zoals dat ook naar voren komt in de professionele standaarden, om maatwerk te leveren. De vraag is echter hoe dit zich verhoudt tot de opmerking in de Tijdelijke wet COVID-19 en de Algemene regeling over de openbaarheid van rechtspraak en de voorrang die moet worden gegeven aan fysieke zittingen en aan (zeer) urgente zaken.

De Werkinstructies

Vanaf 7 april 2020 tot 11 mei gold de Werkinstructie fase 2 die als uitgangspunt had: zoveel mogelijk schriftelijk afdoen. Kon dat niet, dan kwam een telefonische (beeld) verbinding in zicht en onder omstandigheden een fysieke zitting, afhankelijk van de capaciteit aan corona-proof zittingszalen en de beschikbare publieke ruimte binnen een gerechtsgebouw. Dat verschilt per gerecht. Sinds 11 mei geldt Werkinstructie fase 3, die het uitgangspunt van de schriftelijke zaaksbehandeling herhaalt.

7. De professionele standaarden en een blik op de toekomst

7.1 De professionele standaarden, waarover hebben we het eigenlijk?

De vraag die zich aandient is hoe de ontwikkelingen en initiatieven die hierboven zijn beschreven, zich verhouden tot de professionele standaarden. Sluiten ze er mooi bij aan of bestaat er veeleer spanning? Alvorens daar iets zinnigs over op te merken, is het goed kort aan te geven waarover we het eigenlijk hebben als we spreken over de professionele standaarden. We hebben het over kwaliteitsnormen, ontwikkeld en vastgesteld door rechters zelf. De professionele standaarden zijn bedoeld voor intern gebruik en worden gehanteerd als uitgangspunten in bestuursrechtelijke procedures; belangrijke uitgangspunten maar tegelijk uitgangspunten waarvan kan worden afgeweken.^[32] Het leidend adagium is 'pas toe of leg uit.' Het zijn dan ook geen rechtsregels en ze kunnen ('zodra dat nodig is')^[33] worden aangepast aan maatschappelijke veranderingen. De fundamenten van de professionele standaarden zijn deskundigheid, bejegening, snelheid en aandacht en tijd voor de zaak. Maatwerk dus. In de wereld van de professionele standaarden voert de rechter de regie, wordt met partijen contact gezocht, worden vragen aan partijen voorgelegd, wordt informatie over de zitting – die op zeker moment wordt belegd – verstrekt. Dergelijk maatwerk vergt echter tijd. In dat opzicht kan het serieus nemen van de professionele standaarden behoorlijk tijdrovend zijn, wat zich in ieder geval met een van de fundamenten (snelheid) slecht verdraagt.

7.2 Van zittingsgericht naar zaaksgericht

Wie, de voor iedereen toegankelijke, professionele standaarden raadpleegt, krijgt al snel de indruk dat de zitting als stip aan de horizon fungeert. Die indruk is niet onjuist. Artikelen 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 en 2.6 bevatten tal van bepalingen die zich welbeschouwd concentreren op de te houden zitting. En al gaat een behoorlijk aantal van de bepalingen over de fasen voor de zitting, ze zijn sterk gericht op de zitting. De zitting staat in de professionele standaarden centraal. Hieraan gekoppeld wordt een intensivering van het vooronderzoek opdat de zitting effectiever en meer efficiënt kan verlopen. Maar sinds corona ook in ons land heerst, worden er veel minder bestuursrechtelijke zittingen gehouden. Ook na de versoepeling vanaf 11 mei 2020 is het aantal zittingen vergeleken met het tijdperk van pre-corona nog altijd beperkt. Deze constatering legt een

