

University of Groningen

Het motiveren van uitspraken in het hoger beroep in het vreemdelingenrecht

Marseille, Bert; Wever, Marc; Bex-Reimert, V. M.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2021

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Marseille, B., Wever, M., & Bex-Reimert, V. M. (2021). *Het motiveren van uitspraken in het hoger beroep in het vreemdelingenrecht: Verslag van een onderzoek naar de Pilot 91-2 bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*. Rijksuniversiteit Groningen.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.



rijksuniversiteit
 groningen

Het motiveren van uitspraken in het hoger beroep in het vreemdelingenrecht

Verslag van een onderzoek naar de Pilot 91-2 bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde Rijksuniversiteit Groningen

Bert Marseille, Marc Wever en Viola Bex-Reimert

Juni 2021



Voorwoord

Sinds begin 2020 loopt bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het ‘Project inzichtelijke uitspraak’, ook wel bekend als de ‘Pilot 91-2’. Dat project houdt in dat in voorkomend geval een uitspraak waarin toepassing wordt gegeven aan artikel 91 lid 2 Vreemdelingenwet 2000, wordt voorzien van een korte standaardoverweging waarmee de Afdeling motiveert waarom het hoger beroep ongegrond is.

Dit rapport vormt het verslag van het onderzoek dat wij naar dat project hebben gedaan.

Het onderzoek was niet mogelijk geweest zonder medewerking van vele verschillende personen. Onze dank gaat allereerst uit naar de respondenten van de webenquêtes die we hebben afgenomen onder advocaten en bij de IND, rechtbanken en de Afdeling. Daarnaast zijn we erkentelijk voor de bereidheid van vier advocaten, vier IND-medewerkers, twee rechters en twee juridisch medewerkers bij de rechtbanken en vier staatsraden en drie juridisch medewerkers bij de Afdeling om hun ervaringen met de pilot met ons te delen. Onze dank gaat daarnaast uit naar Willem Graafland en John Bouwman, die ervoor zorgden dat we de webenquêtes bij de IND en de rechtbanken konden houden. Ten slotte was de hulp van allerlei personen bij de Afdeling van grote waarde. We waren gedurende het onderzoek onder de indruk van de niet aflatende bereidheid bij de Afdeling om al onze vragen zo goed mogelijk te beantwoorden en om zo veel mogelijk te voldoen aan al onze verzoeken. Zonder iemand te kort te willen doen, noemen we Olaf van Loon met name, niet alleen omdat zijn e-mails zonder uitzondering juweeltjes van onderkoelde humor bevatten, maar vooral ook omdat ze ons altijd verder hielpen.

Mede door al die belangeloze hulp kijken we met veel voldoening terug op de uitvoering van dit onderzoeksproject.

Viola Bex-Reimert, Bert Marseille en Marc Wever

Groningen, 18 juni 2020



1. Inleiding

De rechtsbeschermingsprocedures voor besluiten en handelingen op basis van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) wijken op een aantal punten af van de voor het bestuursrecht in het algemeen geldende procedures, zoals die in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) zijn geregeld.

Een van de meest markante afwijkingen betreft de uitspraak in procedures in hoger beroep. Artikel 91 Vw 2000 bepaalt daarover het volgende.

1. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan zich bij haar uitspraak beperken tot een beoordeling van de aangevoerde grieven.
2. Indien de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelt dat een aangevoerde grief niet tot vernietiging kan leiden, kan zij zich bij de vermelding van de gronden van haar uitspraak beperken tot dit oordeel.

Het tweede lid van artikel 91 Vw 2000 houdt in dat als de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) een hoger beroep ongegrond verklaart, zij in haar uitspraak kan volstaan met die beslissing en dat ze niet verplicht is die te motiveren. Deze bepaling vormt een uitzondering op het in rechterlijke procedures geldende uitgangspunt dat rechters hun uitspraken motiveren.

De Afdeling doet als hogerberoepsrechter in zaken over besluiten op grond van de Vw 2000 jaarlijks meerdere duizenden zaken af. De overgrote meerderheid van die hoger beroepen is ongegrond. In bijna alle uitspraken waarin het hoger beroep ongegrond wordt verklaard, wordt toepassing gegeven aan artikel 91 lid 2 Vw 2000. In de periode tussen 2012 en 2016 betrof dat naar schatting tegen de 90% van de uitspraken.¹

Bij de partijen die bij de procedure van hoger beroep in vreemdelingenzaken betrokken zijn, bestaat de wens dat de Afdeling, in gevallen waarin het hoger beroep ongegrond is, afziet van toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 en de uitspraak wel van een motivering voorziet.²

Sinds begin 2020 loopt bij de Afdeling de 'Pilot 91-2'.³ Dat project houdt in dat in voorkomend geval een uitspraak waarin toepassing wordt gegeven aan artikel 91 lid 2 Vw 2000, wordt

¹ K. Geertsema, *Rechterlijke toetsing in het asielrecht* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 227.

² Zie daarover nader hoofdstuk 2.

³ Een duidelijke beschrijving van de pilot is te vinden in: D.A. Verburg & T.W.A. Weber, 'De ramen van de Afdeling', *A&MR* 2020-2, p. 63-67.



voorzien van een korte standaardoverweging waarmee wordt gemotiveerd waarom het hoger beroep ongegrond is.

De Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde, is gevraagd de Pilot 91-2 te evalueren.

Doel van het evaluatieonderzoek is het inzichtelijk maken van de uitkomsten en effectiviteit van de Pilot 91-2. Bij de *uitkomsten* gaat het om de vraag hoe vaak de Afdeling van de verschillende uitspraakmogelijkheden gebruikmaakt. Dit betreft een cijfermatig onderzoek. Bij de *effectiviteit* gaat het om de ervaringen van de 'gebruikers' van uitspraken: rechtshulpverleners, de IND, rechters en juridisch medewerkers bij de rechtbanken en, tot slot, staatsraden en juridisch medewerkers van de Afdeling.

In dit rapport doen we verslag van ons onderzoek. Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 gaan we in op de regeling van artikel 91 lid 2 Vw 2000, de wijze waarop die door de Afdeling wordt toegepast en de beoordeling daarvan in de literatuur. Hoofdstuk 3 gaat in de op de Pilot 91-2. Hoofdstuk 4 beschrijft de opzet van dit onderzoek. In de hoofdstukken 5 en 6 zijn de resultaten van het onderzoek aan de orde. Hoofdstuk 5 beschrijft de cijfermatige kant van de pilot (in welke mate wordt sinds de start van het project van de verschillende motiveringsmodaliteiten gebruikgemaakt?), hoofdstuk 6 behandelt waardering van de verschillende bij de procedure bij de Afdeling betrokken partijen voor de nieuwe werkwijze. In hoofdstuk 7 sluiten we af met een conclusie. Omdat dit rapport een beknopt onderzoeksverslag betreft, voorzien we niet elk hoofdstuk van een afsluitende concluderende paragraaf. Onze conclusies trekken we in het slothoofdstuk.



2. De regeling en toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000

2.1 Inleiding

Voorafgaand aan de invoering van de Vw 2000 was geen hoger beroep mogelijk in vreemdelingenzaken. Met de invoering van de Vw 2000 is de mogelijkheid van hoger beroep geïntroduceerd in het vreemdelingenrecht. Achterliggende gedachte was dat hoger beroep in het belang is van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling en/of de rechtsbescherming.⁴ Het betreft een beperkte vorm van hoger beroep die deels afwijkt van de regeling die is neergelegd in de Awb. Uit de memorie van toelichting bij de Vw 2000 blijkt dat de keuze van de wetgever voor een beperkte vorm van hoger beroep is ingegeven door de vrees dat de werklast voor de hogerberoepsinstantie anders onhanteerbaar zou worden en procedures onnodig verlengd zouden worden.⁵ De wetgever gaat er blijkens de memorie van toelichting vanuit dat in vreemdelingrechtelijke zaken bijna zonder uitzondering rechtsmiddelen zullen worden aangewend. Dit zou leiden tot lange verblijfsprocedures die ook vreemdelingen die wel aanspraak kunnen maken op verblijf in Nederland benadelen. Aan de aanneming van de wetgever dat in bijna 100% van de gevallen rechtsmiddelen worden aangewend, liggen twee veronderstellingen aan ten grondslag. Ten eerste dat in het vreemdelingenrecht de aanvraag zelf al leidt tot materiële aanspraken (het recht op opvang en verblijf in Nederland tijdens de procedure) en ten tweede dat de tijd in het voordeel werkt van de vreemdeling.⁶

Dat sprake is van een beperkte vorm van hoger beroep, blijkt in de eerste plaats uit artikel 85 Vw 2000, dat een grievenstelsel introduceert. Dit betekent dat het hoger beroep wordt beoordeeld aan de hand van grieven die tegen de uitspraak van de rechtbank worden aangevoerd. In het beroepschrift moet worden aangegeven met welke overwegingen of onderdelen van de uitspraak de appellant het niet eens is en waarom hij het daar niet mee eens is. Dit betekent ook dat gronden die niet zijn aangevoerd in beroep evenmin kunnen worden aangevoerd in hoger beroep, omdat de rechtbank zich in haar uitspraak daar niet over heeft uitgelaten. Dit is anders als het gaat om nieuwe feiten of argumenten die zien op gronden die reeds eerder zijn aangevoerd. Als een hogerberoepschrift geen grieven bevat, wordt het niet-ontvankelijk verklaard. Artikel 91 lid 1 Vw 2000 bepaalt vervolgens dat de Afdeling zich bij haar uitspraak kan beperken tot een beoordeling van de aangevoerde grieven.

Dat sprake is van een beperkt hoger beroep, blijkt daarnaast uit het feit dat er geen mogelijkheid is van verzet tegen uitspraken die, met toepassing van artikel 8:54 Awb, zonder zitting worden afgedaan (vereenvoudigde behandeling). Dat blijkt uit artikel 83c lid 1 Vw 2000, waarin is bepaald dat artikel 8:55 Awb (op grond waarvan verzet kan worden ingesteld tegen

⁴ *Kamerstukken II 1998/99, 26 732, nr. 3, p. 10-11.*

⁵ *Kamerstukken II 1998/99, 26 732, nr. 3, p. 11 e.v.*

⁶ *Kamerstukken II 1998/99, 26 732, nr. 3, p. 12.*



een uitspraak op grond van artikel 8:54 Awb) niet van toepassing is op de procedure van hoger beroep.

Daarnaast beperkt artikel 91 lid 2 Vw 2000 de verplichting van de rechter om uitspraken van een motivering te voorzien. Als de Afdeling van oordeel is dat een grief niet tot vernietiging van de rechtbankuitspraak kan leiden, hoeft zij dat oordeel niet te motiveren. Dat betekent dat alle hoger beroepen die ongegrond zijn, zonder motivering kunnen worden afgedaan. In de praktijk gebruikt de Afdeling deze mogelijkheid steeds als zij vindt dat een grief niet tot vernietiging van de rechtbankuitspraak kan leiden en evenmin een vraag bevat die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming beantwoord moet worden. De bevoegdheid een uitspraak te doen zonder motivering, bestaat per grief. Het is dus goed mogelijk dat bepaalde grieven met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 worden afgedaan en andere grieven niet. De bevoegdheid van artikel 91 lid 2 Vw 2000 is discretionair geformuleerd. Artikel 91 lid 2 Vw 2000 is geïnspireerd op artikel 81a (destijds: artikel 101a) van de Wet op de rechterlijke organisatie.⁷ Deze bepaling biedt de Hoge Raad de mogelijkheid om verkorte uitspraken te doen als de aangevoerde cassatiemiddelen niet tot cassatie kunnen leiden en niet nopen tot beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling.

Over artikel 91 lid 2 Vw 2000 wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat die bepaling een belangrijke bijdrage kan leveren aan de beperking van de werklust van de Afdeling en daarmee aan het onnodig verlengen van de procedure. De memorie van toelichting vervolgt: 'Het zal in asielzaken naar verwachting nogal eens voorkomen dat in een reeks van zaken telkens in wezen dezelfde grief wordt aangevoerd, bijvoorbeeld met betrekking tot de situatie in een bepaald land. Indien eenmaal vaste jurisprudentie is gevormd dat die grief ongegrond is verklaard, kan die grief voortaan verkort worden afgedaan.'

Om ondanks de beperkte vorm van hoger beroep toch de individuele rechtsbescherming van de vreemdeling te garanderen, legt de wetgever de nadruk op het feit dat bij de rechtbank een volledige behandeling van de zaak plaatsvindt waarbij partijen hun standpunten op de zitting kunnen toelichten.

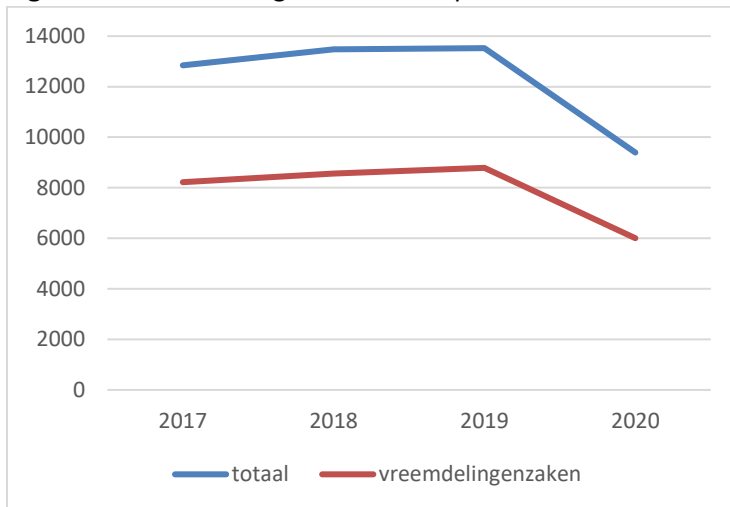
2.2 Frequentie waarmee artikel 91 lid 2 Vw 2000 wordt toegepast

Van alle zaken die de Afdeling jaarlijks afdoet, wordt de meerderheid gevormd door vreemdelingenzaken. Figuur 2.1 maakt dat duidelijk.

⁷ *Kamerstukken II 1998/99, 26 732, nr. 3, p. 85.* Het betreft het huidige artikel 81a lid 1 Wet RO: 'Indien de Hoge Raad oordeelt dat een aangevoerde klacht niet tot cassatie kan leiden en niet noopt tot beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling, kan hij zich bij de vermelding van de gronden van zijn beslissing beperken tot dit oordeel.'



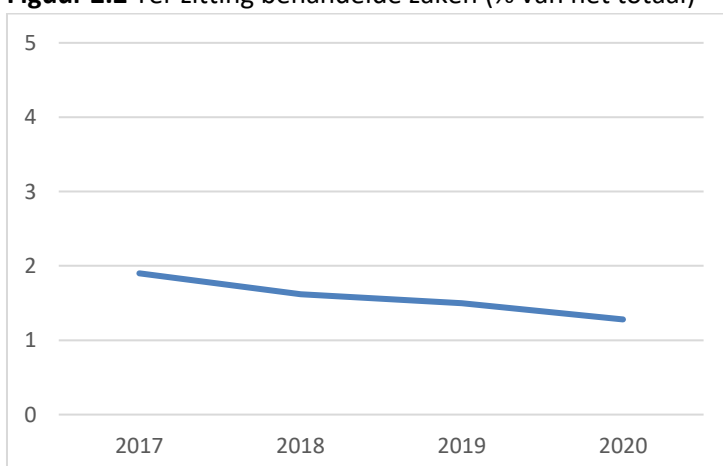
Figuur 2.1 Vreemdelingenzaken ten opzichte van totaal⁸



Uit de figuur blijkt dat vreemdelingenzaken ongeveer twee derde van het totaal aantal zaken betreft dat de Afdeling jaarlijks afdoet. Uit de figuur blijkt niet alleen dat het grootste deel van de door de Afdeling behandelde zaken vreemdelingzaken betreft. Tevens is te zien dat het om minder zaken gaat dan de wetgever bij de invoering van de Vw 2000 voorzag (de memorie van toelichting noemt een aantal van 13.000) en tevens dat het in aantal zaken tussen 2019 en 2020 tamelijk scherp daalde, van 8788 naar 6003.

Van het totaal van het aantal vreemdelingenzaken, wordt slechts een klein deel ter zitting behandeld. In figuur 2.2 is te zien om welk percentage van het totaal aantal vreemdelingenzaken het gaat.

Figuur 2.2 Ter zitting behandelde zaken (% van het totaal)⁹



⁸ Raad van State, *Jaarverslag 2020*, zie: <https://jaarverslag.raadvanstate.nl/2020/wp-content/uploads/sites/9/2021/03/Jaarverslag-2020-Bestuursrechtspraak-in-cijfers.pdf>.

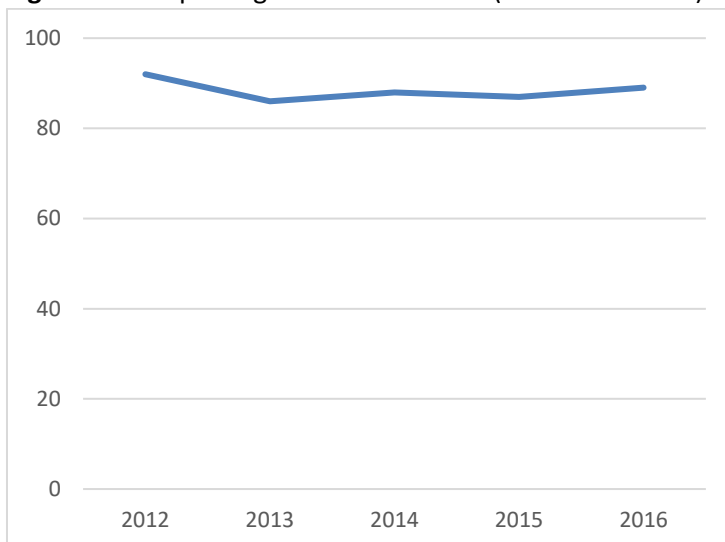
⁹ Raad van State, *Jaarverslag 2020*, zie: <https://jaarverslag.raadvanstate.nl/2020/wp-content/uploads/sites/9/2021/03/Jaarverslag-2020-Bestuursrechtspraak-in-cijfers.pdf>.



In de figuur is te zien dat slechts een gering aantal zaken ter zitting wordt behandeld; het aantal schommelt tussen de 1 en 2% van het totaal aantal vreemdelingenzaken. Daarnaast is te zien dat het aantal ter zitting behandelde zaken de laatste jaren sterk afneemt. In 2017 betrof het nog 1,90% van de zaken, in 2018 1,62% van de zaken, in 2019 1,50% van de zaken en in 2020 1,28% van de zaken (77 van de 6003 vreemdelingenzaken die de Afdeling dat jaar afdeed). Tussen 2017 en 2020 is sprake van een afname van 33%.

Hoe veel van de vreemdelingenzaken worden zonder motivering, met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000, afgedaan? Op die vraag wordt voor 2020 verderop in dit rapport ingegaan. Publicaties van de Afdeling bieden daarover geen informatie. Geertsema heeft voor het tijdvak van 2012 tot en met 2016 een schatting gemaakt.¹⁰ Die is in figuur 2.3 te zien.

Figuur 2.3 Toepassing art. 91-2 Vw 2000 (% van het totaal)



Uit de figuur blijkt dat in het tijdvak van 2012 tot en met 2016 steeds rond de 90% van de uitspraken in vreemdelingenzaken zonder motivering, met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 werd gedaan.

