

## **Reactie van de Afdeling bestuursrechtspraak op het onderzoeksrapport over de toepassing van artikel 91, tweede lid, van de Vw 2000**

Al sinds de invoering van de mogelijkheid om vreemdelingenrechtelijke uitspraken in hoger beroep verkort te motiveren, leidt de toepassing tot kritiek. De Afdeling bestuursrechtspraak trekt zich die kritiek aan en werkt steeds aan verbetering van de transparantie van haar uitspraken op dit vlak. Vanaf 2020 liep er een pilot om die verkorte motivering van meer informatie te voorzien. Die pilot is geëvalueerd. Hieronder volgt de reactie van de Afdeling op die evaluatie.

### *De pilot*

Artikel 91, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 biedt de Afdeling de mogelijkheid om te volstaan met het oordeel dat een hoger beroep ongegrond is, zonder dat oordeel verder te motiveren (de verkorte motivering). Begin 2020 is de Afdeling met een [nieuwe werkwijze](#) gestart. Die houdt in dat de Afdeling uitspraken met een verkorte motivering zo veel mogelijk voorziet van korte toelichtende standaardzinnen. De kern van toepassing van artikel 91, tweede lid, van de Vw 2000 is dat de rechtbankuitspraak wordt bevestigd, maar daar kan wel enige informatie aan worden toegevoegd waarom dat gebeurt. Ook doet de Afdeling met het oog op de controlefunctie van het hoger beroep, de individuele rechtsbescherming en ter voorlichting van de rechtspraak vaker uitspraak met een korte motivering (een zogenoemde 'verkorte uitschrijver'). Daarin legt zij dan, zo was de aanpak in de evaluatieperiode, uit wat er mis is met de rechtbankuitspraak, juist in die gevallen waarin dat niet tot een vernietiging van die uitspraak leidt.

### *Het evaluatieonderzoek*

Bert Marseille, Marc Wever en Viola Bex-Reimert van de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen hebben vervolgens op verzoek van de Afdeling onderzocht wat rechtshulpverleners, de IND, rechtbanken en de Afdeling zelf van de nieuwe werkwijze vinden. Op 8 september 2021 publiceerden zij de [uitkomsten van hun onderzoek](#). Zij concludeerden dat de Afdeling de werkwijze moet uitbouwen en waren kritisch over de toepassing van de verkorte motivering. Volgens de onderzoekers zou de Afdeling als zij denkt aan toepassing van artikel 91, tweede lid, van de Vw 2000 precies het omgekeerde uitgangspunt moeten hanteren. Motivering van uitspraken waarin het hoger beroep ongegrond wordt verklaard, moet volgens hen de regel zijn in plaats van de uitzondering.

### *Het gesprek*

Het onderzoeksrapport van Marseille, Wever en Bex-Reimert biedt de Afdeling een goede basis om de discussie over de toepassing van artikel 91, tweede lid, van de Vw 2000 zowel intern als extern voort te zetten. Na de publicatie ervan hebben de staatsraden en juristen van de Vreemdelingenkamer van de Afdeling in kleine groepen met elkaar gesproken over de conclusies en voorstellen van de onderzoekers. Op 11 maart 2022 heeft de Afdeling opnieuw een bijeenkomst gehouden met advocaten, vertegenwoordigers van de IND, rechtbankrechters en wetenschappers. Met hen is gesproken over de uitkomsten van het onderzoek, maar ook over de ideeën die zij hebben om de inzichtelijkheid en begrijpelijkheid van uitspraken in vreemdelingenzaken te vergroten. Dat alles heeft voor de Afdeling veel waardevolle informatie opgeleverd om te bepalen hoe zij in de toekomst met de toepassing van artikel 91, tweede lid, van de Vw 2000 wil omgaan.

*De reactie: wat kan niet?*

Duidelijk is dat het in de praktijk niet haalbaar zal zijn om de meeste uitspraken van een uitgebreide motivering te voorzien en de verkorte motivering van artikel 91, tweede lid, van de Vw 2000 alleen bij uitzondering toe te passen. Dat zou ook niet passen in de balans tussen de verschillende typen van motivering die de Afdeling kan geven. Al eerder, namelijk in de uitspraken van 3 april 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1060](#) en [ECLI:NL:RVS:2019:1061](#), ging de Afdeling in op die balans. Bij hoger beroepen die slagen, kan de Afdeling per definitie geen toepassing geven aan artikel 91, tweede lid, van de Vw 2000. De Afdeling steekt daarnaast heel veel energie en tijd in pilotuitspraken die bedoeld zijn om richting te geven aan de rechtspraak. Die zaken worden breed gecoördineerd binnen de Vreemdelingenkamer. Al eerder kwamen er ook overzichtsuitspraken. Inmiddels zijn met de nieuwe werkwijze naast de 'kale 91-2'-uitspraken tussenvarianten ontstaan, zoals de '91-2' met een korte standaardtoelichting en de verkorte uitschrijver. Dat hele samenstel van uitspraakvarianten kent een zekere balans die niet kan worden veranderd zonder grote gevolgen voor rechtseenheid, rechtsvorming en doorlooptijden. Kijkend naar de aantallen, moet dat ook duidelijk zijn. De Vreemdelingenkamer doet duizenden zaken per jaar af (5.562 in [2021](#)) waarvan maar een klein deel wordt 'uitgeschreven'. Een rigoureuze omwenteling naar de omgekeerde verhouding is niet mogelijk.