fundamentele wijziging bloot in de modus operandi van de bestuursrechter in coronatijden: de zittingsgerichte benadering is vanwege corona noodgedwongen vervangen door een meer zaaksgerichte aanpak. Een zaaksgerichte benadering leunt sterk – sterker dan een zittingsgerichte werkwijze – op (instrumenten/bevoegdheden uit) het vooronderzoek.^[34] Het valt op dat de bestuursrechter in het coronatijdperk veel vaker dan voorheen overweegt – als hij van oordeel is dat hij beschikt over alle benodigde informatie om uitspraak te doen – om artikel 8:57 Awb in te zetten, en dat ook doet. Dit, na toestemming van partijen, afdoen zonder zitting heeft door corona een hoge vlucht genomen. Als partijen toestemming geven, wacht hen de beloning van een snelle uitspraak. In de praktijk hebben zich een ‘fast track’ en een nog ‘faster track’ ontwikkeld. De rechter kan partijen eerst nog een schriftelijke ronde van re- en dupliek bieden voordat hij zonder zitting uitspraak doet. Hij kan echter ook direct de zaak afdoen. Gegeven dat de professionele standaarden zo (in)gericht zijn op de zitting, verdraagt de frequente toepassing van artikel 8:57 Awb zich slecht met die professionele standaarden.^[35] In plaats van een focus op de zitting (na geïntensiveerd vooronderzoek), ligt de nadruk in het proces nu kortom op het vooronderzoek met de zitting als bonus als corona het toelaat. Dat schuurt met de professionele standaarden. De vraag is overigens hoe erg dat is. Want er staat tegenover dat de huidige zaaksgerichte insteek een grote betrokkenheid meebrengt van de behandelend (secretaris en) rechter. Daardoor kan de rechter meer regie voeren en maatwerk bieden.^[36] Een minder gunstig neveneffect van de zaaksgerichte aanpak die thans veelal wordt gevolgd, is de verlengende werking die kan kleven aan deze aanpak, in de gevallen dat een zitting toch moet plaatsvinden (omdat niet alle informatie boven tafel is gekomen of als partijen geen toestemming voor afdoening buiten zitting geven).

De professionele standaarden gaan uit van een zitting, in principe een fysieke zitting. In de huidige (corona) bestuursrechtspraak zien we drie varianten van de bestuursrechtelijke procedure: 1) met fysieke zitting in het gerechtsgebouw, 2) met een onlinezitting en 3) zonder zitting. Gebleken is dat in een substantieel aantal zaken optie 3 (op grond van artikel 8:57 Awb, al dan niet voorafgegaan door een extra schriftelijke ronde of het stellen van vragen) wordt geprefereerd, niet alleen door de rechter, ook door partijen.^[37]

Wij wijzen er nog op dat artikel 2 lid 3 Trb een koppeling legt tussen het afdoen zonder zitting (artikel 8:57 Awb of artikel 8:83 lid 3 en 4 Awb) en zaken die relatief eenvoudig zijn. Veel zaken waarin zonder zitting wordt afgedaan zullen wel aan die conditie voldoen. Maar de vraag is of het niet nog meer aan de wens van partijen kan worden overgelaten, zij het nadat de rechter aan hen heeft voorgelegd of zij heel snel en zonder zitting hun zaak afgedaan willen hebben dan wel met zitting. Hier past de kanttekening dat een snelle afdoening in het belang van de ene partij kan zijn, maar juist niet in het belang van de andere partij (bijvoorbeeld in handhavingsskwesies).

Onlinezittingen?

Wanneer een fysieke zitting niet mogelijk is, kan de mondelinge behandeling ‘op afstand’ worden georganiseerd door middel van elektronische tweezijdige communicatie. ‘Artikel 2 Tijdelijke Wet COVID-19 maakt dat er een basis is voor de toepassing van telefonie, videoverbindingen of andere audiovisuele transmissie voor alle betrokkenen bij de zitting, ook zonder de instemming [curs.: auteurs] van een of meer van hen.’^[38] De memorie van toelichting vervolgt aldus: ‘Tweezijdige audiovisuele communicatiemiddelen bieden de beste mogelijkheid voor interactie tussen de partijen maar zijn vanuit technisch oogpunt bewerklijker om te realiseren, zeker wanneer grotere aantallen personen moeten kunnen deelnemen (...).’ Daarom wordt ook ruimte gegeven voor het gebruik van technisch eenvoudiger communicatievormen. Het criterium daarvoor dat de memorie van toelichting noemt is of een afweging van de betrokken belangen zulks aanvaardbaar acht.^[39] In het huidige tijdperk van coronarechtspraak kan een rechter partijen dus opleggen dat een – in plaats van fysieke – onlinezitting wordt belegd. Dat gebeurt ook. De nadelen die eraan kleven zoals een lastiger te voeren regie en een verlies aan non-verbale communicatie, maken wel dat de dynamiek en diepgang van een fysieke zitting – waar de professionele standaarden primair van uitgaan – niet worden geëvenaard.