2.3 De Afdeling over de toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000

Op 3 april 2019 is de Afdeling in twee vrijwel identieke uitspraken ingegaan op de toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000.¹¹ In deze uitspraken licht de Afdeling aan de hand van de totstandkomingsgeschiedenis en het systeem van de Vw 2000 toe op welke wijze zij uitspraken motiveert en welke keuzes zij daarin maakt. De Afdeling legt in de beide uitspraken uit wanneer gekozen wordt voor toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000. Daarnaast wordt ingegaan

¹⁰ Geertsema 2018, p. 227.

¹¹ ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1060, JV 2019/115, m.nt. Scheers, ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1061, AB 2019/451, m.nt. Reneman.



op de betekenis die moet worden toegekend aan uitspraken waarin artikel 91 lid 2 Vw 2000 wordt toegepast. Ook wordt ingegaan op de vraag, veelvuldig opgeworpen door advocaten en wetenschappers, hoe de toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 zich verhoudt tot het Unierecht en het EVRM en meer specifiek tot de artikelen 6 en 13 EVRM en artikel 47 EU Handvest. Ten slotte wordt kort ingegaan op de wijze waarop uitspraken intern tot stand komen.

De Afdeling start haar overwegingen door aan de hand van de totstandkomingsgeschiedenis van de Vw 2000 het stelsel van het hoger beroep te schetsen (r.o. 9). Zij wijst op het grievenstelsel, de mogelijkheid om de zaak zonder zitting en zonder verzetsmogelijkheid af te doen en de mogelijkheid om uitspraken te doen zonder motivering (in de uitspraak wordt gesproken van een 'verkorte motivering'¹²). Achterliggende reden van de wetgever om de Afdeling de bevoegdheid te geven uitspraken te doen zonder dat die van een motivering zijn voorzien, was de aanname dat in bijna alle vreemdelingrechtelijke zaken rechtsmiddelen aangewend zouden worden waardoor het aantal hoger beroepen aanzienlijk zou zijn. De Afdeling geeft aan dat, hoewel de voorspelde aantallen nooit zijn gehaald, dit stelsel noodzakelijk is om alle zaken binnen een redelijke termijn af te handelen, ook omdat de behandelde zaken complexer zijn geworden. Dit laatste wordt veroorzaakt door de invloed van het Unierecht en de rechtspraak van het EHRM (r.o. 9). Het stelsel van hoger beroep geeft de Afdeling de mogelijkheid om de zaken doelmatig, snel en efficiënt af te handelen (r.o. 10). De Afdeling stelt vervolgens dat zij soepel omgaat met het grievenstelsel, door slechts te eisen dat uit het hogerberoepschrift duidelijk is met welk oordeel van de rechtbankuitspraak de vreemdeling het niet eens is en waarom (r.o. 7.4) Daarbij wordt opgemerkt dat hogerberoepschriften die net de ondergrens halen meestal niet tot vernietiging van de rechtbankuitspraak leiden en ook vaker met artikel 91 lid 2 Vw 2000 worden afgedaan (r.o. 7.4).

Dit brengt de Afdeling bij het volgende onderwerp: de motivering van uitspraken in hoger beroep. De Afdeling wijst op de spanning tussen het recht doen aan de rechtspraak als geheel en aan individuele procespartijen (r.o. 10.2) De afstemming tussen het wel en niet motiveren van uitspraken draagt volgens de Afdeling bij aan heldere rechtspraaklijnen die niet al te zeer vertroebeld worden door nuanceverschillen die zich kunnen voordoen in vergelijkbare zaken (r.o. 10.3 en 10.4). Dit is alleen anders als de individuele rechtsbescherming in gevaar komt (r.o. 13). Daarnaast wijst de Afdeling op het belang van een hanteerbare werklast, zeker nu de uitspraken die van een motivering worden voorzien, arbeidsintensief zijn vanwege coördinatie met andere rechtscolleges of door de complexiteit van Europese regelgeving en jurisprudentie (r.o. 10.4).

In welke zaken wordt nu uitgebreid gemotiveerd door de Afdeling? Het gaat om twee categorieën: zaken waarin de grieven slagen en de rechtbankuitspraak wordt vernietigd en zaken waarin de grieven niet slagen maar waarin vragen aan de orde zijn die in het kader van de

¹² Die term wordt in de memorie van toelichting niet gebruikt; daar is sprake van een 'verkorte uitspraak' en 'verkorte afdoening'.



rechtseenheid (zowel tussen de zittingsplaatsen van de rechtbank Den Haag als tussen de Afdeling en andere rechtscolleges), rechtsontwikkeling (nieuwe regelgeving) en rechtsbescherming in algemene zin (zaaksoverstijgende kwesties) moeten worden beantwoord (r.o. 11).

Zaken waarin dezelfde vragen over feiten of het recht spelen, worden vaak afgedaan in pilotuitspraken. Dit betekent dat één uitspraak wordt gedaan met een uitgebreide motivering, waarna vergelijkbare zaken met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 worden afgedaan of met een uitspraak waarin wordt volstaan met een verkorte verwijzing naar de pilotuitspraak (r.o. 15).

Bij de verschillende categorieën zaken waarin de Afdeling artikel 91 lid 2 Vw 2000 toepast, wordt een onderscheid gemaakt tussen een hoger beroep dat is ingediend door de vreemdeling (r.o. 18-24) en hoger beroep dat is ingediend door de staatssecretaris of het COA (r.o. 25-26). Artikel 91 lid 2 Vw 2000 wordt in de volgende gevallen toegepast op hoger beroep dat is ingesteld door de vreemdeling. Het gaat ten eerste om zaken waarin zwakke argumenten worden aangevoerd of waar het hogerberoepschrift maar net de grievendrempel van artikel 85 Vw 2000 haalt. Ten tweede gaat het om zaken met grieven die de Afdeling in een eerdere zaak al gemotiveerd heeft beantwoord. Een derde categorie bestaat uit zaken waarin een vaste jurisprudentie bestreden wordt zonder dat duidelijk wordt gemaakt waarom die onjuist zou zijn. Een vierde categorie betreft zaken waarbij grieven worden aangevoerd tegen de rechtbankuitspraak terwijl het slagen van deze grieven niet zal leiden tot een vernietiging van de uitspraak omdat andere, niet bestreden gronden, de rechtbankuitspraak ook kunnen dragen. Een vijfde categorie bestaat uit zaken die zien op verklaringen of op de geloofwaardigheid en waarvoor geldt dat de grieven niet concretiseren wat er mis is met de overwegingen van de rechtbank. Een zesde categorie betreft zaken waarin de grieven terecht zijn voorgedragen, zonder dat ze tot vernietiging van de rechtbankuitspraak kunnen leiden.

Ook hoger beroepen van de staatssecretaris of het COA kunnen met artikel 91 lid 2 Vw 2000 worden afgedaan. Het gaat om de volgende situaties. In de eerste plaats gaat het om grieven van de staatssecretaris over zorgvuldigheids- of motiveringsgebreken die zich eenvoudig laten herstellen bij hernieuwde besluitvorming. Ten tweede gaat het om zaken waarbij de staatssecretaris klaagt over beleid dat hij inmiddels zelf heeft aangepast. Het is dan weinig zinvol om het oude beleid nog uit te leggen. Ten derde gaat het om zaken waarin de staatssecretaris de hogerberoepsfase gebruikt als herkansing voor de beroepsfase bij de rechtbank. Dit geldt specifiek in situaties waarin de staatssecretaris geen verweerschrift heeft ingediend bij de rechtbank en ook niet op de zitting is verschenen. Ten vierde gaat het om zaken waarbij de staatssecretaris niet is ingegaan op de uitnodiging van de rechtbank om in het kader van de toepassing van de bestuurlijke lus een gebrek in het besluit te herstellen.

De Afdeling wijst er op dat zij artikel 91 lid 2 Vw 2000 ook toepast als het dictum van de uitspraak van de rechtbank onjuist is. Het gaat volgens de Afdeling onder andere om situaties



waarin de rechtbank ten onrechte niet aan nieuw beleid heeft getoetst, zonder dat dit kan leiden tot een gunstiger resultaat van het hoger beroep, of om situaties waarin de rechtbank het beroep niet-ontvankelijk had moeten verklaren. Een gemotiveerde uitspraak is volgens de Afdeling dan niet van toegevoegde waarde, omdat de insteller van het hoger beroep er materieel niet beter van wordt en omdat een uitgebreide motivering voor de rechtspraak geen toegevoegde waarde heeft, nu die op de hoogte dient te zijn van de geldende rechtspraaklijnen van de Afdeling. Wel kondigt de Afdeling voor deze categorie zaken aan dat zij verzoeken om proceskosten zal gaan beoordelen.

Dit alles roept de vraag op welke betekenis een uitspraak heeft die is afgedaan met artikel 91 lid 2 Vw 2000. De Afdeling stelt dat uit een dergelijke afdoening niet kan worden afgeleid dat de Afdeling een door de rechtbank geformuleerde lijn, conclusie of overweging deelt. In beginsel worden principiële overwegingen waar de Afdeling zich niet in kan vinden gecorrigeerd, al kiest de Afdeling ook dan soms toch voor een afdoening op grond van artikel 91 lid 2 Vw 2000. Achterliggende gedachte is dat de rechtsontwikkeling er baat bij heeft dat de rechtbanken de ruimte krijgen om tot verdere rechtspraak te komen en de individuele rechtsbescherming niet in het geding is (r.o. 29). Ten slotte merkt de Afdeling op dat een afdoening op grond van artikel 91 lid 2 Vw 2000 niets zegt over de kwaliteit van de grieven (r.o. 29.2).

Heet hangijzer is ook hoe artikel 91 lid 2 Vw 2000 zich verhoudt tot het Unierecht en het EVRM en dan met name als verzoeken om prejudiciële vragen op deze wijze worden afgedaan. De Afdeling stelt dat sinds haar uitspraak van 5 maart 2015,¹³ geen wijzigingen hebben plaatsgevonden en dat de artikelen 6 en 13 EVRM, in samenhang gelezen met artikel 47 EU Handvest, zich niet verzetten tegen het gebruik van een verkorte motivering met toepassing van een specifieke wettelijke bepaling; zij verwijst naar een vergelijkbaar oordeel van de Hoge Raad.¹⁴ Dit geldt volgens de Afdeling ook voor het toepassen van een verkorte motivering bij de afwijzing van prejudiciële vragen: 'Uit het gegeven dat de motiveringsplicht bij verzoeken om prejudiciële verwijzing een specifiek onderdeel vormt van de algemene motiveringsplicht van artikel 6, eerste lid, van het EVRM, volgt dat die bepaling zich ook niet verzet tegen het afwijzen van een dergelijk verzoek met een verkorte motivering.' (r.o. 30) De Afdeling is van oordeel, onder andere met een verwijzing naar *Aquino*,¹⁵ dat zich sinds de uitspraak van de Afdeling uit 2015 ook geen nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan waardoor deze artikelen zich nu wel zouden verzetten tegen een afdoening van een verzoek om een prejudiciële vraag met artikel 91 lid 2 Vw 2000. Daarnaast verwijst de Afdeling naar het arrest *Baydar*¹⁶ dat ziet op de toepassing van artikel 80a en 81 RO door de Hoge Raad. De Afdeling oordeelt dat het stellen

¹³ ABRvS 5 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:785, AB 2015/305, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik, *FED* 2015/51, m.nt. Pechler, *JV* 2015/139, m.nt. Groenendijk.

¹⁴ HR 26 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1332, *NJ* 2015/337, m.nt. Borgers, AB 2015/418, m.nt. Ortlep, HR 25 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2796, AB 2015/417, m.nt. Ortlep, *BNB* 2016/12, m.nt. Van Eijdsden, *NTRF* 2015/2633, m.nt. SEW.

¹⁵ HvJ EU 15 maart 2017, ECLI:EU:C:2017:209.

¹⁶ EHRM 24 april 2018, ECLI:EU:C:2018:0424JUCO05538514, AB 2019/49, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik.



van prejudiciële vragen slechts voor de hand ligt als in een concreet geval slagende grieven worden voorgelegd of de vraag in het belang is van de rechtseenheid, rechtsontwikkeling of rechtsbescherming (r.o. 30.6).

Ten slotte gaat de Afdeling nog in op de interne voorbereiding van een zaak. Uit deze beschrijving volgt dat vreemdelingenzaken in principe worden afgedaan door een enkelvoudige kamer. Bij wat complexere zaken die nog geen meervoudige afdoening vereisen, wordt meegelezen door een andere staatsraad (r.o. 33). In sommige gevallen wordt een zaak meervoudig afgedaan met artikel 91 lid 2 Vw 2000, om tot uitdrukking te brengen dat het een de complexe zaak is. Uit de uitspraak blijkt ook dat dit soort zaken vaak onderwerp is van intern collegiaal overleg (r.o. 33.1). Dit betekent dat sommige zaken die worden afgedaan met artikel 91 lid 2 Vw 2000 toch een lang voorbereidingstraject hebben gehad.

2.4 De literatuur over de toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 door de Afdeling

De toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 door de Afdeling is vanaf de invoering kritisch gevolgd door wetenschappers en advocaten. Zo had Spijkerboer in 2002 en 2014 al kritiek op de werkwijze van de Afdeling.¹⁷ Maar ook meer recent is kritiek geleverd. Zo riep Scheers in 2018 de Afdeling op om open kaart te spelen en haar uitspraken te motiveren.¹⁸ Scheers uit kritiek op de veelvuldige toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000, te meer nu de prognoses die ten grondslag lagen aan de invoering van artikel 91 lid 2 Vw 2000 bij lange na niet zijn gehaald.¹⁹ Daarnaast heeft Scheers principieel bezwaar tegen de toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000. Niet alleen haalt hij auteurs, waaronder Schreuder-Vlasblom, aan die stellen dat de verkorte afdoening niet geschikt is voor bestuursrechtelijke procedures, ook stelt hij dat deze afdoeningswijze in strijd is met de artikel 6 van het EVRM.

Al eerder had Reneman kritiek geuit op de ongemotiveerde afwijzing van verzoeken om prejudiciële vragen.²⁰ In 2015 heeft de Afdeling een uitspraak gedaan waarin zij stelt dat het arrest *Dhahbi t. Italië* niet in de weg staat aan het toepassen van artikel 91 lid 2 Vw 2000 op het afwijzen van verzoeken om prejudiciële vragen.²¹ De Hoge Raad heeft zich hierbij aangesloten.²² Reneman werpt de vraag op of in een dergelijke situatie kan worden volstaan met een

¹⁷ T.P. Spijkerboer, *Het hoger beroep in vreemdelingenzaken*, Den Haag: Sdu 2000, T.P. Spijkerboer, *De Nederlandse rechter in het vreemdelingenrecht*, Den Haag: Sdu 2014.

¹⁸ Erik Scheers, 'Over ongemotiveerde uitspraken in het vreemdelingenrecht. Afdeling: speel open kaart en motiveer!', *A&MR* 2018, nr. 4, p. 172-179.

¹⁹ Scheers haalt hiervoor een interview in *A&MR* aan met Nico Verheij. Bram van Melle en Karen Geertsema, 'Nico Verheij, nieuwe voorzitter van de vreemdelingenkamer van de Afdeling: 'Het vreemdelingenrecht is een beetje een gesloten wereldje'', *A&MR* 2017-3.

²⁰ Marcelle Reneman, 'Ongemotiveerde afwijzing van verzoeken om prejudiciële vragen', *JNVR* 2015 (4).

²¹ ABRvS 5 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:785, AB 2015/305, m.nt. Barkhuysen en Van Emmerink, *FED* 2015/51, m.nt. Pechler, *JV* 2015/139, m.nt. Groenendijk.

²² HR 25 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:1332, AB 2015/417, m.nt. Ortlep, *BNB* 2016/12, m.nt. Van Eijnsden, *NTRF* 2015/2633, m.nt. SEW. Zie voor de conclusie van AG Wattel: HR 18 juni 2015, ECLI:NL:PHR:2015:996.



ongemotiveerde uitspraak, nu de verzoeker daaruit niet kan afleiden of het verzoek daadwerkelijk is beoordeeld. Ook werpt ze de vraag op hoe de verkorte motivering zich verhoudt tot artikel 47 van het EU Handvest.

Niet alleen Spijkerboer, Reneman en Scheers leveren kritiek op de wijze waarop artikel 91 lid 2 Vw 2000 wordt gehanteerd. Ook in annotaties is kritiek te lezen, onder andere bij de uitspraak van de Afdeling van 2015 waarin zij oordeelt dat een hoger beroep waarin een verzoek om een prejudiciële vraag wordt gedaan, met artikel 91 lid 2 Vw 2000 kan worden afgedaan zonder dat sprake is van strijd met de artikelen 6 en 13 EVRM en artikel 47 van het EU Handvest.²³

Receptie overzichtsuitspaken

Bij de overzichtsuitspaken is een tweetal annotaties verschenen.²⁴ Reneman is in haar noot met name kritisch over het afdoen van een zaak met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 als daarin een verzoek om een prejudiciële vraag is gedaan. Zij stelt dat er situaties denkbaar zijn waarin de Afdeling een uitspraak met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 doet en er mogelijk toch de verplichting bestaat om prejudiciële vragen te stellen. Als voorbeelden noemt zij de situatie waarin een Unierechtelijke vraag voorligt maar de rechtbanken eerst de ruimte krijgen om zelf jurisprudentie te ontwikkelen en de situatie dat een bepaald arrest van het HvJ EU van toepassing is in een individuele casus en dit mogelijk leidt tot nuancering van de bestaande jurisprudentielijn van de Afdeling. Naast de vraag of de toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 gerechtvaardigd als de Afdeling een verzoek om een prejudiciële vraag te stellen niet honoreert, vraagt Reneman zich ook af of het niet stellen van een prejudiciële vraag gemotiveerd moet worden op grond van artikel 6 EVRM. Met een verwijzing naar *Dhabbi t. Italië* stelt Reneman dat het EHRM als vaste lijn heeft dat de weigering om een prejudiciële vraag te stellen, gemotiveerd moet worden, maar ze erkent ook dat uit de verkorte verwijzing door het EHRM in *Baydar t. Nederland* kan worden afgeleid dat het niet noodzakelijk was om een prejudiciële vraag te stellen. De vraag die Reneman opwerpt is of het EHRM de toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 ook toestaat in een vreemdelingenzaak waarin een concrete prejudiciële vraag wordt gesteld, en met name als de vraag relevant is voor de uitkomst van de zaak. Ze acht de kans klein dat artikel 6 EVRM hieraan in de weg staat, maar stelt wel voor om tegemoet te komen aan de wensen uit de rechtspraak. De Afdeling zou, als een verzoek is gedaan een prejudiciële vraag te stellen, kort kunnen vermelden waarom zij geen gehoor geeft aan het verzoek.

Scheers gaat in zijn annotatie in op de vraag hoe het gebruik van artikel 91 lid 2 Vw 2000 zich verhoudt tot de artikelen 6 en 13 EVRM en artikel 47 Handvest, op de werkwijze van de Afdeling en op de rol die het hoger beroep in het vreemdelingenrecht zou moeten vervullen. Over dat laatste is Scheers helder. Gelet op feit dat in het vreemdelingenrecht, vaker dan in andere

²³ Zoals bijvoorbeeld Groenendijk in *JV* 2015/139.

²⁴ Het betreft annotaties van Reneman (*AB* 2019/451) en Scheers (*JV* 2019/115).



bestuursrechtelijke zaken, gaat over de eerbiediging van fundamentele mensenrechten, vindt Scheers dat adequate rechtsbescherming, waaronder een gemotiveerde uitspraak, ook in het vreemdelingenrecht van groot belang is. Daarnaast merkt hij op dat de wetgever ook voor het hoger beroep in vreemdelingenzaken heeft gekozen voor *full jurisdiction* en dat het criterium van de Afdeling, namelijk dat sprake moet zijn van vragen in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming, niet correct is omdat de Afdeling verplicht is om alle hogerberoepszaken volledig aan de hand van de grieven, inclusief de feiten, te beoordelen. Met betrekking tot de werkwijze van de Afdeling merkt Scheers op dat er toch meer smaken uitspraken zijn dan de uitspraken op grond van artikel 91 lid 2 Vw 2000 en uitspraken met een uitgebreide motivering. Zo is het volgens Scheers ook mogelijk om te verwijzen naar een andere uitspraak waar de grief ook al is beantwoord of dat andere, niet bestreden gronden de uitspraak reeds kunnen dragen.