*De reactie: welke mogelijkheden ziet de Afdeling?*

Daar staat tegenover dat de Afdeling de wens van partijen en rechtbanken om in vreemdelingenzaken vaker een gemotiveerde uitspraak te ontvangen, begrijpt en daar, voor zover het binnen haar vermogen ligt, gehoor aan wil geven. Daarmee is al sinds het verschijnen van het onderzoeksrapport een begin gemaakt. Zo wordt in sommige zaken de standaardtoelichting aangepast als dat meer duidelijkheid kan bieden. Ook worden bij verwijzingen naar eerdere Afdelingsuitspraken de nummers van de bedoelde overwegingen genoemd en wordt zo nodig naar meer dan één uitspraak verwezen. Dat zijn geen grote wijzigingen, maar alle wel bedoeld om de informatiewaarde van de uitspraken te verhogen. De varianten uit de pilot worden dus voortgezet en gedeeltelijk uitgebreid. Eén van de in de pilot gebruikte standaardmotiveringen van de 91-2-toepassing is vervallen, namelijk die waarin de Afdeling zei dat het hoger beroep evident niet kon slagen.

Daar blijft het niet bij. De Afdeling heeft nog twee uitspraakvarianten ontwikkeld om uitspraken in vreemdelingenzaken vaker van een motivering te voorzien. Sinds de nieuwe werkwijze bestond al de mogelijkheid om te kiezen voor een 'verkorte uitschrijver' of een uitspraak waarin de Afdeling de 91-2-overweging combineert met een standaardtoelichting. Daaraan heeft zij nu de mogelijkheid toegevoegd om te kiezen voor:

- een uitspraak waarin de 91-2-overweging wordt gecombineerd met een korte, op de zaak toegespitste motivering ('91-2 plus') of
- een uitspraak waarin de 91-2-overweging wordt gecombineerd met een overweging waarin de door de rechtbank gegeven motivering wordt onderschreven ('omarmende 91-2').

Ook geeft de Afdeling aan de 'verkorte uitschrijver' een groter toepassingsbereik. Niet alleen wanneer de rechtbank iets verkeerd heeft gedaan, terwijl dat niet leidt tot een vernietiging, maar ook in alle andere gevallen wordt deze variant toegepast. Dus ook bij gebreken in het besluit die niet tot vernietiging leiden, maar ook bij vernietiging van de

uitspraak en/of het besluit. Inmiddels heeft de Afdeling al een aantal uitspraken gedaan waarin zij deze varianten heeft toegepast. Daarbij levert zij maatwerk: regelmatig wordt geëxperimenteerd met tussenvormen als dat in een specifieke zaak passend is. De Afdeling zal ook nog steeds kiezen voor een volledig uitgeschreven uitspraak of een 'kale 91-2' in hoger beroep die zich daarvoor lenen.

#### *Reflectieprogramma en de Vreemdelingenkamer*

Ten slotte spreekt de Afdeling uit dat het reflectieprogramma in de zaken over de kinderopvangtoeslag ook heeft geleid tot het opnieuw kritisch bezien van in ieder geval zestien vreemdelingenrechtelijke onderwerpen (Verslag van de werkgroep juridische reflectie, blz. 120-155; <https://www.raadvanstate.nl/reflectierapport/>). Ook in algemene zin heeft de Afdeling in vreemdelingenzaken extra aandacht voor zaken waarin spanning bestaat tussen een juridisch correcte afdoening en de menselijke maat. Daardoor kan het accent in hoger beroep meer dan voorheen op individuele rechtsbescherming komen te liggen.

#### *Voorbeelden*

Hieronder zijn een aantal voorbeelden van de nieuwe uitspraakvarianten opgenomen.

- Uitspraak van 28 oktober 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:3043](#)
- Uitspraak van 13 januari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:85](#)
- Uitspraak van 24 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:894](#)
- Uitspraak van 12 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1048](#)
- Uitspraak van 13 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1051](#)
- Uitspraak van 15 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1116](#)
- Uitspraak van 25 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1194](#)
- Uitspraak van 28 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1245](#)
- Uitspraak van 28 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1256](#)
- Uitspraak van 2 mei 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1269](#)
- Uitspraak van 2 mei 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1270](#)
- Uitspraak van 17 juni 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1732](#)