Openbaarheid

De in sommige regelingen te herkennen wens om een procedure toch vooral met een zitting te bekronen, is mede ingegeven door het belang dat aan openbaarheid wordt gehecht. Het uitgangspunt is dat terechtzittingen in het openbaar plaatsvinden.^[40] Het betreft evenwel niet een absoluut recht; uitzonderingen bij wet bepaald, zijn geoorloofd. Artikel 2 Tijdelijke Wet COVID-19 biedt een dergelijke basis voor uitzonderingen.^[41] Dit is overigens niet het unieke instrument van de bestuursrechter waar het de mogelijkheid betreft de openbaarheid van zittingen te beperken. Ook artikel 8:62 lid 2 onder d Awb geeft de bestuursrechter de bevoegdheid tot een beperking van de openbaarheid van de zitting.

De in artikel 2 Tijdelijke Wet COVID-19 opgenomen mogelijkheid om af te zien van een fysieke zitting, kan gevolgen hebben voor de openbaarheid van de zitting. Dit mogelijke spanningsveld manifesteert zich met name ten opzichte van het grote publiek. De deelname van procespartijen is gewaarborgd bij een mondelinge behandeling op afstand die uitsluitend plaatsvindt door middel van het gebruik van tweezijdige elektronische communicatie. Het bijwonen van een onlinezitting door een journalist is evenmin een probleem. Ook kan een belangstellende zich aanmelden bij de rechtspraak om een onlinezitting bij te wonen. Het is mogelijk om een livestream te verzorgen van een fysieke zitting.^[42] Ook kunnen meerdere zittingszalen binnen een gerechtsgebouw via een skypeverbinding met elkaar worden verbonden opdat iedereen veilig de zitting kan bijwonen. Deze technische mogelijkheden kunnen niet zomaar in iedere zaak worden toegepast. Er zijn

privacyaspecten om rekening mee te houden, bijvoorbeeld in vreemdelingenzaken. Voorkomen moet worden dat selectief wordt geknipt en geplakt en vervolgens bijvoorbeeld op internet wordt gepost. In onlinezittingen mogen geen opnames worden gemaakt – dat mocht voor corona ook niet – en bij grotere aantallen personen is de naleving van dit verbod moeilijk te controleren. Een livestream van een onlinezitting is technisch niet te realiseren. Zaken die kunnen rekenen op bovengemiddelde belangstelling vanuit de samenleving, zullen om die reden meer in aanmerking komen voor een fysieke zitting dan een onlinezitting. Uitspraken in zaken die online zijn behandeld en waarvan bekend is dat er belangstelling vanuit de samenleving voor is, worden gepubliceerd op rechtspraak.nl.

8. Alles overziend; never waste a good crisis^[43]

We sluiten af met een drietal bevindingen.

1. Wordt het accent gelegd op een tekstuele, inhoudelijke lezing van de professionele standaarden, dan is de conclusie dat de professionele standaarden op punten wringen met de huidige bestuursrechtspraak, inbegrepen de meer positieve ervaringen. Worden de professionele standaarden meer vanuit de ratio en strekking geïnterpreteerd, met maatwerk, snelheid en partijcontact als overkoepelende doelen, dan schuiven de corona praktijk en de professionele standaarden al dichter naar elkaar toe.
2. De professionele standaarden kenmerken zich door zittingsgerichtheid. De bestuursrechtspraak tijdens de coronacrisis laat op zijn minst twee dingen zien die tot nadere overpeinzing dwingen. Ten eerste blijkt een meer zaaks- dan zittingsgerichte benadering aan het streven naar maatwerk te kunnen voldoen. Die zaaksgerichte aanpak leent zich voor een groter aantal zaken dan de categorieën geschillen waarmee tot nu toe werd geëxperimenteerd. Die zaaksgerichte werkwijze, ofschoon noodgedwongen ingevoerd, stemt veel partijen tot tevredenheid. In de tweede plaats leert de coronarechtspraak ons dat in een substantieel aantal procedures een zitting achterwege kan blijven.
3. De professionele standaarden kunnen worden aangepast, niet alleen aan vakinhoudelijke maar ook aan maatschappelijke ontwikkelingen. Dat kan 'zodra dat nodig is'. Het is nu een goed moment om ook een zaaksgerichte aanpak conform de wens van partijen een plaats te geven in de professionele standaarden.^[44]Een zitting is daarbij niet langer een doel op zich maar een van de middelen om aan de wensen van partijen te voldoen; partijen achten een zitting (lang) niet altijd noodzakelijk. Eerdere ervaringen met een zaaksgerichte aanpak waren al positief. Nu ook de ervaringen met een zaaksgerichte insteek ten tijde van corona veel positiefs opleveren, loont het om deze goede aspecten van een zaaksgerichte benadering ook na het coronatijdperk te handhaven.