Ten slotte gaat Scheers in op de verhouding tussen artikel 6 en 13 EVRM en artikel 47 Handvest enerzijds en artikel 91 lid 2 Vw 2000 anderzijds. Hij is kritisch op het feit dat de Afdeling haar standpunt slechts toetst aan een uitspraak waarin nu juist de specifieke motiveringsplicht voor prejudiciële vragen niet onderwerp van discussie was, nu het niet ging om EU-recht. Ook kan hij zich niet vinden in de verwijzing naar *Aquino*. Niet alleen ging deze zaak over een niet-ontvankelijk beroep, ook heeft het Hof zich volgens Scheers niet uitgelaten over de motiveringsplicht van de hoogste rechter. Daarnaast mist Scheers een verwijzing naar *Association France Nature Environment*. Ook de verwijzing naar *Baydar* kan niet rekenen op zijn instemming, omdat het daar ging over de Hoge Raad, terwijl de Afdeling geen cassatierechter is en in *Baydar* de advocaat-generaal wel een conclusie had genomen.

Receptie nieuwe beleid

In een artikel in A&MR uit Terlouw haar zorgen over het nieuwe beleid van de Afdeling.²⁵ Het eerste punt dat zij opwerpt is de principiële vraag hoe het ongemotiveerd afdoen van een verzoek om prejudiciële vragen te stellen zich verhoudt tot het EVRM. Hierbij verwijst Terlouw naar een tweetal arresten van het EHRM, *Harisch t. Duitsland* en *Baltic Master t. Lithuania*, waarin het EHRM ingaat op de plicht tot motiveren en meer specifiek op de plicht om te motiveren waarom, na een verzoek van partijen, geen prejudiciële vragen worden gesteld. Terlouw merkt op dat, gelet op het oordeel van het EHRM in *Harisch t. Duitsland*, het EHRM oordeelt dat in tenminste één instantie door een nationale rechter serieus moet worden ingegaan op het verzoek tot het stellen van prejudiciële vragen. Dit betekent dat de Afdeling verzoeken om prejudiciële vragen niet verkort mag afdoen als de rechtbank niet gemotiveerd is ingegaan op dit verzoek. In *Baltic Master t. Lithuania* heeft het Hof geoordeeld dat er een wettelijke grondslag moet zijn voor een verkorte afdoening. Terlouw constateert dat deze er wel is, namelijk artikel 91 lid 2 Vw 2000, maar dat het meer principiële punt aan de orde is dat, nu bij de Afdeling geen conclusie van een advocaat-generaal voorligt en de zaken enkelvoudig worden afgedaan. Dit is niet het geval bij de Hoge Raad, waar *Baydar* op zag.

²⁵ Ashley Terlouw, 'Het 91(2)- beleid van de ABRvS blijft problematisch', A&MR 2020, nr. 3, p. 96-101.



Daarnaast levert Terlouw kritiek op de achterliggende reden voor het invoeren van artikel 91 lid 2 Vw 2000, namelijk de vrees voor oplopende werkdruk. Zij stelt dat dit deels een drogreden is, nu de werkdruk ook oploopt als partijen niet weten waarom hun hoger beroep niet slaagt. Dit zou er toe kunnen leiden dat in andere, vergelijkbare zaken wederom hoger beroep wordt ingesteld, waarbij de accenten net iets anders worden gelegd. Ook wijst zij op de verdeling van de werklast tussen de staatsraden in de verschillende kamers van de Afdeling. Met de jaarcijfers van 2018 in de hand constateert Terlouw dat er maar 8,3 fte staatsraden werken in de vreemdelingenkamer, tegenover 15,2 fte bij Algemene Zaken en 11,9 fte bij de ruimtelijke ordeningskamer. Dit betekent dat meer dan de helft van de zaken bij de Afdeling wordt behandeld door de Vreemdelingenkamer, met een kwart van het aantal staatsraden.

Een ander argument dat Terlouw geeft, is de individuele rechtsbescherming. Zij wijst erop dat dit beginsel meerdere aspecten kent waaronder de zogenaamde 'day in court'. Dit is van belang voor de procedurele rechtvaardigheid. Dat de Afdeling in de overzichtsuitspraak stelt alleen pilot-zaken uitvoerig te willen behandelen en motiveren, helpt niet voor de individuele rechtsbescherming. In navolging van Scheers pleit zij dan ook voor gemotiveerde uitspraken in meer casuïstische zaken zonder zaakoverschrijdende belangen, zodat de vreemdeling ook gezien en gehoord wordt. In het verlengde daarvan wijst zij op de belangen van de individuele vreemdeling. Zij stelt dat uit het artikel van Verburg & Weber waarin zij uitleggen wat de door de Afdeling gestarte pilot inhoudt, niet blijkt dat zij oog hebben voor de belangen van de individuele vreemdeling, nu enkel wordt verwezen naar de voordelen voor advocaten, de IND en de rechtbanken. Dit roept de vraag op hoe een advocaat een uitspraak die is afgedaan met artikel 91 lid 2 Vw 2000 moet uitleggen aan de vreemdeling.

Terlouw gaat ook nog in op de belangen van de rechtbanken. Zij doet de suggestie aan de Afdeling om, zoals in het verleden gebeurde, de grieven openbaar te maken en de onderliggende stukken weer aan de rechtbank ter beschikking te stellen. Zij wijst er tevens op dat tot 20 juli 2012 alle stukken, inclusief de grieven, konden worden ingezien en pleit ervoor deze werkwijze in ere te herstellen. Op deze wijze kunnen beter lessen worden getrokken uit de uitspraak. Daarnaast wijst zij erop dat rechtbanken verzoeken om prejudiciële vragen te stellen serieus moeten nemen omdat het risico bestaat dat de Afdeling de zaken waarin dit gebeurt, zonder zitting afdoet.

Ten slotte gaat Terlouw in op de overzichtsuitspraken van 3 april 2019. Zij stelt dat het formuleren van rechterlijk beleid buiten uitspraken om problematisch is. Niet alleen verhoudt dit zich slecht met het onmiddellijkheidsbeginsel, ook blijkt uit de overzichtsuitspraak van de Afdeling dat er overleg is met rechters die niet bij de zaak betrokken zijn. Zij vraagt zich af hoe deze praktijk zich verhoudt tot het *Kress*-arrest van het EHRM, waarin werd geoordeeld dat het in strijd is met 6 EVRM als anderen dan de rechters die verantwoordelijk zijn voor de uit-



spraak deelnemen aan de beraadslagingen. Ook wijst ze op de gevaren als anderen, zoals bijvoorbeeld de IND en de advocatuur, stelselmatig input geven aan de Afdeling. Op deze wijze verschuift de discussie van de zitting naar andere bijeenkomsten, wat kan leiden tot aantasting van de onafhankelijkheid van de Afdeling.

2.5 Conclusie

De Afdeling bezit tal van bevoegdheden ten behoeve van een efficiënte afdoening van hogerbberoepszaken in het vreemdelingenrecht, zoals het afzien van de behandeling van het hoger beroep op een zitting en het doen van uitspraak zonder die van een motivering te voorzien. Van beide bevoegdheden maakt de Afdeling veelvuldig gebruik. Die bevoegdheid om af te zien van het motiveren van uitspraken is neergelegd in artikel 91 lid 2 Vw 2000. De wijze waarop zij die bevoegdheid gebruikt, heeft de Afdeling uitvoerig toegelicht in twee uitspraken van 3 april 2019. In het vervolg daarop heeft de Afdeling beleid ontwikkeld om in een aantal gevallen waarin toepassing wordt gegeven aan artikel 91 lid 2 Vw 2000, de uitspraak toch van enige motivering te voorzien. Dit heeft geleid tot de start van de Pilot 91-2, die in het volgende hoofdstuk aan de orde komt.



3. De Pilot 91-2

Het staat buiten kijf dat artikel 91 lid 2 Vw 2000 de Afdeling in staat stelt om een grote hoeveelheid vreemdelingenzaken op een efficiënte manier af te doen. Frequente toepassing van die bepaling zorgt er tegelijkertijd voor dat de rechtspraak niet duizenden uitspraken hoeft te lezen om van de lijnen in de rechtspraak van de Afdeling op de hoogte te blijven. Daarnaast kan het feit dat de doorlooptijd in de Vreemdelingenkamer met gemiddeld vijftien weken een stuk korter is dan die van de andere kamers van de Afdeling, deels worden verklaard door het gebruik van de bevoegdheid van artikel 91 lid 2 Vw 2000.²⁶ Ook zou de consistentie en uniformiteit van zo veel uitspraken moeilijker zijn te garanderen als de Afdeling een veel groter deel van de vreemdelingenzaken die zij jaarlijks afdoet, uitgebreid zou motiveren.

De voordelen van de mogelijkheid hogerberoepszaken ongemotiveerd af te doen, nemen niet weg dat de manier waarop de Afdeling artikel 91 lid 2 Vw 2000 toepast, al sinds de invoering van die wet voorwerp is van kritiek, zoals hiervoor was te zien. De kritiek en de grieven die hierover in hogerberoepsprocedures bij de Afdeling naar voren werden gebracht, waren voor de Afdeling in 2019 aanleiding om verschillende acties te ondernemen.

Allereerst gaf de Afdeling in twee uitspraken van 3 april 2019 een toelichting op wijze waarop zij gebruikmaakt van in artikel 91 lid 2 Vw neergelegde bevoegdheid.²⁷ Vervolgens organiseerde de Afdeling in mei en november 2019 bijeenkomsten waarop met professionals uit de rechtspraak, de advocatuur, de IND en de wetenschap werd gereflecteerd op de toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 en werd nagedacht over verbeteringen.²⁸ Ten slotte is in de zomer en het najaar van 2019 in kaart gebracht hoe de Afdeling tegemoet zou kunnen komen aan de wens om uitspraken vaker van een motivering te voorzien. In een interne pilot is voor 400 zaken gekeken of het mogelijk was dat te realiseren.

Mede als uitvloeisel van de hiervoor genoemde activiteiten ging in 2020 het ‘Project Inzichtelijke Uitspraak’ van start (veelal – ook in dit rapport – kortweg aangeduid als de ‘Pilot 91-2’). Die pilot houdt in dat in bepaalde gevallen in uitspraken waarin toepassing wordt gegeven aan artikel 91 lid 2 Vw 2000, kort wordt gemotiveerd waarom het hoger beroep ongegrond is. Dat gebeurt door middel van een korte standaardmotivering of door een zogeheten ‘verkorte uitschrijver’. Het gaat bij de standaardoverwegingen om vijf korte standaardzinnen, waarvan de

²⁶ Het betreft de gemiddelde doorlooptijd van een hoofdzaak in 2020. Ter vergelijking: in 2020 bedroeg de gemiddelde doorlooptijd van een hoofdzaak in de algemene kamer 42 weken. Zie het Jaarverslag van de Raad van State over 2020: <https://jaarverslag.raadvanstate.nl/2020/wp-content/uploads/sites/9/2021/03/Jaarverslag-2020-Bestuursrechtspraak-in-cijfers.pdf>.

²⁷ ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1060, JV 2019/115, m.nt. Scheers, en ECLI:NL:RVS:2019:1061, AB 2019/451, m.nt. Reneman.

²⁸ Zie voor een verslag van die bijeenkomst: J. Luscuere, ‘Over verbanningsoordelen en zaaksoverstijgende belangen: Praten met ABRvS over ongemotiveerde 91-2 afdoening’, *A&MR* 2019-5, p. 204-209.



laatste twee alleen kunnen worden gebruikt als het hoger beroep afkomstig is van de staatssecretaris. Het betreft de volgende standaardzinnen:

1. 'Het hoger beroep gaat namelijk over een rechtsvraag die eerder door de Afdeling is beantwoord (uitspraak van [datum], [ECLI-nummer] over ...). Het hoger beroep biedt geen reden hierover in dit geval anders te oordelen.'
2. 'Een zelfstandig oordeel in de uitspraak van de rechtbank is namelijk niet met een grief bestreden, terwijl dit oordeel de uitspraak van de rechtbank alleen kan dragen.'
3. 'Het hoger beroep bevat namelijk nauwelijks concrete kritiek op het oordeel van de rechtbank. Wat in hoger beroep is aangevoerd slaagt daarom evident niet.'
4. 'De rechtbank heeft namelijk een zorgvuldigheids- of motiveringsgebrek geconstateerd. De staatssecretaris komt daartegen in hoger beroep op terwijl dat gebrek zich (los van de vraag wat de uitkomst van de nieuwe besluitvorming moet zijn) eenvoudig laat herstellen.'
5. 'In hoger beroep probeert de staatssecretaris namelijk te herstellen wat hij bij de rechtbank had moeten doen. Daarvoor is het hoger beroep in de Vw 2000 niet bedoeld.'

Daarnaast wordt sinds 2020 gebruikgemaakt van zogenoemde 'verkorte uitschrijvers'. Dat wil zeggen dat in uitspraken waarin de uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd, hoewel een grief tegen de uitspraak terecht is voorgedragen, kort wordt gemotiveerd waarom het hoger beroep toch ongegrond is.²⁹

Doel van de verbreding van de uitspraakmodaliteiten is een verhoging van de informatiewaarde van uitspraken, zij het niet ten koste van alles. Als randvoorwaarden om te kiezen voor een korte toelichting op een met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 gedane uitspraak of een 'verkorte uitschrijver' gelden onder meer dat sprake moet zijn van een consistente toepassing van de verschillende modaliteiten, dat het voorzien van een uitspraak van een meer uitvoerige motivering niet ten koste mag gaan van een tijdige afdoening, dat het niet leidt tot een te zware werkdruk van medewerkers van de Afdeling en dat het effect niet een 'overkill' van uitspraken is waar de rechtspraak in verzuipt.

²⁹ Zie voor een voorbeeld: ABRvS 5 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3063.



4. Onderzoeksopzet

Het doel van dit onderzoek is tweeledig: het beoogt inzicht te bieden in de frequentie van het gebruik van de verschillende in het kader van de Pilot 91-2 toe te passen uitspraakmodaliteiten en in de ervaringen van de verschillende bij de hogerberoepsprocedure in vreemdelingen-zaken betrokken partijen met de pilot.

We schetsen hieronder kort de opzet van de beide onderdelen van het onderzoek.

Frequentie van het gebruik van de verschillende uitspraakmodaliteiten

In dit onderdeel van het onderzoek willen we te weten komen hoe vaak bij toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 gebruik wordt gemaakt van de korte standaardmotiveringen en de ‘verkorte uitschrijvers’ (en hoe vaak van elk van de vijf verschillende korte standaardmotiveringen gebruik wordt gemaakt).³⁰ Het gebruik van de verschillende modaliteiten zetten we af tegen onder meer het totaal aantal uitspraken, tegen de frequentie van het gebruik van de twee ‘klassieke’ uitspraakmodaliteiten (een ‘kale’ 91-2-uitspraak en een volledig gemotiveerde uitspraak) en tegen het aantal uitspraken in vreemdelingenzaken waarin de uitspraak van de rechtbank wel/niet in stand blijft.

Ten behoeve van dit deel van het onderzoek maken we gebruik van de interne informatiesystemen van de Afdeling, zoals de L-schijf (de schijf waarop alle uitspraken als word-document worden opgeslagen), Raster en het Digitaal Dossier. Door deze databestanden te doorzoeken op vaste frases die uniek zijn voor elk van de mogelijke uitspraakmodaliteiten kan tot een cijfermatig overzicht worden gekomen.

Ervaringen van betrokken partijen

In het tweede onderdeel van het onderzoek staan de ervaringen van ‘gebruikers’ centraal. Worden de verschillende uitspraakmogelijkheden consequent gebruikt? Leiden vergelijkbare zaken tot vergelijkbare uitspraken en zo nee, is daarvoor een verklaring te geven? Verhoogt de werkwijze de informatiewaarde van uitspraken? Heeft de werkwijze van de Afdeling de gewenste effecten en blijven ongewenste neveneffecten uit? In hoeverre leidt de nieuwe werkwijze tot een grotere werklast voor juridisch medewerkers en staatsraden? Vermeld zij dat doel van dit deel van het onderzoek niet is om objectief in kaart te brengen hoe het staat met zaken als informatiewaarde, consistentie en werklast, maar om te weten te komen hoe dit door elk van de betrokken partijen wordt ervaren.

Om de ervaringen van betrokkenen in kaart te brengen, hebben we eerst een beperkt aantal interviews gehouden en daarna een viertal webenquête afgenomen onder zo veel mogelijk personen binnen de verschillende categorieën ‘gebruikers’.

³⁰ Zie Verburg & Weber 2020, par. 3.2.



De 'gebruikers' betreffen de rechtsbijstandverleners van vreemdelingen die bij de Afdeling procederen, procesvertegenwoordigers en medewerkers van de IND, rechters en medewerkers bij de rechtbanken en staatsraden en medewerkers bij de Afdeling.

In totaal hebben we negentien interviews gehouden, waarvan vier met advocaten, vier bij de IND, vier bij rechtbanken en zeven bij de Afdeling. De interviews hadden een tweeledig doel. In de eerste plaats waren ze bedoeld om een beeld te krijgen van de variëteit van ervaringen van de verschillende betrokkenen, in de tweede plaats dienden ze om inspiratie op te doen voor de vragen ten behoeve van de webenquête.

Omdat het aantal betrokkenen relatief beperkt is (zo zijn er naar schatting maximaal 200 advocaten die vreemdelingenzaken bij de Afdeling doen en het aantal functionarissen dat zich bij de IND, de rechtbanken en de Afdeling met de behandeling in (hoger) beroep van vreemdelingenzaken bezighoudt, ligt niet heel erg veel hoger), hebben we iedereen die zich binnen deze beroepsgroep/organisaties direct met de behandeling van vreemdelingenzaken bezighoudt, gevraagd een webenquête in te vullen.

Hoe hebben we de potentiële respondenten geselecteerd?

Voor wat betreft de advocaten heeft de Afdeling ons een lijst ter beschikking gesteld met namen van advocaten die de afgelopen jaren bij de Afdeling in vreemdelingenzaken hebben geprocedeerd én die toestemming hebben gegeven om hun gegevens met de onderzoekers te delen. Iets minder dan 50% van de door de Afdeling benaderde advocaten reageerde positief op het verzoek. De lijst bevat namen van 132 advocaten. De betreffende advocaten hebben we per mail uitgenodigd om de webenquête (die via een link in de mail kon worden geopend) in te vullen. 98 advocaten hebben de webenquête (deels) ingevuld.

Voor wat betreft de IND hebben we contact gelegd met de Manager Specialistische Teams van de Directie Juridische Zaken van de IND. Deze heeft een onbekend aantal medewerkers van de IND die betrokken zijn bij de behandeling van het hoger beroep in vreemdelingenzaken in een mail uitgenodigd de webenquête (die via een link in de mail kon worden geopend) in te vullen. 55 van de benaderde medewerkers hebben de webenquête (deels) ingevuld.

Voor wat betreft de rechtbanken hebben we contact gelegd met de voorzitter van de landelijke expertgroep vreemdelingenrecht. Deze heeft naar schatting ongeveer 275 rechters en juridisch medewerkers van de rechtbanken die betrokken zijn bij de behandeling van vreemdelingenzaken in een mail uitgenodigd de webenquête (die via een link in de mail kon worden geopend) in te vullen. 44 daarvan hebben de webenquête (deels) ingevuld.

Binnen de Afdeling is de webenquête verspreid onder staatsraden en medewerkers die zich met de behandeling van vreemdelingenzaken bezighouden. Deze zijn in een mail uitgenodigd



de webenquête (die via een link in de mail kon worden geopend) in te vullen. 11 van de 17 benaderde staatsraden en 51 van de 72 benaderde juridisch medewerkers hebben de webenquête (deels) ingevuld.

Al met al heeft het verzoek om de webenquête in te vullen het volgende resultaat gehad.

Tabel 4.1 Respons webenquête

<i>Instantie</i>	<i>aantal benaderde personen</i>	<i>respons</i>	<i>respons als percentage van de benaderde personen</i>
Advocatuur	132	98	74%
IND	?	55	?
Rechtbanken	275	44	16%
Afdeling	89	62	70%

In de tabel is te zien dat de respons bij de advocaten en de Afdeling relatief hoog is en bij de rechtbanken relatief laag. Een kanttekening bij deze cijfers is dat niet iedereen die vragen van uit de webenquête heeft beantwoord, de enquête helemaal heeft ingevuld. De respons per vraag ligt in een groot aantal gevallen dus (iets) lager dan uit tabel 4.1 blijkt.



5. De frequentie van het gebruik van de verschillende afdoeningen

Als een hoger beroep gegrond is, is de Afdeling verplicht in haar uitspraak een motivering te geven voor dat oordeel. Datzelfde geldt als een hoger beroep niet-ontvankelijk is of als de Afdeling zich onbevoegd acht kennis te nemen van het hoger beroep. Is het hoger beroep ongegrond, dan heeft de Afdeling ingevolge artikel 91 lid 2 Vw 2000 de keuze: ze kan in de uitspraak een motivering voor dat oordeel opnemen, maar ze kan er ook voor kiezen een motivering achterwege te laten. Kiest ze ervoor haar oordeel te motiveren, dan heeft ze tevens de vrijheid dat meer of minder uitgebreid te doen. Sinds 2020 is sprake van drie modaliteiten: (1) een uitspraak waarin artikel 91 lid 2 Vw 2000 wordt toegepast en die geen motivering bevat van het oordeel dat het hoger beroep ongegrond is, (2) een uitspraak waarin artikel 91 lid 2 Vw 2000 wordt toegepast, maar die desondanks een (zeer) beknopte motivering bevat, in de vorm van een van de vijf door de Afdeling onderscheiden standaardoverwegingen of een ‘verkorte uitschrijver’ en (3) een uitspraak waarin geen toepassing wordt gegeven aan artikel 91-2 Vw 2000 en die een volledige motivering bevat van het oordeel dat het hoger beroep ongegrond is.

Hoe vaak wordt voor welke afdoeningswijze gekozen? We hebben dat op twee manieren onderzocht.

In de eerste plaats hebben we inzage gekregen in de interne databank waarin zich alle uitspraken bevinden die de Afdeling in 2020 in vreemdelingenzaken heeft gedaan. Op basis daarvan hebben we geprobeerd vast te stellen hoe vaak de Afdeling in 2020, in uitspraken die de ongegrondverklaring van het hoger beroep inhielden, toepassing heeft gegeven aan artikel 91 lid 2 Vw 2000 en zo ja, hoe vaak dan voor welke van de onderscheiden motiveringsmodaliteiten is gekozen.

Daarnaast hebben we een zeer royale steekproef genomen van de op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken van de Afdeling in vreemdelingenzaken. De steekproef hebben we getrokken uit uitspraken waarin de Afdeling zich onbevoegd verklaarde het hoger beroep te behandelen, uitspraken waarin het hoger beroep niet-ontvankelijk of gegrond werd verklaard en uitspraken waarin het hoger beroep ongegrond werd verklaard maar die wel een volledige motivering bevatten van dat oordeel.³¹ Uitspraken in reactie op verzoeken tot het treffen van een voorlopige voorziening hebben we buiten beschouwing gelaten, tenzij ze met toepassing van artikel 8:86 Awb waren kortgesloten met de bodemzaak.

We hebben ten behoeve van de steekproef alle gepubliceerde uitspraken van januari, april, juli en oktober 2020 geselecteerd, en daarnaast de uitspraken uit de laatste en eerste week

³¹ Af en toe worden ook uitspraken gepubliceerd waarin artikel 91 lid 2 Vw 2000 wordt toegepast. Die hebben we in de selectie op basis van de op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken buiten beschouwing gelaten, omdat ze al in de selectie op basis van de interne databank van de Afdeling waren meegenomen.



van februari/maart,³² mei/juni,³³ augustus/september³⁴ en november/december.³⁵ De selectie betrof daarmee bijna 26 van de 52 weken van 2020.³⁶ Op basis daarvan hebben we een schatting gemaakt van het totaal aantal gepubliceerde uitspraken en de onderverdeling daarvan over de verschillende voor het onderzoek relevante categorieën.³⁷

Op basis van die gegevens hebben we voor het hoger beroep van de staatssecretaris en dat van de vreemdeling vastgesteld:

- hoe vaak dat leidt tot de uitspraak 'onbevoegd', 'niet-ontvankelijk', 'ongegrond' en 'gegrond';
- hoe vaak in geval van een ongegrond beroep sprake is van (een van de varianten van) toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000.

We laten eerst de resultaten zien voor het geheel van de vreemdelingrechtelijke hogerberoepszaken, vervolgens voor het hoger beroep van de vreemdeling en ten slotte voor dat van de staatssecretaris.

In de verschillende tabellen is steeds te zien wat de uitkomst van het hoger beroep is en hoe vaak het beroep is afgedaan met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000.

We beginnen met het geheel van de hogerberoepszaken.

Tabel 5.1 Uitkomst hoger beroep in vreemdelingenzaken in 2020

Uitkomst	Wijze van afdoening			totaal
	91-2: niet gemotiveerd	91-2: beperkt gemotiveerd	volledig gemotiveerde uitspraak (geen 91-2)	
onbevoegd			55	55
niet-ontvankelijk			98	98
ongegrond	2003	1535	117	3655
gegrond			366	366
<i>totaal</i>	2003	1535	636	4174

Uit de tabel blijkt in de eerste plaats dat de overgrote meerderheid van de hoger beroepen leidt tot een inhoudelijke beoordeling door de Afdeling (zaken waar de Afdeling niet tot het oordeel 'onbevoegd' of 'niet-ontvankelijk' komt). Het betreft 96% van de hoger beroepen

³² De periode van 24 februari tot en met 6 maart.

³³ De periode van 25 mei tot en met 5 juni.

³⁴ De periode van 24 augustus tot en met 4 september.

³⁵ De periode van 23 november tot en met 4 december.

³⁶ De maanden januari, april, juli en oktober bevatten samen 17,33 weken, de andere vier periodes van 2 weken samen 8 weken. In totaal derhalve 25,33 weken.

³⁷ Om een schatting te maken van het werkelijke aantal gepubliceerde uitspraken moeten we de gevonden cijfers vermenigvuldigen met 2,053 (52 : 25,33 = 2.053).



(4021 van de 4174 hoger beroepen).³⁸ Wordt alleen gekeken naar de hoger beroepen die inhoudelijk worden beoordeeld, dan blijkt dat 9% gegrond is en 91% ongegrond (van de 4021 inhoudelijk beoordeelde hoger beroepen zijn er 366 gegrond en 3655 ongegrond).

Over de toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 door de Afdeling kan het volgende worden gezegd. Wordt gekeken naar het totaal aantal hogerberoepszaken, dan is 15% volledig gemotiveerd en is 85%, met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000, niet of beperkt gemotiveerd (636 uitspraken zijn volledig gemotiveerd, 3538 uitspraken zijn niet/beperkt gemotiveerd).³⁹ Wordt alleen gekeken naar de gegrond en de ongegrond verklaarde hoger beroepen, dan is 12% volledig gemotiveerd en 88%, met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000, niet of beperkt gemotiveerd (483 uitspraken zijn volledig gemotiveerd, 3538 uitspraken zijn niet/beperkt gemotiveerd).

Kijken we alleen naar de ongegronde hoger beroepen, dan is te zien dat 3% is volledig is gemotiveerd en dat 97%, met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000, beperkt of niet is gemotiveerd (117 uitspraken zijn volledig gemotiveerd, 3655 uitspraken zijn beperkt/niet gemotiveerd).

Wordt vervolgens ingezoomd op de uitspraken die met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 zijn gedaan, dan is 57% in het geheel niet gemotiveerd en bevat 43% een beperkte motivering (standaardzin of 'verkorte uitschrijver') (2003 uitspraken zijn in het geheel niet gemotiveerd, 1535 uitspraken bevatten enige motivering).

Dan het hoger beroep van de staatssecretaris.

Tabel 5.2 Uitkomst hoger beroep staatssecretaris

Uitkomst	Wijze van afdoening			totaal
	91-2: niet gemotiveerd	91-2: beperkt gemotiveerd	volledig gemotiveerde uitspraak	
onbevoegd			0	0
niet-ontvankelijk			2	2
ongegrond	38	52	51	141
gegrond			232	232
<i>totaal</i>	38	52	285	375

Uit de tabel blijkt in de eerste plaats dat de hoger beroepen van de staatssecretaris bijna zonder uitzondering leiden tot een inhoudelijk oordeel door Afdeling (zaken waar de Afdeling niet tot het oordeel 'onbevoegd' of 'niet-ontvankelijk' komt). Het betreft 99% van de door de staatssecretaris ingestelde hoger beroepen (373 van de 375 ingestelde hoger beroepen). Wordt alleen gekeken naar de hoger beroepen die inhoudelijk worden beoordeeld, dan blijkt

³⁸ De derde en vierde rij van de tabel ten opzichte van de eerste en tweede rij.

³⁹ De derde kolom van de tabel ten opzichte van de eerste en de tweede kolom.



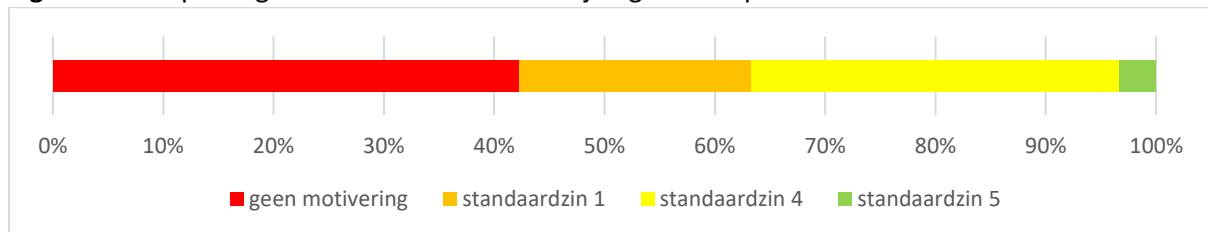
dat 62% gegrond is en 38% ongegrond (van de 373 inhoudelijk beoordeelde hoger beroepen zijn er 232 gegrond en 141 ongegrond).

Over de toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 door de Afdeling kan het volgende worden gezegd. Wordt gekeken naar het totaal aantal hoger beroepen, dan is 76% volledig gemotiveerd en 24%, met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000, niet of beperkt gemotiveerd (285 uitspraken zijn gemotiveerd, 90 uitspraken zijn niet/beperkt gemotiveerd). Wordt alleen gekeken naar de gegrond en de ongegrond verklaarde hoger beroepen, dan is 24% volledig gemotiveerd en 76%, met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000, niet of beperkt gemotiveerd (283 uitspraken zijn volledig, 90 uitspraken zijn niet/beperkt gemotiveerd).

Kijken we alleen naar de ongegronde beroepen, dan is te zien dat 36% volledig is gemotiveerd en 64%, met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000, niet of beperkt gemotiveerd (51 uitspraken zijn volledig gemotiveerd, 90 uitspraken zijn niet of beperkt gemotiveerd).

Wordt vervolgens ingezoomd op de uitspraken die met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw zijn gedaan, dan is 42% in het geheel niet gemotiveerd en bevat 58% enige motivering (standaardzin of 'verkorte uitschrijver') (38 uitspraken zijn in het geheel niet gemotiveerd, 52 uitspraken bevatten enige motivering). In figuur 5.1 is een verdere onderverdeling te zien.

Figuur 5.1 Toepassing artikel 91 lid 2 Vw 2000 bij hoger beroep staatssecretaris



In de figuur is te zien dat van de 90 uitspraken die met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 zijn gedaan, 38 geen enkele motivering bevatten, 19 de standaardzin 1 (het hoger beroep gaat over een rechtsvraag die eerder door de Afdeling is beantwoord), 30 de standaardzin 4 (de rechtbank heeft een zorgvuldigheids- of motiveringsgebrek geconstateerd dat zich eenvoudig laat herstellen) en 3 de standaardzin 5 (in hoger beroep probeert de staatssecretaris te herstellen wat hij bij de rechtbank had moeten doen). 'Verkorte uitschrijvers' zijn we niet tegengekomen.

Tot slot het hoger beroep van de vreemdeling.



Tabel 5.3 Uitkomst hoger beroep vreemdeling

Uitkomst	Wijze van afdoening			
	91-2: niet gemotiveerd	91-2: beperkt gemotiveerd	volledig gemotiveerde uitspraak	<i>totaal</i>
onbevoegd			55	55
niet-ontvankelijk			96	96
ongegegrond	1965	1483	66	3514
gegrond			134	134
<i>totaal</i>	1965	1483	351	3799

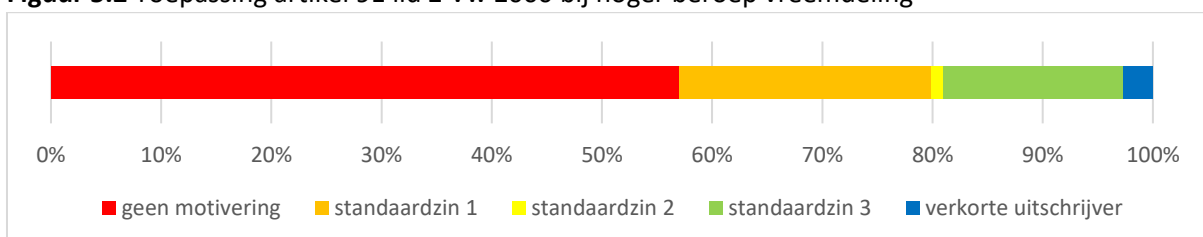
Uit de tabel blijkt in de eerste plaats dat de overgrote meerderheid van de hoger beroepen van de vreemdeling leidt tot een inhoudelijk beoordeling door Afdeling (zaken waar de Afdeling niet tot het oordeel ‘onbevoegd’ of ‘niet-ontvankelijk’ komt). Het betreft 96% van de hoger beroepen (3648 van de 3799 hoger beroepen). Wordt alleen gekeken naar de beroepen die inhoudelijk worden beoordeeld, dan blijkt dat 4% daarvan gegrond is en 96% ongegrond (van de 3648 inhoudelijk beoordeelde hoger beroepen zijn er 134 gegrond en 3514 ongegrond).

Over de toepassing van artikel 91 lid 2 Vw door de Afdeling kan het volgende worden gezegd. Wordt gekeken naar het totaal aantal hoger beroepen, dan is 9% volledig gemotiveerd en 91%, met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000, niet of beperkt gemotiveerd (351 uitspraken zijn gemotiveerd, 3448 uitspraken zijn niet/beperkt gemotiveerd). Wordt alleen gekeken naar de gegrond en de ongegrond verklaarde hoger beroepen, dan is 5% volledig gemotiveerd en 95%, met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000, niet of beperkt gemotiveerd (200 uitspraken zijn gemotiveerd, 3448 uitspraken zijn niet/beperkt gemotiveerd).

Kijken we alleen naar de ongegronde beroepen, dan is te zien dat 2% is volledig is gemotiveerd en 98%, met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000, niet of beperkt is gemotiveerd (66 uitspraken zijn volledig gemotiveerd, 3448 uitspraken zijn niet of beperkt gemotiveerd).

Wordt vervolgens ingezoomd op de uitspraken die met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 zijn gedaan, dan is 57% in het geheel niet gemotiveerd en bevat 43% enige motivering (standaardzin of ‘verkorte uitschrijver’) (1965 uitspraken zijn in het geheel niet gemotiveerd, 1483 uitspraken bevatten enige motivering). In figuur 5.2 is een verdere onderverdeling te zien.

Figuur 5.2 Toepassing artikel 91 lid 2 Vw 2000 bij hoger beroep vreemdeling





In de figuur is te zien dat 57% van de uitspraken die met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 zijn gedaan geen enkele motivering bevat, 40% bevat een van de drie standaardzinnen (23% de standaardzin 1 (het hoger beroep gaat over een rechtsvraag die eerder door de Afdeling is beantwoord), 1% de standaardzin 2 (een zelfstandig oordeel in de rechtbankuitspraak is niet met een grief bestreden, terwijl dit oordeel de uitspraak kan dragen) en 16% de standaardzin 3 (het hoger beroep bevat nauwelijks concrete kritiek op het oordeel van de rechtbank)) en 3% een 'verkorte uitschrijver'.⁴⁰

Voordat we deze paragraaf afsluiten met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen, verdient opmerking dat 'materieel' gezien het aantal uitspraken met een volledige motivering kleiner is dan uit de cijfers blijkt. De reden is dat het met enige regelmaat voorkomt dat in clusters met sterk vergelijkbare zaken één uitspraak wordt gedaan waarin de Afdeling haar beslissing motiveert om een hoger beroep gegrond of ongegrond te verklaren en in de andere uitspraken in dat cluster verwijst naar de motivering in de eerste uitspraak.

Een voorbeeld biedt de uitspraak van 20 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:145, waarin het hoger beroep van de vreemdeling gegrond wordt verklaard. De Afdeling overweegt daarin: 'De in de derde grief aan de orde gestelde rechtsvraag over de positie van Hazara in Afghanistan heeft de Afdeling beantwoord in de uitspraak van 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4202. Uit deze uitspraak volgt dat de grief slaagt.'⁴¹

Een tweede voorbeeld biedt een uitspraak van 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:650. De Afdeling overweegt daarin: 'De in de grief aan de orde gestelde rechtsvraag over culturele aspecten heeft de Afdeling beantwoord in de uitspraak van 6 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:341. Uit deze uitspraak volgt dat de grief slaagt.'⁴²

Een derde en laatste voorbeeld betreft een cluster zaken waarin het hoger beroep van de staatssecretaris gegrond is. In de uitspraak van 22 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1698, overweegt de Afdeling: 'De in de enige grief opgeworpen rechtsvraag over welk beleid over het arrest Chavez-Vilchez van het Hof van Justitie van 10 mei 2017, ECLI:EU:C:2017:354, de staatssecretaris had moeten toepassen, heeft de Afdeling beantwoord in de uitspraak van 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1235. Uit die uitspraak, waarbij de Afdeling blijft, volgt dat de staatssecretaris terecht het WBV 2018/4 heeft toegepast.'⁴³

De belangrijkste bevindingen vatten we samen door de uitkomst van het hoger beroep van de staatssecretaris te vergelijken met dat van de vreemdeling. We laten drie figuren zien die we vervolgens toelichten.

⁴⁰ De aantallen: geen enkele motivering: 1965; standaardzin: 1389 (standaardzin A: 789; standaardzin B: 39; standaardzin C: 561); verkorte uitschrijver: 94.