Voetnoten

[\[1\]](#)

Mr. drs. J.H. van Breda is senior-rechter in de Rechtbank Gelderland en voorzitter van de landelijke Expertgroep Awb binnen de rechtspraak; mr. dr. A.M.L. Jansen is universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Maastricht; en mr. M.J.H.M. Verhoeven is senior rechter bij de Rechtbank Oost-Brabant en voorzitter van de landelijke expertgroep Wabo binnen de rechtspraak. Van Breda en Verhoeven schrijven dit artikel op persoonlijke titel.

[\[2\]](#)

Zie www.rechtspraak.nl (rechtspraak in Nederland/rechters/professionele standaarden van rechters). De professionele standaarden voor de hoger beroepscolleges staan op de websites van de desbetreffende colleges.

[\[3\]](#)

Zie o.a. A.T. Marseille, W. Swinkels & H.M. De Jong, 'Professionele standaarden en de praktijk van de zitting bij de bestuursrechter', *NTB* 2018/73; en A.T. Marseille, B.W.N. de Waard & P. Laskewitz, 'De Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht in de praktijk', *NJB* 2015/1482, afl. 29.

[\[4\]](#)

De instrumenten van het vooronderzoek als bedoeld in afdeling 8.2.2 Awb.

[\[5\]](#)

Project Jaguar bij de Rechtbank Gelderland en project Panter bij de Rechtbank Oost-Brabant.

[\[6\]](#)

Zie rechtspraak.nl/contact/veilig mailen met de rechtspraak.

[\[7\]](#)

Zie het procesverloop in de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 18 december 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:7247.

[\[8\]](#)

Zie rechtspraak.nl/coronavirus/online zittingen en overleggen.

[9]

ABRvS 30 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:897; Rb Oost-Brabant (vz.) 3 april 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:1904.

[10]

Niet iedere zaal is 'coronaproof' te maken. Bovendien kunnen ook de publieke ruimtes (portiersloge, wachttruimte etc.) in de rechtbank maar een bepaald aantal bezoekers aan. Dit kan per gerechtsgebouw verschillen.

[11]

ABRvS 25 maart 2020 (vz.), ECLI:NL:RVS:2020:830.

[12]

Rb. Zeeland-West-Brabant 22 april 2020 (vz.), ECLI:NL:RBZWB:2020:1912, Rb. Oost-Brabant 22 april 2020 (vz.), ECLI:NL:RBOBR:2020:2349.

[13]

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

[14]

In deze landelijke Expertgroepen zijn alle rechtbanken vertegenwoordigd. Ook nemen vertegenwoordigers van Hogerberoepscolleges deel aan de overleggen. De Expertgroepen hebben een adviserende rol.

[15]

Bijv. over hoe om te gaan met het uitspreken in het openbaar na de uitspraak van de Afdeling van 7 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:992.

[16]

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

[17]

Zoals over de opschorting van de openbaarmakingszittingen en bewaringszaken.

[18]

In het Staatsblad gepubliceerd op 24 april 2020. Art. 35 lid 2 regelt dat par. 2, voor het bestuursrecht relevant, tot 16 maart 2020 kan terugwerken. Dit moest specifiek worden geregeld bij Koninklijk Besluit. Het klein KB waarin dat is gebeurd, is gepubliceerd op dezelfde dag: zie *Stb.* 2020, 126.

[19]

[Kamerstukken II 2019/20, 35434, 3](#), p. 3: Audio Video (AV)-stream (groeps) telefoongesprek; beeldbellen; AV-vergaderapplicatie.