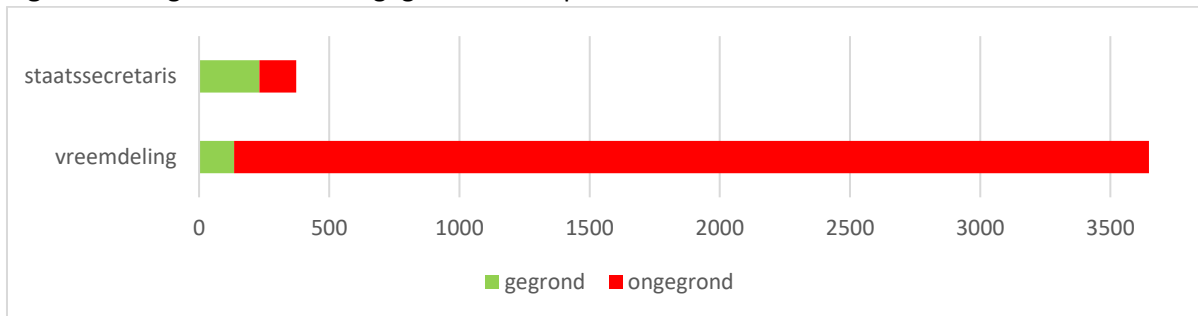
⁴¹ Vergelijkbare uitspraken in onze steekproef betreffen de ECLI-nummers die beginnen met ECLI:NL:RVS:2020: en eindigen op 150, 152, 153, 155, 156, 163, 231 en 652.

⁴² Vergelijkbare uitspraken in onze steekproef betreffen ECLI:NL:RVS:2020:644 en ECLI:NL:RVS:2020:651.

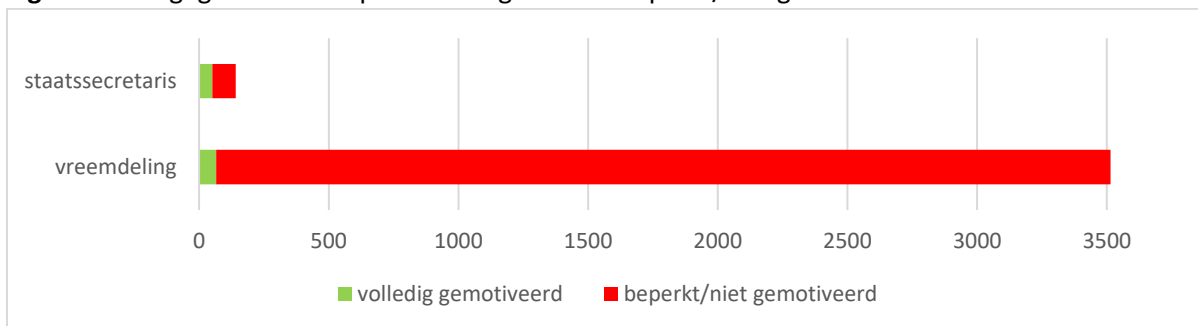
⁴³ Vergelijkbare uitspraken in onze steekproef betreffen de ECLI-nummers die beginnen met ECLI:NL:RVS:2020: en eindigen met 1700, 1702, 1705, 1706.



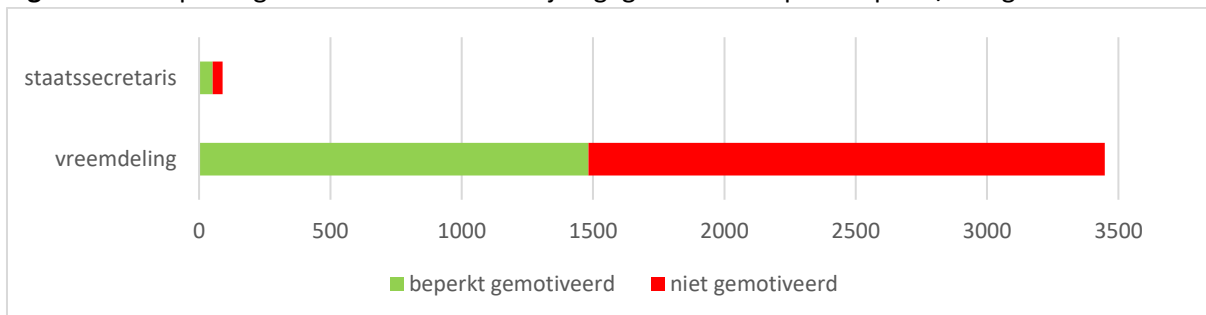
Figuur 5.3 Gegronde versus ongegronde beroepen



Figuur 5.4 Ongegrunde beroepen: volledig dan wel beperkt/niet gemotiveerd



Figuur 5.5 Toepassing artikel 91-2 Vw 2000 bij ongegronde beroepen: beperkt/niet gemotiveerd



In de drie figuren is het volgende te zien.

Allereerst is in figuur 5.3 te zien dat de vraag naar toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 vele malen vaker aan de orde is in uitspraken die worden gedaan in reactie op een hoger beroep van de vreemdeling dan in uitspraken in reactie op een hoger beroep van de staatssecretaris. Van het totaal aantal beslissingen van de Afdeling om een hoger beroep in vreemdelingenzaken ongegrond te verklaren, en waarin dus de vraag naar toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 aan de orde is, betreft 4% een hoger beroep van de staatssecretaris, 96% een hoger beroep van de vreemdeling.⁴⁴

⁴⁴ 141 versus 3514 uitspraken.



Vervolgens is in figuur 5.4 te zien dat als de Afdeling voor de keuze staat om in het geval van een ongegrond hoger beroep al dan niet toepassing te geven aan artikel 91 lid 2 Vw 2000, zij daartoe veel vaker besluit als het hoger beroep afkomstig is van een vreemdeling dan als het hoger beroep afkomstig is van de staatssecretaris. Ongegronde hoger beroepen van vreemdelingen worden in 98% van de gevallen met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 afgedaan,⁴⁵ hoger beroepen van de staatssecretaris in 64% van de gevallen.⁴⁶ Anders gezegd: de kans dat de Afdeling in reactie op een ongegrond hoger beroep van de staatssecretaris haar uitspraak volledig motiveert, is bijna twintig keer zo groot als bij een uitspraak waarin het hoger beroep van de vreemdeling ongegrond wordt verklaard.⁴⁷

Ten slotte is in figuur 5.5 te zien dat als toepassing wordt gegeven aan artikel 91 lid 2 Vw 2000, de kans dat de Afdeling een uitspraak doet die beperkt is gemotiveerd, kleiner is wanneer het een hoger beroep van de vreemdeling betreft dan in het geval het hoger beroep afkomstig is van de staatssecretaris. Van de uitspraken waarin het hoger beroep van de vreemdeling met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 wordt afgedaan, bevat 43% een beperkte motivering, van de uitspraken waarin het hoger beroep van de staatssecretaris met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 wordt afgedaan, bevat 58% een beperkte motivering.

De figuren 5.3 en 5.4 laten grote verschillen zien tussen procedures waarin de vreemdeling hoger beroep heeft ingesteld en procedures waarin het hoger beroep afkomstig is van de staatssecretaris. Het is moeilijk met zekerheid te zeggen waar die verschillen zich door laten verklaren. Een van de mogelijke verklaringen voor het in figuur 5.3 zichtbare verschil in de kans op succes in hoger beroepsprocedures tussen staatssecretaris en vreemdeling is dat de staatssecretaris selectiever is bij de keuze om na verlies bij de rechtbank al dan niet hoger beroep in te stellen.⁴⁸ Cijfers over de mate waarin de staatssecretaris en de vreemdeling hoger beroep instellen tegen voor hen ongunstige rechtbankuitspraken zijn ons niet bekend.

Het verschil dat in figuur 5.4 is te zien is nog opmerkelijker dan dat van figuur 5.3, met name vanwege de omvang ervan: de kans dat in het geval van een ongegrond hoger beroep toepassing wordt gegeven aan artikel 91 lid 2 Vw 2000 is achttien keer zo groot als het een ongegrond hoger beroep van de vreemdeling betreft dan wanneer het een ongegrond hoger beroep van de staatssecretaris betreft. Ook hier geldt dat bij gebrek aan informatie (in dit geval: kennis van de grieven van de appellant en de overwegingen van de Afdeling om het hoger beroep ongegrond te verklaren) geen uitspraken kunnen worden gedaan over de vraag of sprake is

⁴⁵ 3448 versus 66.

⁴⁶ 67 versus 51.

⁴⁷ De 36% van de ongegronde hoger beroepen van de staatssecretaris waarin de uitspraak van een volledige motivering wordt voorzien versus de 2% van de ongegronde hoger beroepen van de vreemdeling waarin de uitspraak van een volledige motivering wordt voorzien.

⁴⁸ A.T. Marseille & M. Wever, 'Snelheid, finaliteit en winstkans in het bestuursrechtelijke hoger beroep', *NJB* 2016/637.



**rijksuniversiteit
groningen**

van een ongelijke behandeling van ongegronde hoger beroepen die afkomstig zijn van de staatssecretaris ten opzichte van die van de vreemdeling.



6. Waardering van de Pilot 91-2

Om te weten te komen hoe de partijen die betrokken zijn bij de vreemdelingrechtelijke procedures bij de Afdeling de Pilot 91-2 waarderen, hebben we een groot aantal webenquêtes afgenomen, zowel bij 'afnemers' van uitspraken van de Afdeling (rechtshulpverleners van vreemdelingen, medewerkers van de IND die als vertegenwoordiger van de staatssecretaris optreden in geschillen op het gebied van het vreemdelingenrecht en rechters en juridisch medewerkers van rechtbanken, tegen wiens uitspraken hoger beroep bij de Afdeling kan worden ingesteld) als bij de Afdeling zelf. Aan deze vier groepen respondenten zijn zo veel mogelijk gelijksoortige vragen voorgelegd. Naast een aantal vragen die gericht waren op het verkrijgen van inzicht in de kenmerken van de respondenten, is hen een aantal vragen en stellingen voorgelegd over hun ervaringen met en waardering voor de verschillende uitspraakmodaliteiten die in dit onderzoek aan de orde zijn.

Hierna bespreken we de belangrijkste bevindingen. We beginnen met de rechtshulpverleners en de IND (paragraaf 6.1 en 6.2), we vervolgen met de rechters en juridisch medewerkers van de rechtbanken (paragraaf 6.3) en eindigen met de staatsraden en juridisch medewerkers van de Afdeling (paragraaf 6.4). We eindigen met een vergelijkend overzicht (paragraaf 6.5).

6.1 Rechtshulpverleners

Respons

In totaal hebben 98 rechtshulpverleners de webenquête deels of helemaal ingevuld. Voor de meeste vragen geldt dat een wat kleinere groep (variërend tussen de 72 en 77 respondenten) die heeft beantwoord.

Kenmerken respondenten

Allereerst is de respondenten gevraagd hoe lang men al werkzaam is als rechtshulpverlener in vreemdelingenzaken. De respondenten bleken over het algemeen zeer ervaren. 81% van hen was meer dan tien jaar als rechtshulpverlener in vreemdelingenzaken werkzaam, 15% tussen de vijf en tien jaar, 4% minder dan vijf jaar.⁴⁹

Een volgende vraag was met wat voor soort zaken men zich vooral bezighoudt. 62% behandelt vooral asielzaken, 29% vooral reguliere vreemdelingenzaken, 1% vooral bewaringszaken. De overige 8% van de respondenten behandelt zowel een substantieel aantal asiel- als reguliere vreemdelingenzaken.⁵⁰

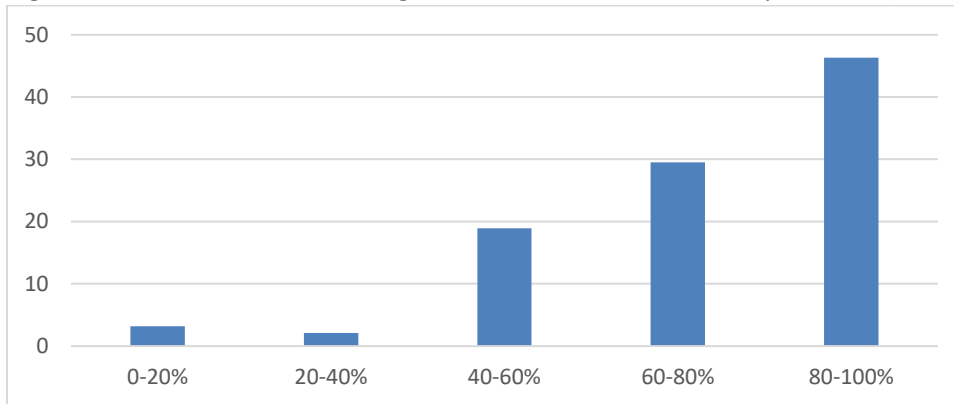
Een ruime meerderheid van de respondenten houdt zich voornamelijk of bijna volledig bezig met vreemdelingenzaken, zoals in figuur 6.1.1 is te zien.

⁴⁹ N = 96.

⁵⁰ N = 96.



Figuur 6.1.1 Aandeel vreemdelingenzaken in werklust rechtshulpverlener (n=98)



In de figuur is te zien dat ruim driekwart van de respondenten meer dan 60% van zijn tijd aan vreemdelingenzaken besteedt (zie de twee meest rechtse kolommen) en bijna de helft tussen de 80 en 100% van zijn tijd (zie de meest rechtse kolom).

De respondenten verschillen sterk in het aantal hogerberoepszaken waarbij ze betrokken zijn. Op de vraag hoe vaak men in 2020 hoger beroep bij de Afdeling had ingesteld, varieerden de antwoorden van 'geen enkele keer' (1 respondent) tot '50 keer' (ook 1 respondent). Gemiddeld hadden de respondenten in 2020 10 keer hoger beroep bij de Afdeling ingesteld.⁵¹ Daarnaast gold voor 72% van de respondenten dat er in 2020 door de staatssecretaris hoger beroep was ingesteld tegen een voor hun cliënt gunstige rechtbankuitspraak.⁵²

Voor 21% van de respondenten gold dat in 2020 in een of meerdere van hun zaken een zitting bij de Afdeling was gehouden, voor 79% gold dat in 2020 geen van hun zaken bij de Afdeling op een zitting was behandeld.⁵³

Voor 51% van de respondenten gold dat geen van de zaken waarin de Afdeling in 2020 uitspraak had gedaan een voor zijn of haar cliënt gunstige uitkomst had.⁵⁴

Met wat voor soort uitspraken hebben de respondenten te maken gehad? We hebben voor de verschillende categorieën uitspraken die de Afdeling in vreemdelingenzaken doet, gevraagd of ze die in 2020, als reactie op een door hen ingesteld hoger beroep, waren tegengekomen. In figuur 6.1.2 is te zien welk percentage van de respondenten met wel soort uitspraak te maken heeft gehad.

⁵¹ N = 87.

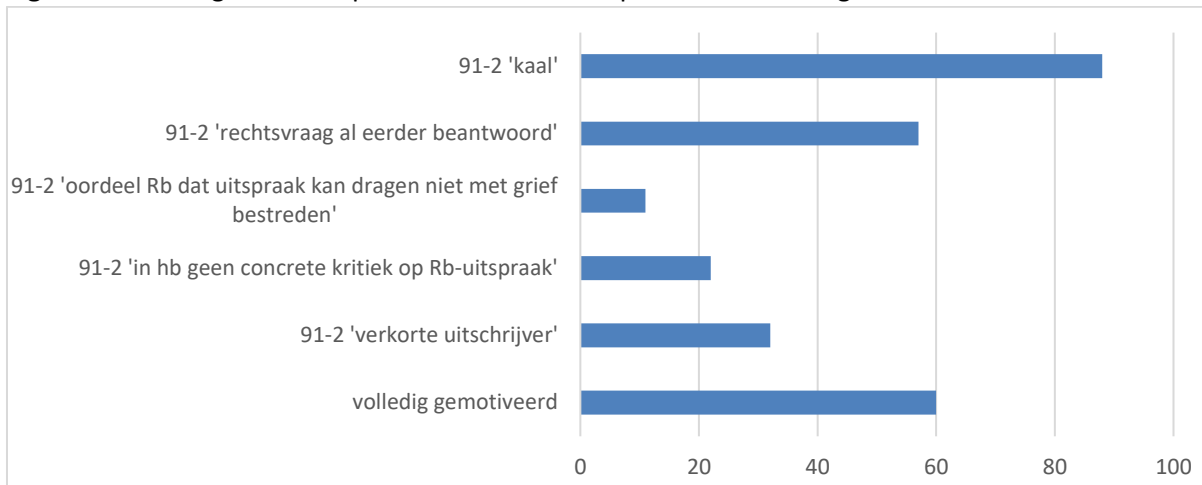
⁵² N = 86.

⁵³ N = 86.

⁵⁴ N = 86.



Figuur 6.1.2 Categorieën uitspraken waar rechtshulpverleners ervaring mee hebben



In de figuur is te zien dat de overgrote meerderheid van de respondenten – bijna 90% – een of meerdere keren te maken heeft gehad met een uitspraak die met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 is gedaan en geen enkele motivering bevat. Daarnaast was 60% van de respondenten een of meerdere keren betrokken bij een procedure die leidde tot een volledig gemotiveerde uitspraak. Van de tussencategorieën hebben de respondenten de meeste ervaring – bijna 60% van de respondenten – met 91-2 uitspraken die zijn voorzien van de korte standaardtoelichting, inhoudend dat de in hoger beroep opgeworpen rechtsvraag reeds in een eerdere uitspraak van de Afdeling is beantwoord.

Al met al gaat het bij de steekproef om een gemiddeld zeer ervaren en in het vreemdelingenrecht gespecialiseerde groep rechtshulpverleners, met uiteenlopende ervaringen met de zaaksbehandeling en uitspraken van de Afdeling.

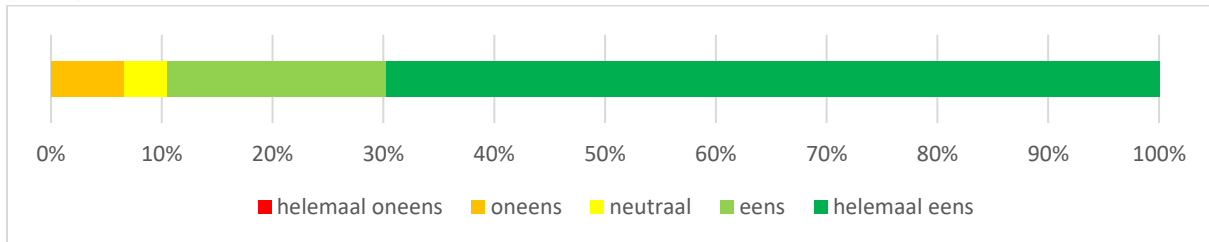
Waardering voor de zaaksbehandeling door de Afdeling

Wat vinden de respondenten in het algemeen van de Afdeling als vreemdelingenrechter, en van (het ontbreken van) de motivering van de uitspraken van de Afdeling?

Om een algemene indruk te krijgen van wat rechtshulpverleners vinden van de toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000, is hun de volgende stelling voorgelegd: 'Een 91-2 uitspraak, al dan niet voorzien van een korte gestandaardiseerde toelichting, doet geen recht aan de grote belangen en fundamentele rechten die voor een vreemdeling in het geding zijn.' De reactie op de stelling is in figuur 6.1.3 te zien.



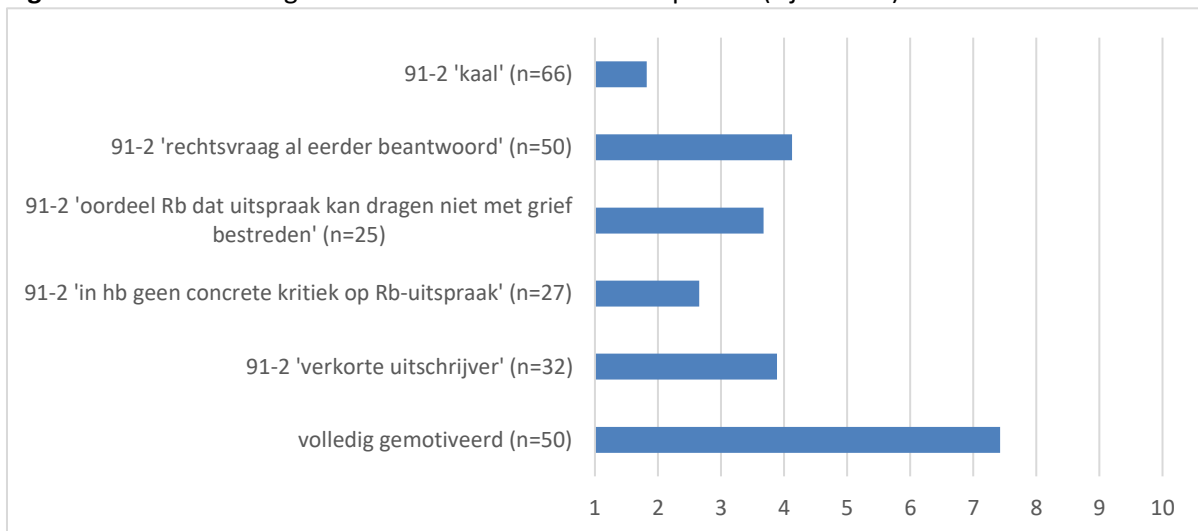
Figuur 6.1.3 Stelling: 91-2 uitspraak doet geen recht aan belangen/fundamentele rechten vreemdeling (n=76)



In de figuur is te zien dat bijna 90% van de respondenten het (helemaal) eens is met de stelling dat een uitspraak waarin artikel 91 lid 2 Vw 2000 wordt toegepast, geen recht doet aan de grote belangen en fundamentele rechten die voor een vreemdeling in het geding zijn.

We hebben de respondenten vervolgens gevraagd de zes varianten van de uitspraken van de Afdeling, voor zover ze daar in 2020 mee te maken hebben gehad, met een cijfer te waarderen. In figuur 6.1.4 is het oordeel van de respondenten te zien.

Figuur 6.1.4 Waardering voor verschillende soorten uitspraken (cijfer 1-10)

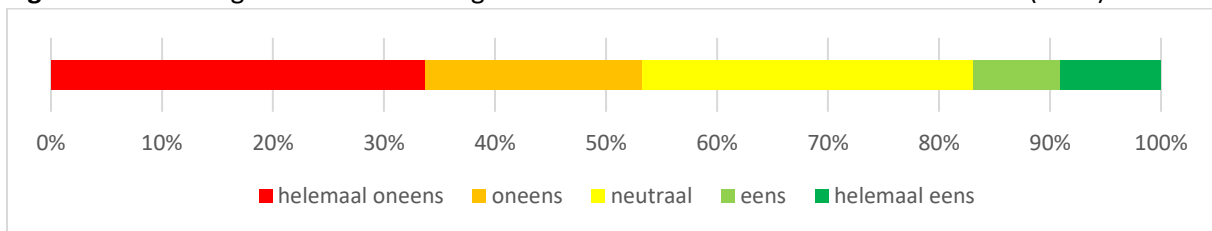


De figuur laat zeer grote verschillen zien. De uitersten zijn de 91-2 uitspraak zonder enige motivering (die als cijfer een 1,8 scoort) en de volledig gemotiveerde uitspraak (die met een 7,4 als enige een voldoende scoort). Van de drie varianten van uitspraken waarin weliswaar toepassing wordt gegeven aan artikel 91 lid 2 Vw 2000, maar die wel een verkorte standaardmotivering bevatten, scoren de variant waarin te lezen is dat het hoger beroep ongegrond is omdat de in het hogerberoepschrift opgeworpen rechtsvraag al eerder is beantwoord met een 4,1 relatief het hoogst. De andere twee varianten scoren respectievelijk een 3,7 ('een oordeel van de rechtbank dat diens uitspraak zelfstandig kan dragen, is niet met een grief bestreden') en een 2,7 ('het hogerberoepschrift bevat geen concrete kritiek op de rechtbankuitspraak'). De 'verkorte uitschrijvers' scoren een 3,9.



Behalve naar hun waardering voor de verschillende soorten uitspraken hebben we de rechtshulpverleners ook gevraagd of zij vinden dat de verschillende varianten consistent worden toegepast. De vraag is gesteld in de vorm van de volgende stelling: 'De keuze van de Afdeling voor een volledig gemotiveerde uitspraak, een 91-2 uitspraak of een van de tussenvormen is consistent.' De reactie op de stelling is in figuur 6.1.5 te zien.

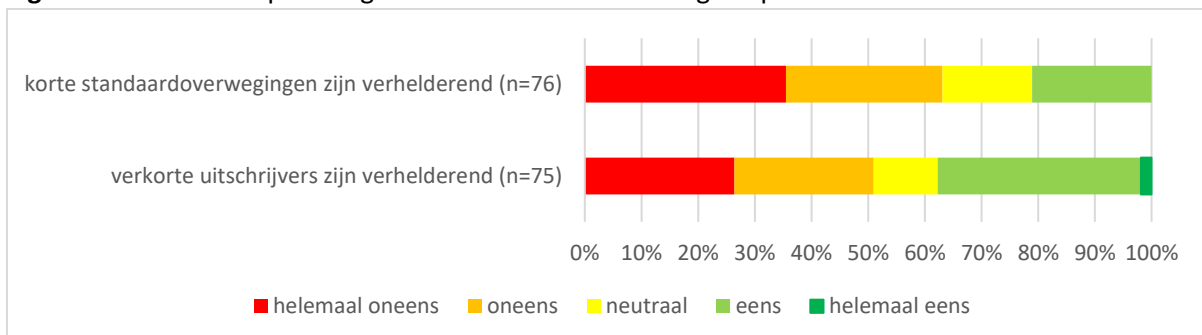
Figuur 6.1.5 Stelling: Keuze van Afdeling voor de verschillende varianten is consistent (n=77)



In de figuur is te zien dat 53% het (helemaal) oneens is met de stelling, dat 17% het met de stelling (helemaal) eens is en dat 30% neutraal is.

Daarnaast hebben we de rechtshulpverleners de vraag gesteld of ze de korte standaardmotiveringen bij de uitspraken die met artikel 91 lid 2 Vw 2000 worden afgedaan en de 'verkorte uitschrijvers' verhelderend vinden. Ook hier zijn aan hen stellingen voorgelegd, die luiden: 'De korte standaardoverwegingen zijn gemiddeld genomen verhelderend' en: 'De verkorte uitschrijvers zijn gemiddeld genomen verhelderend'. De reactie op de beide stellingen is in figuur 6.1.6 te zien.

Figuur 6.1.6 Reactie op stellingen over kwaliteit motivering uitspraken

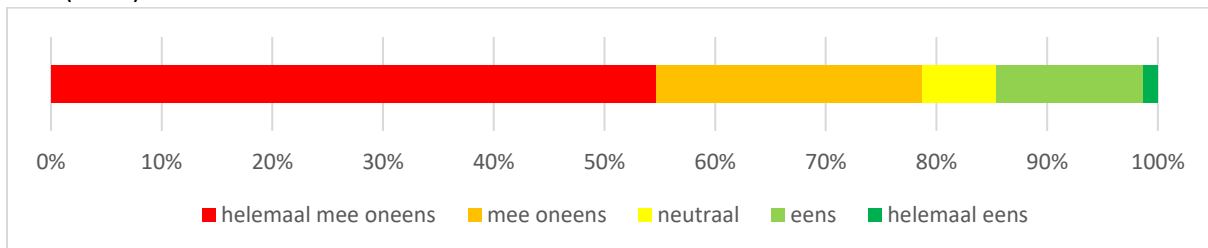


In de figuur is te zien dat de respondenten relatief positiever zijn over de 'verkorte uitschrijvers' dan over de uitspraken met korte standaardoverwegingen. 38% van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling dat de 'verkorte uitschrijvers' verhelderend zijn, terwijl maar 21% het eens is met de stelling dat de korte standaardoverwegingen verhelderend zijn (de antwoordmogelijkheid 'heel verhelderend' werd hier door geen van de respondenten aangekruist).



Voorts hebben we de rechtshulpverleners gevraagd of zij vinden dat met de pilot voldoende tegemoet wordt gekomen aan de kritiek uit het 'veld'. De reactie op die stelling is in figuur 6.1.7 te zien.

Figuur 6.1.7 Reactie op stelling: Gewijzigde werkwijze komt voldoende tegemoet aan kritiek uit het veld (n=75)



In de figuur is weinig steun voor die stelling te zien: bijna 80% is het met de stelling (helemaal) oneens.

Ten slotte hebben we een aantal vragen gesteld om te meten in hoeverre de gewijzigde werkwijze het oordeel van de respondenten over het functioneren van de Afdeling als vreemdelingenrechter heeft veranderd. We hebben dat op twee manieren gedaan.

Ervaren procedurele rechtvaardigheid

In de eerste plaats hebben we de rechtshulpverleners een drietal stellingen voorgelegd om te meten in hoeverre de gewijzigde werkwijze verandering heeft gebracht in de door hen bij de Afdeling ervaren procedurele rechtvaardigheid.

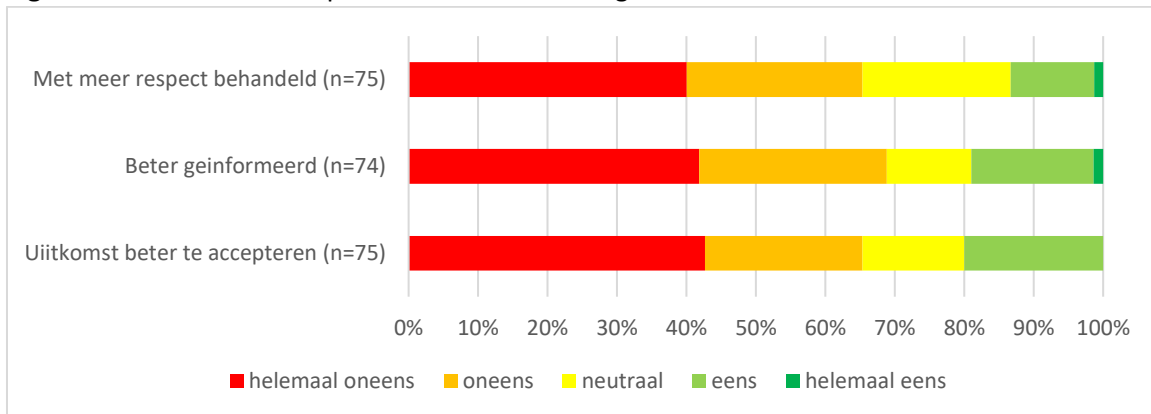
Het betreft de volgende drie stellingen:

- ik voel mij sinds de gewijzigde werkwijze als gemachtigde met meer respect behandeld door de Afdeling dan daarvoor;
- door de gewijzigde werkwijze vind ik dat ik beter ben geïnformeerd over de uitkomst van de procedure dan daarvoor;
- door de gewijzigde werkwijze is de uitkomst van procedures voor mij beter te accepteren dan daarvoor.

In de figuur 6.1.8 zijn de reacties op de drie stellingen te zien.



Figuur 6.1.8 Meer ervaren procedurele rechtvaardigheid door de Pilot 91-2?



De figuur laat zien dat voor alle drie stellingen geldt dat een ruime meerderheid van de respondenten het er (helemaal) mee *oneens* is: 65% is het met de eerste stelling (helemaal) *oneens*, 69% met de tweede stelling, 65% met de derde stelling.

We hebben gekeken of de antwoorden op de stellingen over het verschil in ervaren procedurele rechtvaardigheid voldoende met elkaar samenhangen om ze te gebruiken ter constructie van een schaal die meet in hoeverre de gewijzigde werkwijze van invloed is op de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Dat bleek mogelijk.⁵⁵ De respondenten scoren op die schaal, van 1 tot 5, gemiddeld een 2,1.⁵⁶ Dat betekent dat de gewijzigde werkwijze niet heeft geleid tot een sterkere mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid.

Rapportcijfers Afdeling

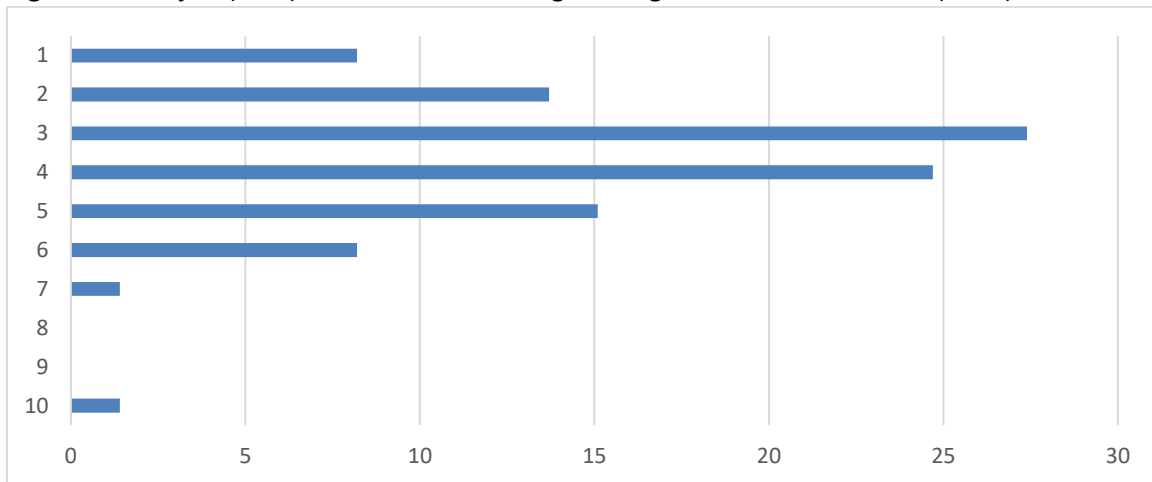
In de tweede plaats hebben we de advocaten gevraagd het functioneren van de Afdeling als vreemdelingenrechter met een rapportcijfer te waarderen. We hebben hen gevraagd dat zowel te doen voor de periode tot aan de start van de pilot als voor de periode vanaf de start van de pilot. De antwoorden op de beide vragen zijn in de figuren 6.1.9 en 6.1.10 te zien.

⁵⁵ Cronbach's Alpha = .827.

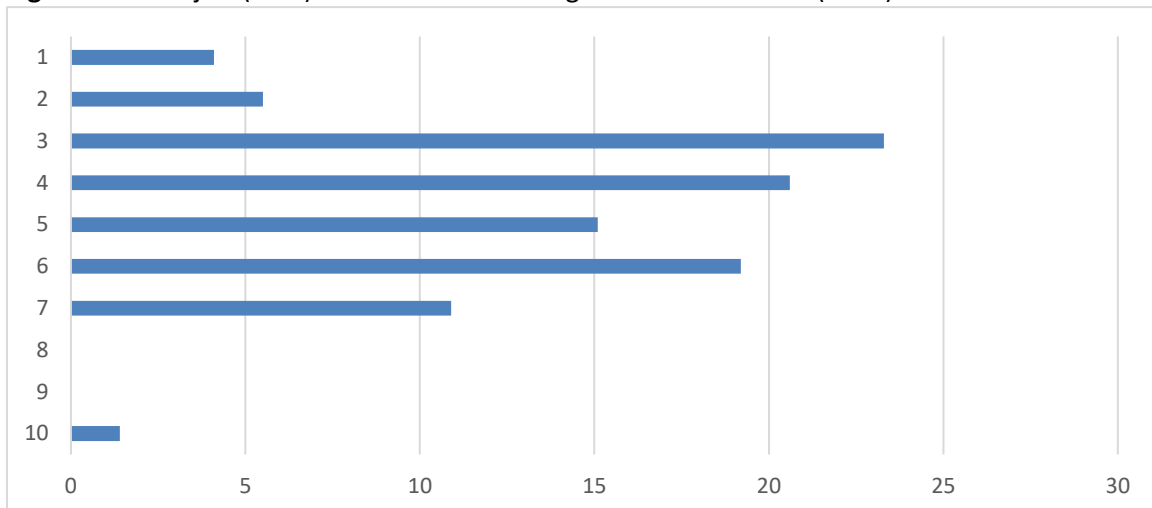
⁵⁶ N = 74.



Figuur 6.1.9 Cijfer (1-10) functioneren Afdeling voorafgaand aan de Pilot 91-2 (n=73)



Figuur 6.1.10 Cijfer (1-10) functioneren Afdeling vanaf de Pilot 91-2 (n=73)

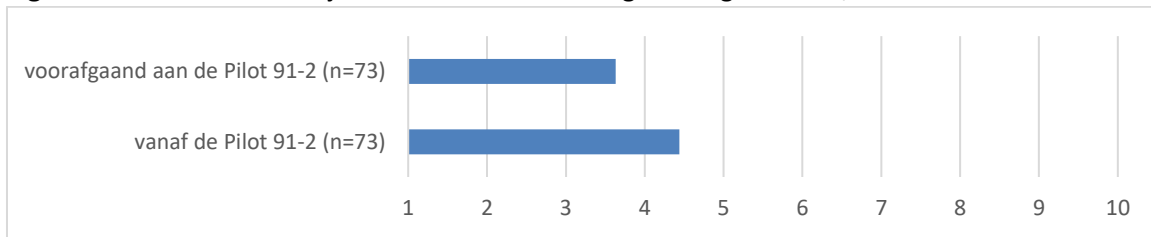


Uit de figuren blijkt dat de waardering niet erg hoog is. Voor beide periodes is het cijfer dat het vaakst wordt gegeven een 3. De waardering is wel iets groter voor de periode vanaf de pilot dan voor de periode tot aan de pilot. Het aantal enen en tweeën neemt af, het aantal zessen en zevens neemt toe.

Het gemiddelde cijfer voor de periode tot aan de pilot en de periode vanaf de pilot is te zien in figuur 6.1.11.



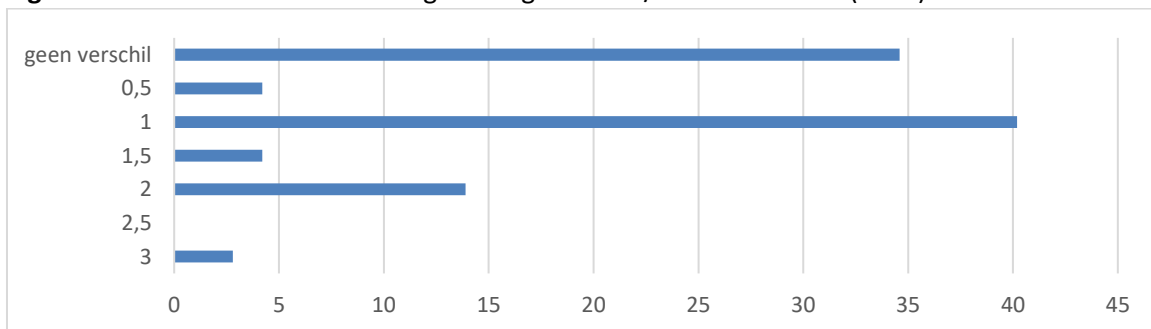
Figuur 6.1.11 Gemiddeld cijfer functioneren Afdeling voorafgaand aan/vanaf de Pilot 91-2



In de figuur is te zien dat de waardering voor de Afdeling als vreemdelingenrechter, uitgedrukt als rapportcijfer, laag is, maar wel iets toeneemt, van een 3,6 naar een 4,4.

We hebben ook gekeken hoe groot de stijging van de waardering bij de verschillende respondenten is.