[20]

De rechtspraak maakt gebruik van Skype for business. Dat was ook voor corona al het geval, maar enkel voor interne communicatie. Het programma is in zeven haasten geschikt gemaakt voor ook externe communicatie.

[21]

[Kamerstukken II 2019/20, 35434, 3](#), p. 4.

[22]

Dit brengt overigens met zich dat de proceskostenveroordeling bij een 'elektronische zitting' niet afwijkt van die bij een fysieke zitting.

[23]

Over de boeg van een soort analoge toepassing van de toestemming om een (fysieke) zitting achterwege te laten na toepassing van art. 8:57 Awb.

[24]

Zie [Kamerstukken II 2019/20, 35434, 3](#), p. 4.

[25]

[Kamerstukken I 2019/20, 35434, C](#), p. 6.

[26]

[Kamerstukken II 2019/20, 35434, 3](#), p. 5.

[27]

Zie art. 1.2.2 Algemene regeling.

[28]

Veilig, niet alleen voor medewerkers van de rechtbanken maar óók voor partijen, verdachten, advocaten etc.

[29]

Art. 2.2 Algemene regeling (voorlopige voorzieningen met 'superspoed' en bewaringszaken).

[30]

Art. 3 lid 1 omschrijft niet nader wat wordt verstaan onder 'urgent'.

[31]

Art. 2 lid 3.

[32]

Vgl. ook over de voorloper van de professionele standaarden, de Nieuwe Zaaksbehandeling (NZB), A. Verburg, *Bestuursrechtspraak in balans* (diss. Utrecht), BJu, 2019, p. 78: de NZB is 'een programma, een gids (...), geen dwingend keurslijf en al helemaal geen protocol dat de rechter maar hoeft af te lopen'. Net als aan de professionele standaarden was 'in de NZB aan de zitting een essentiële rol toebedeeld' (a.w., p. 78 en par. 3.4).

[33]

Zie de begeleidende tekst bij de professionele standaarden op www.rechtspraak.nl.

[34]

Afdeling 8.2.2 Awb.

[35]

Van de diverse bepalingen die zijn geënt op een (aanstaande) zitting, noem we ter illustratie art. 2.4 lid 11, professionele standaarden dat stelt dat circa 15% wordt besteed aan niet-zitting gerelateerd werk.

[36]

Het kan dat een dergelijke zaaksgerichte aanpak ook voor partijen eerder helder maakt waarop zij zich vooral moeten focussen.

[37]

De huidige Werkinstructies ten slotte, hoe zeer die ook 'slechts' op praktische kwesties zien, ademen sterk de sfeer van een voorkeursvolgorde: 1) schriftelijk zonder zitting, 2) via (beeld)telefoon en pas op de derde plaats een fysieke zitting.

[38]

MvT bij Tijdelijke Wet COVID-19, [Kamerstukken II 2019/20, 35434, 3](#).

[39]

Wij wijzen erop dat ook in de professionele standaarden al aandacht is voor het belang van goede apparatuur, ICT, telehoren, video-conferencing. Zie art. 2.3 lid 4 professionele standaarden.

[40]

Art. 47 EU-Grondrechtenhandvest, art. 121 eerste volzin Gw; art. 6 lid 1 EVRM; en art. 14 lid 1 IVBPR.

[41]

Te denken valt aan situaties waarin de mogelijkheid van livestreaming niet bestaat, en derden ook niet op andere wijze kennis kunnen nemen van de mondelinge behandeling. Het devies van de wetgever lijkt terughoudendheid: 'Gelet op het uitgangspunt dat zittingen openbaar zijn, is in artikel 2 de mogelijkheid tot het doen plaatsvinden van een zitting door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel beperkt tot situaties waarin het houden van een fysieke zitting niet mogelijk is als gevolg van COVID-19'.

[42]

Zo vond op 9 juni 2020 bij de ABRS een zitting plaats over een bestemmingsplan inzake de uitbreiding van attractiepark de Efteling, welke zitting voor belangstellenden was te volgen via een livestream op het YouTubekanaal van de Raad van State.

[43]

Citaat toegeschreven aan Winston Churchill.

[44]

En als niet nu, dan wellicht op termijn en/of na een evaluatie, waarbij de positieve ervaringen van de huidige inrichting van de bestuursrechtelijke procedure worden gebruikt.