Figuur 6.1.12 Verschil in waardering voorafgaand aan/vanaf Pilot 91-2 (n=72)



In de figuur is in de eerste plaats te zien dat bij geen van de respondenten de waardering voor het functioneren van de Afdeling sinds de start van de pilot is gedaald. Voor ruim een derde van de respondenten geldt dat de pilot geen verandering heeft gebracht in hun waardering voor het functioneren van de Afdeling. Bij bijna twee derde van de respondenten is de waardering gestegen, bij een ruime meerderheid van die groep (en 40% van alle respondenten tezamen) met 1 punt.

Factoren die van invloed zijn op het oordeel van de rechtshulpverleners

Het algemene beeld dat uit de webenquête naar voren komt, is dat de rechtshulpverleners die vreemdelingen bijstaan in hogerberoepsprocedures bij de Afdeling, niet bijzonder positief zijn over wijze waarop de Afdeling als vreemdelingenrechter functioneert, en daarnaast dat die waardering wel enigszins, maar niet heel sterk is gestegen sinds de Afdeling meer werk maakt van de motivering van haar uitspraken.

Tussen de respondenten onderling bestaan op allerlei punten verschillen. Niet alleen loopt hun oordeel over verschillende aspecten van het functioneren van de Afdeling uiteen, ook de hoedanigheid en de ervaringen van de respondenten verschillen. Er zijn verschillen op het punt van het soort zaken waarin ze rechtshulp verlenen (regulier of asiel), de wijze waarop



hun zaken zijn behandeld (wel of niet op een zitting), de uitkomst (winst of verlies) en het soort uitspraak dat ze hebben gekregen als het hoger beroep van hun cliënt ongegrond is verklaard (niet/enigszins/volledig gemotiveerd).

Denkbaar is dat de verschillen in waardering deels kunnen worden verklaard door de hiervoor genoemd verschillen. We zijn dat nagegaan, door de verschillende te onderscheiden subgroepen respondenten met elkaar te vergelijken op het punt van de ervaren procedurele rechtvaardigheid en hun waardering voor het functioneren van de Afdeling als vreemdelingenrechter, uitgedrukt in een rapportcijfer. We hebben gekeken naar verschillen tussen respondenten met (relatief) veel en weinig werkervaring, naar verschillen tussen respondenten die zich voornamelijk met asielzaken dan wel met reguliere vreemdelingenzaken bezighouden, naar verschillen tussen respondenten wier zaken in 2020 wel of niet ter zitting zijn behandeld en naar verschillen tussen respondenten die in 2020 wel of niet een of meerdere keren succes boekten met het door hen ingestelde hoger beroep.

Voor zover er sprake was van verschillen, viel het op dat die steeds klein waren en in geen enkel geval significant.⁵⁷ Op basis van de door ons verzamelde gegevens kunnen we de verschillen in waardering bij rechtshulpverleners dan ook niet toeschrijven hun achtergrondkenmerken of aan het verloop of de uitkomst van de door hen gevoerde procedures.

6.2 IND: juridisch medewerkers en procesvertegenwoordigers

Dataverzameling

Ons onderzoek richtte zich op medewerkers van de IND die zich bezighouden met behandeling van (hoger) beroep in vreemdelingenzaken. De potentiële respondenten zijn namens ons benaderd door de Manager Specialistische Teams van de Directie Juridische Zaken van de IND.

Respons

In totaal hebben 55 medewerkers de vragenlijst (gedeeltelijk) ingevuld. Ongeveer de helft van de respondenten heeft een of meerdere van de vragen over de ervaring met en waardering voor de nieuwe werkwijze niet ingevuld. Dat betekent dat de meeste van de hierna gepresenteerde bevindingen gebaseerd zijn op om en nabij de 25 respondenten. Ondanks de kleine aantallen hebben we vanwege de leesbaarheid en uniformiteit van de rapportage de bevindingen uitgedrukt in percentages (en niet in exacte aantallen).

⁵⁷ Een op basis van een steekproef gevonden verband wordt als significant beschouwd als de kans dat het op toeval berust kleiner is dan 5%.



Kenmerken respondenten

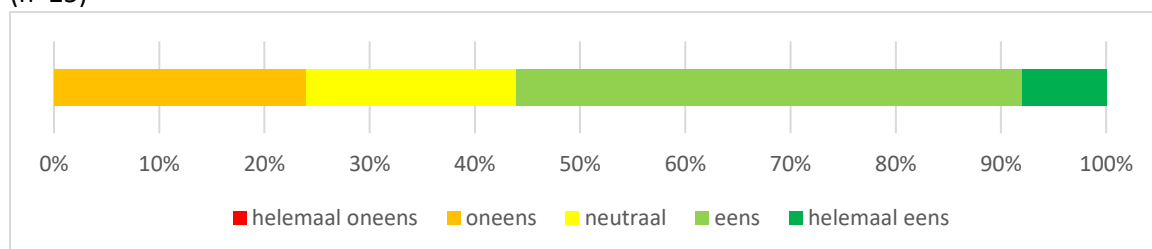
Het merendeel van de respondenten (65%) is procesvertegenwoordiger voor de staatssecretaris bij de rechtbank en de Afdeling, 13% is werkzaam als juridisch adviseur in (hoger)beroepszaken, 22% heeft beide functies.⁵⁸ De meerderheid van respondenten houdt zich bezig met asiel- en vreemdelingenzaken, een derde van de respondenten met bewaringszaken. Het betreft een relatief ervaren groep respondenten. 44% van de respondenten is meer dan tien jaar betrokken bij de behandeling van (hoger) beroepszaken door de IND, 20% tussen de vijf en tien jaar en 36% minder dan vijf jaar.⁵⁹

Wat betreft de frequentie waarmee de respondenten in het afgelopen jaar betrokken zijn geweest bij een hogerberoepsprocedure bij de Afdeling is veel variatie gevonden. Van de 33 respondenten die de vraag daarover beantwoordden, vulden 15 als antwoord in: 'nooit'. De voor het overige meest gegeven antwoorden waren: 5, 10 en 15 keer. Evenals bij advocaten het geval was, zijn ook respondenten van de IND zelden op zitting aanwezig geweest bij de Afdeling. Van de 37 respondenten vulden 28 als antwoord in: 'nooit'. De overige 9 respondenten waren in 2020 tussen de 1 en 4 keer bij een zitting aanwezig geweest.

Waardering voor de zaaksbehandeling door de Afdeling

Om een algemene indruk te krijgen van de attitude van medewerkers van de IND jegens de toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 is aan hen de volgende stelling voorgelegd: 'Een 91-2 uitspraak, al dan niet voorzien van een korte gestandaardiseerde toelichting, doet geen recht aan de grote belangen en fundamentele rechten die voor een vreemdeling in het geding zijn.' De reactie op de stelling is in figuur 6.2.1 te zien.

Figuur 6.2.1 Stelling: 91-2 uitspraak doet geen recht aan belangen/fundamentele rechten vreemdeling (n=25)



In de figuur is te zien dat 56% van de respondenten het met de stelling (helemaal) eens is, 24% is het oneens met de stelling, 20% is neutraal.

Wat vinden de respondenten van het functioneren van de Afdeling als vreemdelingenrechter in het algemeen en van (het ontbreken van) de motivering van de uitspraken van de Afdeling in het bijzonder? We hebben de respondenten gevraagd een 'kale' 91-2 uitspraak, elk van de

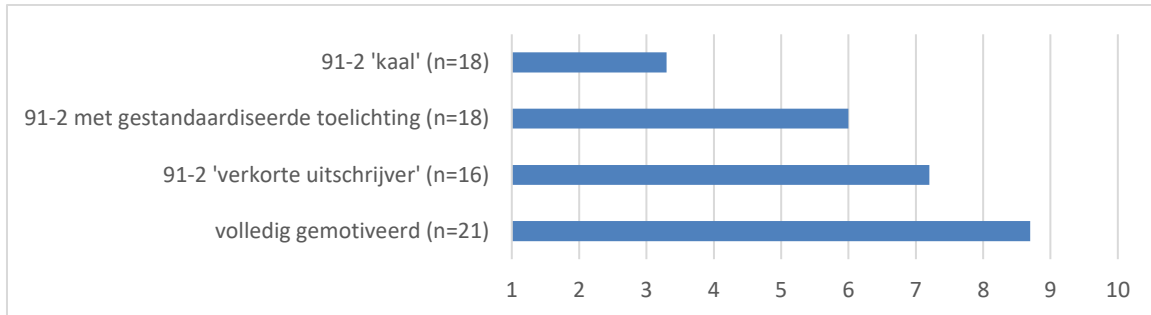
⁵⁸ N = 55.

⁵⁹ N = 55.



vijf varianten gestandaardiseerde motivering tezamen, de verkorte uitschrijvers en de volledig gemotiveerde uitspraak met een cijfer tussen 1 en 10 te waarderen. In de onderstaande figuur is het oordeel van de respondenten voor elk van deze afdoeningswijzen te zien.

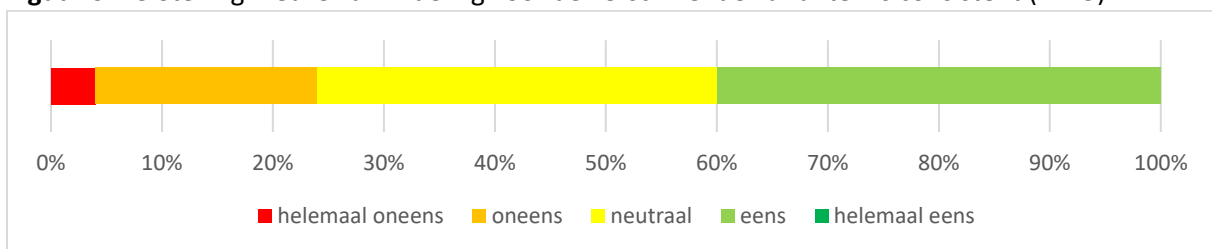
Figuur 6.2.2 Waardering voor verschillende soorten uitspraken (cijfer 1-10)



Te zien is dat respondenten zeer ontevreden zijn over de 'kale' 91-2 uitspraak en zeer tevreden over een volledig gemotiveerde uitspraak. Een 'kale' 91-2 uitspraak krijgt van de respondenten gemiddeld een 3,3, een volledig uitgeschreven uitspraak een 8,7. De gestandaardiseerde toelichtingen en de verkorte uitschrijvers worden beduidend beter beoordeeld dan een 'kale' 91-2 uitspraak, maar duidelijk minder goed dan een volledig uitgeschreven uitspraak. De gestandaardiseerde toelichtingen scoren een krappe voldoende (6,0), de verkorte uitschrijvers een ruime voldoende (7,2).

Ook is een stelling voorgelegd om te meten in hoeverre medewerkers van de IND van mening zijn dat de Afdeling consistent kiest tussen de verschillende uitspraakmodaliteiten. De reacties op deze stelling zijn in figuur 6.2.3 weergegeven.

Figuur 6.2.3 Stelling: Keuze van Afdeling voor de verschillende varianten is consistent (n=25)

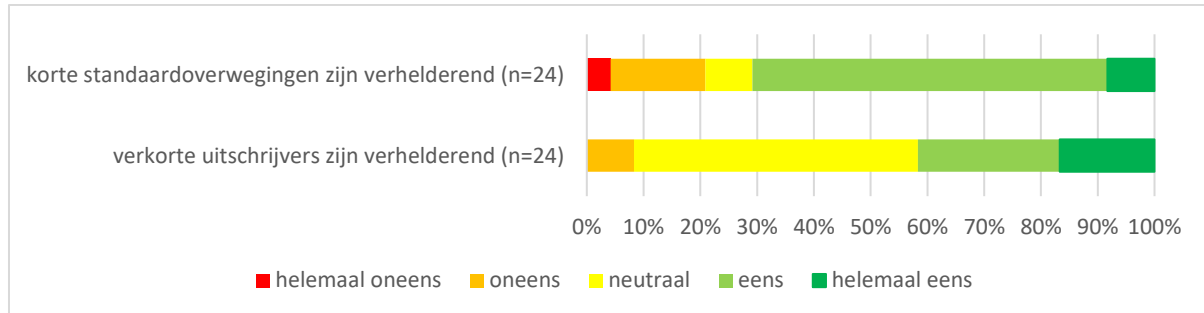


Iets minder dan de helft van de respondenten is het eens met de stelling dat de keuze voor de verschillende afdoeningsvarianten consistent is (40% is het eens met de stelling, maar geen enkele respondent is het helemaal eens met de stelling). Een groot deel van de respondenten is neutraal (36%). 24% van de bevroegde IND-medewerkers is het (helemaal) oneens met de stelling.



Daarnaast hebben we de medewerkers van de IND de vraag voorgelegd of ze de korte standaardoverwegingen bij de 91-2 uitspraken en de ‘verkorte uitschrijvers’ verhelderend vinden.⁶⁰ De reactie op de beide stellingen is in figuur 6.2.4 te zien.

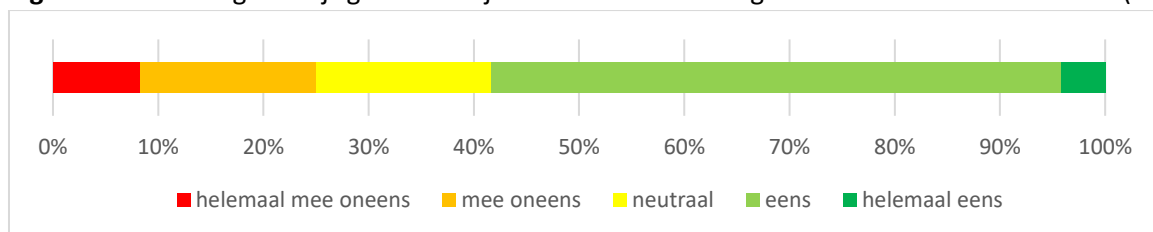
Figuur 6.2.4 Reactie op stellingen over kwaliteit motivering uitspraken



Opvallend is dat de respondenten positiever zijn over korte standaardoverwegingen dan over de verkorte uitschrijvers. Met de stelling dat uitspraken met korte standaardoverwegingen verhelderend zijn, is 71% het (helemaal) eens, met de stelling dat de verkorte uitschrijvers verhelderend zijn is 42% het (helemaal) eens.⁶¹

Voorts hebben we de respondenten gevraagd of zij vinden dat met de pilot voldoende tegemoet wordt gekomen aan de kritiek uit het veld. De reactie op stelling is in figuur 6.2.5 te zien.

Figuur 6.2.5 Stelling: Gewijzigde werkwijze komt voldoende tegemoet aan kritiek uit het veld (n=24)



Een meerderheid van de respondenten van de IND is van mening dat de Afdeling met de gewijzigde werkwijze voldoende tegemoetkomt aan de kritiek uit het veld. 58% van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling, 25% is het er (helemaal) mee oneens, 17% is neutraal.

Ten slotte hebben we een aantal vragen gesteld om te meten in hoeverre de gewijzigde werkwijze het oordeel over het ‘overall’ functioneren van de Afdeling als vreemdelingenrechter heeft veranderd. We hebben dat op twee manieren gedaan. Ten eerste door de respondenten

⁶⁰ Ook hier zijn stellingen voorgelegd, die luiden: ‘De korte standaardoverwegingen zijn gemiddeld genomen verhelderend’ en: ‘De verkorte uitschrijvers zijn gemiddeld genomen verhelderend’. Met betrekking tot de verkorte uitschrijvers gaf 17% aan geen ervaring te hebben met deze afdoeningswijze en er dus geen oordeel over te kunnen geven.

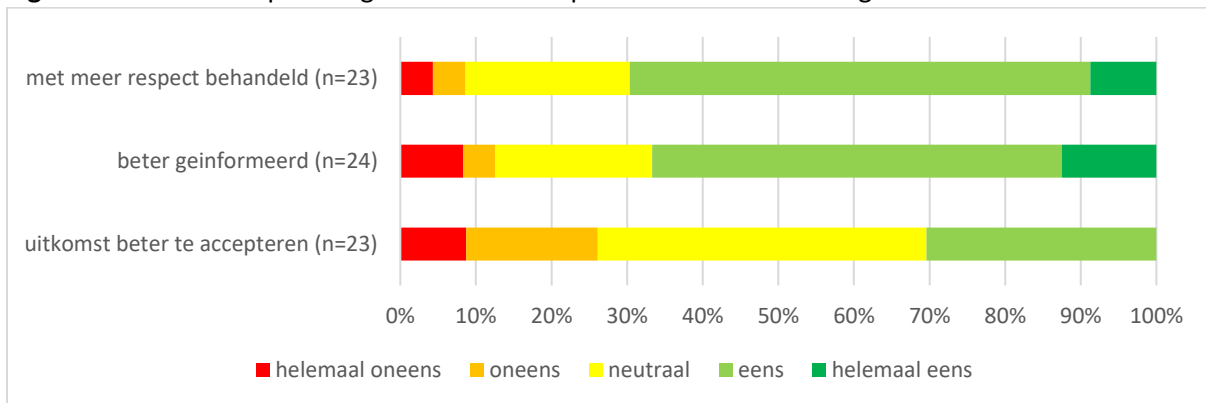
⁶¹ Overigens geeft bijna 30% van de respondenten aan geen ervaring te hebben met verkorte uitschrijvers.



een drietal stellingen voor te leggen om te meten in hoeverre de gewijzigde werkwijze verandering heeft gebracht in de door hen bij de Afdeling ervaren procedurele rechtvaardigheid.⁶² Ten tweede door te vragen naar een algemeen oordeel over het functioneren van de Afdeling voorafgaand aan en vanaf de invoering van de nieuwe werkwijze.

De reacties op de stellingen met betrekking tot de ervaren procedurele rechtvaardigheid zijn in figuur 6.2.6 te zien.

Figuur 6.2.6 Reactie op stellingen over ervaren procedurele rechtvaardigheid



Een ruime meerderheid van de respondenten van de IND voelt zich met meer respect behandeld (69% was het (helemaal) eens) en beter geïnformeerd over de uitkomst van de procedure (65% was het (helemaal) eens). Uit de reacties op de laatste stelling blijkt niet dat de uitkomst van een procedure meer wordt geaccepteerd door de nieuwe werkwijze. Slechts 30% van de respondenten is het eens met die stelling, geen enkele respondent is het er helemaal mee eens. Opvallend is het grote aantal 'neutrale' respondenten.

We hebben gekeken of de antwoorden op de stellingen over het verschil in ervaren procedurele rechtvaardigheid voldoende met elkaar samenhangen om ze te gebruiken ter constructie van een schaal die meet in hoeverre de gewijzigde werkwijze van invloed is op de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Dat bleek mogelijk.⁶³ De respondenten scoren op die schaal, van 1 tot 5, gemiddeld een 3,4.⁶⁴ Dat betekent dat de gewijzigde werkwijze slechts in beperkte mate heeft geleid tot een sterkere mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid.

De reactie op de vraag naar het cijfer voor het functioneren van de Afdeling voorafgaand aan en vanaf de invoering van de nieuwe werkwijze zijn in figuur 6.2.7 te zien.

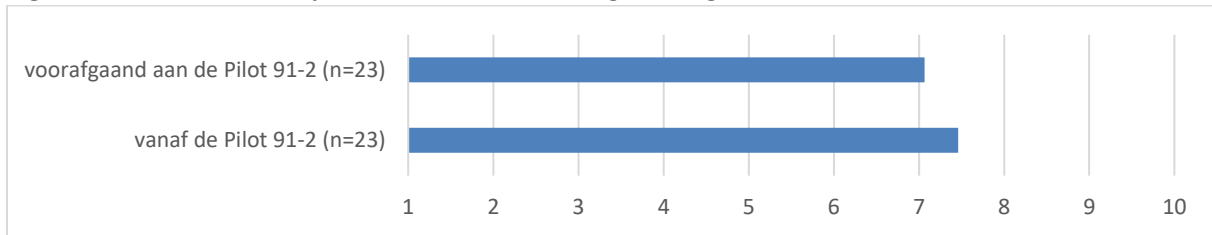
⁶² Net als bij de vragen die aan advocaten zijn voorgelegd, betreffen het de volgende drie stellingen: ik voel mij sinds de gewijzigde werkwijze als gemachtigde met meer respect behandeld door de Afdeling dan daarvoor; door de gewijzigde werkwijze vind ik dat ik beter ben geïnformeerd over de uitkomst van de procedure dan daarvoor; door de gewijzigde werkwijze is de uitkomst van procedures voor mij beter te accepteren dan daarvoor.

⁶³ Cronbach's Alpha = .839.

⁶⁴ N = 74.



Figuur 6.2.7 Gemiddeld cijfer functioneren Afdeling voorafgaand aan/vanaf de Pilot 91-2



Uit de figuur blijkt dat respondenten van de IND de Afdeling zowel voor als na de invoering van de nieuwe werkwijze een ruime voldoende geven. Het cijfer voorafgaand aan de pilot is een 7,1 en het cijfer na invoering van de pilot een 7,5. Van de 23 respondenten die beide vragen hebben beantwoord, gaven 17 een hoger cijfer na invoering van de pilot, 4 respondenten gaven een lager cijfer en 2 keer bleef het cijfer gelijk. Dat houdt in dat de Afdeling significant beter wordt beoordeeld sinds de invoering van de pilot.

6.3 Rechtbanken: rechters en juridisch medewerkers

Dataverzameling

De medewerkers van rechtbanken zijn namens de onderzoekers door de voorzitter van de landelijke expertgroep vreemdelingrecht uitgenodigd deel te nemen aan het onderzoek.

Respons

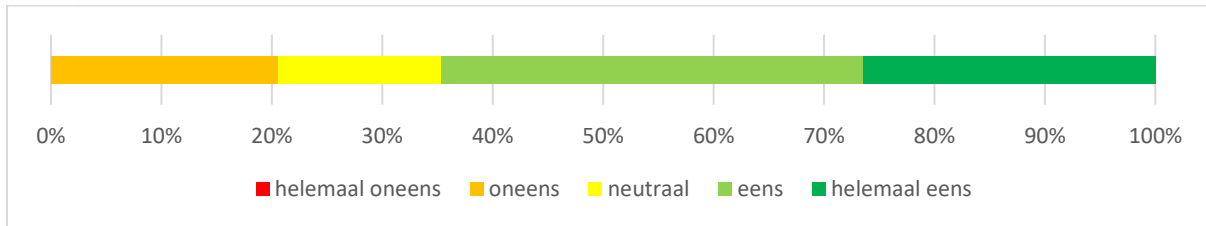
Op de uitnodiging de vragenlijst in te vullen ontvingen wij 44 reacties: 24 van juridisch medewerkers en 19 van rechters (1 respondent had deze vraag niet beantwoord). Net zoals het geval was voor medewerkers van de IND, zijn niet alle vragen door alle respondenten beantwoord. Zo hebben 34 van de 44 respondenten een oordeel gegeven over de nieuwe afdoeningswijzen. Uit de toelichtingen op de antwoorden bleek dat een deel van de respondenten geen of onvoldoende ervaring had met de verschillende afdoeningswijzen om er iets over te kunnen of willen zeggen.

Waardering nieuwe werkwijze Afdeling

Om een algemeen beeld te krijgen van de attitude ten opzichte van artikel 91 lid 2 Vw 2000 is aan de rechters en juridisch medewerkers van de rechtbanken de stelling voorgelegd in hoeverre dit instrument recht doet aan de grote belangen en fundamentele rechten die voor de vreemdeling in het geding zijn. De reacties op de stelling zijn in figuur 6.3.1 in beeld gebracht.



Figuur 6.3.1 Stelling: 91-2 uitspraak doet geen recht aan belangen/fundamentele rechten vreemdeling (n=34)

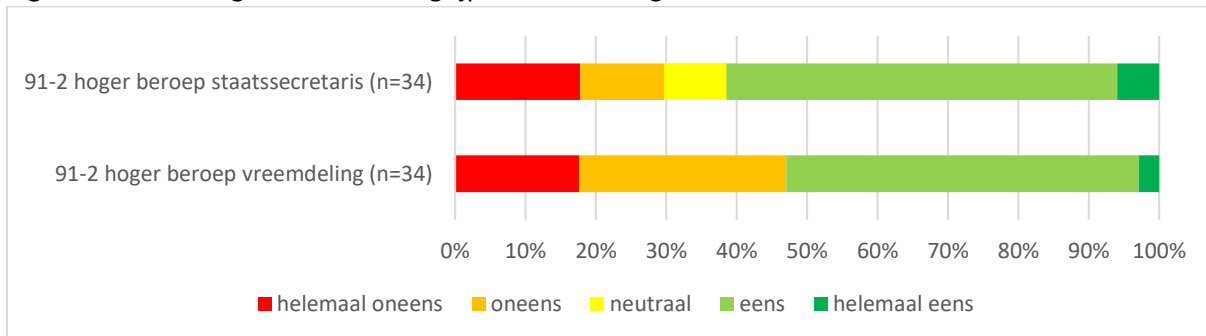


Net als bij advocaten en de medewerkers van de IND het geval was, is een meerderheid (65%) van de respondenten van de rechtbanken het (helemaal) eens met de stelling. 21% van de respondenten is het oneens met de stelling (geen enkele respondent helemaal oneens), 15% van de respondenten is neutraal.

Waardering voor de zaaksbehandeling door de Afdeling

Tegen een uitspraak van de rechtbank kunnen zowel de staatssecretaris als de vreemdeling in hoger beroep. We vroegen medewerkers van de rechtbanken te reageren op twee stellingen over de begrijpelijkheid van de keuze voor de toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000: als de Afdeling in reactie op een door de staatssecretaris – respectievelijk de vreemdeling – ingesteld hoger beroep een 91-2 uitspraak doet, kan ik achteraf meestal wel begrijpen dat voor die wijze van afdoening is gekozen. De reacties op deze stellingen zijn hierna weergegeven.

Figuur 6.3.2 Stelling: Achteraf te begrijpen dat Afdeling voor 91-2 koos

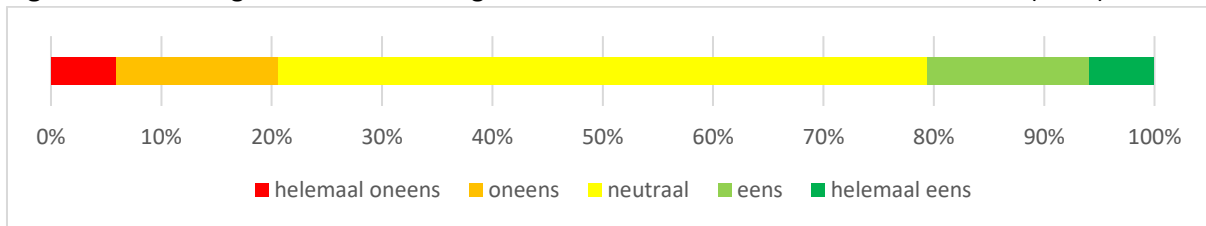


In (iets) meer dan de helft van de gevallen wordt de keuze voor toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 door rechters en juridisch medewerkers van rechtbanken als begrijpelijk ervaren. In de figuur lijkt het zo dat de keuze voor 91-2 in het geval van een beroep van de staatssecretaris vaker als begrijpelijk wordt ervaren. Uit een nadere analyse blijkt echter dat geen sprake is van een significant verschil. Dat is niet verrassend, gezien het lage aantal respondenten en de betrekkelijk kleine verschillen in de reactie op de stellingen.

Ook is aan rechters en juridisch medewerkers van de rechtbanken gevraagd naar de mate waarin zij de keuze voor de verschillende afdoeningsmodaliteiten als consistent ervaren. Figuur 6.3.3 laat zien hoe op deze vraag is gereageerd.



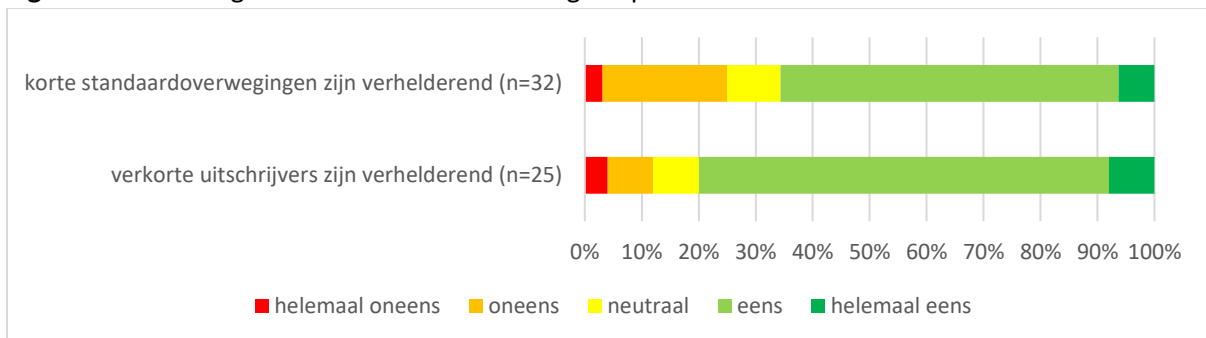
Figuur 6.3.3 Stelling: Keuze van Afdeling voor de verschillende varianten is consistent (n=34)



Opvallend is dat verreweg het grootste gedeelte (bijna 60%) van de respondenten neutraal is. Uit de door ons gevraagde toelichting op de beantwoording van de vraag blijkt dat veel respondenten vinden dat ze onvoldoende zicht hebben op de keuze voor bepaalde afdoeningsmodaliteiten om zich een mening over de consistente toepassing ervan te kunnen vormen.

Rechters en juridisch medewerkers van de rechtbanken is voorts de vraag voorgelegd of ze de korte standaardoverwegingen bij de 91-2 uitspraken en de 'verkorte uitschrijvers' verhelderend vinden. In figuur 6.3.4 is te zien in hoeverre dat het geval was.

Figuur 6.3.4 Stellingen over kwaliteit motivering uitspraken



In de figuur is te zien dat de respondenten in het in (over)grote meerderheid met de beide stellingen eens zijn.

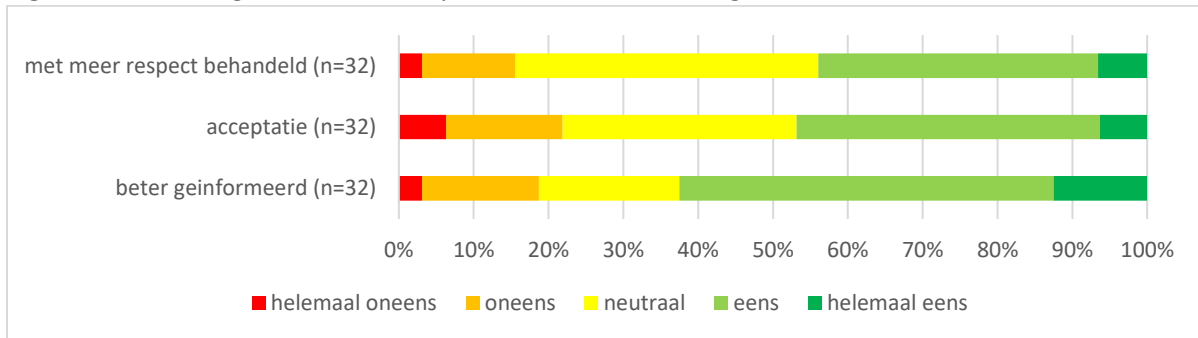
Ten slotte hebben we de rechters en de juridisch medewerkers van de rechtbanken gevraagd in hoeverre de gewijzigde werkwijze hun oordeel over het 'overall' functioneren van de Afdeling als vreemdelingenrechter heeft veranderd. We hebben dat, net als bij de advocaten en de IND-ers, op twee manieren gedaan. Ten eerste door de respondenten een drietal stellingen voor te leggen om te meten in hoeverre de gewijzigde werkwijze verandering heeft gebracht in de door hen bij de Afdeling ervaren procedurele rechtvaardigheid.⁶⁵ Ten tweede door te vragen naar een algemeen oordeel over het functioneren van de Afdeling voorafgaand aan en

⁶⁵ Net als bij de vragen die aan advocaten zijn voorgelegd, betreffen het de volgende drie stellingen: ik voel mij sinds de gewijzigde werkwijze als gemachtigde met meer respect behandeld door de Afdeling dan daarvoor; door de gewijzigde werkwijze vind ik dat ik beter ben geïnformeerd over de uitkomst van de procedure dan daarvoor; door de gewijzigde werkwijze is de uitkomst van procedures voor mij beter te accepteren dan daarvoor.



vanaf de invoering van de nieuwe werkwijze. In figuur 6.3.5 is de verandering in de door rechtbankmedewerkers ervaren procedurele rechtvaardigheid te zien.

Figuur 6.3.5 Stellingen over ervaren procedurele rechtvaardigheid

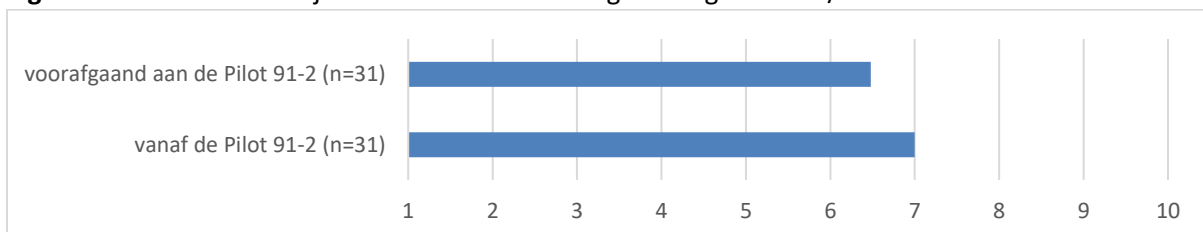


Uit de reactie op de drie stellingen blijkt dat de door rechters en juridisch medewerkers ervaren procedurele rechtvaardigheid door de gewijzigde werkwijze enigszins is gestegen. Voor alle drie aspecten van de ervaren procedurele rechtvaardigheid geldt dat duidelijk meer respondenten het (helemaal) eens dan (helemaal) oneens zijn met de betreffende stelling. Dat geldt met name voor de stelling dat men beter geïnformeerd is. Ruim 60% is het (helemaal) eens met die stelling, minder dan 20% is het er (helemaal) mee oneens.

We hebben gekeken of de antwoorden op de stellingen over het verschil in ervaren procedurele rechtvaardigheid voldoende met elkaar samenhangen om ze te gebruiken ter constructie van een schaal die meet in hoeverre de gewijzigde werkwijze van invloed is op de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Dat bleek mogelijk.⁶⁶ De respondenten scoren op die schaal, van 1 tot 5, gemiddeld een 3,4.⁶⁷ Dat betekent dat de gewijzigde werkwijze slechts in beperkte mate heeft geleid tot een sterkere mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid.

Het laatste punt waarover medewerkers van de rechtbanken zijn bevraagd betreft de waardering voor de Afdeling als hogerberoepsrechter. De gegeven rapportcijfers voor en sinds de invoering van de pilot zijn hieronder te zien.

Figuur 6.3.6 Gemiddeld cijfer functioneren Afdeling voorafgaand aan/vanaf de Pilot 91-2



⁶⁶ Cronbach's Alpha = .823.

⁶⁷ N = 32.



De Afdeling scoort bij medewerkers van de rechtbanken zowel voorafgaand aan, als vanaf de invoering van de pilot een voldoende. Het gemiddelde cijfer stijgt van een 6,5 naar een 7. Uit de gegevens blijkt dat negentien respondenten de Afdeling sinds de pilot een hoger cijfer geven, drie een lager cijfer en dat voor negen respondenten de nieuwe werkwijze geen aanleiding vormt een ander cijfer te geven voor het algemeen functioneren van de Afdeling als hogerberoepsrechter in vreemdelingenzaken.

Mogelijkheden tot verbetering?

In de interviews met rechters en juridische medewerkers bij rechtbanken werd een aantal suggesties gedaan voor aanpassingen/verbeteringen van de werkwijze van de Afdeling. Drie van deze suggesties van hebben we in de webenquête in de vorm van een stelling aan de rechters en juridisch medewerkers voorgelegd. Het betrof de volgende drie stellingen:

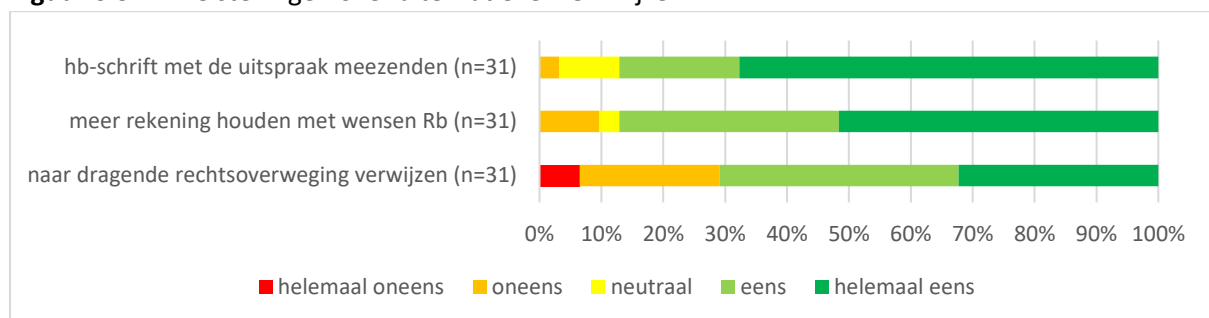
Stelling: De in het verleden gehanteerde werkwijze dat de Afdeling met haar uitspraak ook het hogerberoepschrift aan de rechtbank toestuurd, zou weer moeten worden ingevoerd.

Stelling: Als de rechtbank in haar uitspraak (impliciet of expliciet) laat weten behoefte te hebben van de Afdeling te horen of de motivering van haar oordeel voldoende overtuigend is, zou de Afdeling niet moeten volstaan met een 91-2 uitspraak als zij de rechtbankuitspraak in stand laat.

Stelling: De korte standaardmotivering over een eerder door de Afdeling beantwoorde rechtsvraag zou specifiekere moeten, door steeds ook de dragende rechtsoverweging uit de uitspraak waar naar wordt verwezen te vermelden.

Hoe op deze stellingen is gereageerd, is te zien in figuur 6.3.7.

Figuur 6.3.7 Drie stellingen over alternatieve werkwijze



In de figuur is te zien dat elk van de drie stellingen in ruime mate op instemming van de respondenten kan rekenen. Bijna 90% van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling dat het hogerberoepschrift naar de rechtbanken moet worden gezonden, net zoals dat in het verleden gebeurde. Datzelfde geldt voor de stelling dat als de rechtbank expliciet of impliciet om verduidelijking verzoekt in een uitspraak, niet gekozen zou moeten worden voor toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 als de rechtbankuitspraak in stand wordt gelaten. Een iets



kleiner deel, maar nog steeds een ruime meerderheid van de bevroegde rechters en juridisch medewerkers van rechtbanken vindt dat als de Afdeling in een 91-2 uitspraak een korte standaardoverweging opneemt over een eerder door de Afdeling beantwoorde rechtsvraag, ook de dragende rechtsoverweging van de rechtbankuitspraak genoemd zou moeten worden.

6.4 Afdeling bestuursrechtspraak: staatsraden en juridisch medewerkers

Ook de juristen en staatsraden die werkzaam op zijn het gebied van het vreemdelingenrecht is een aantal vragen gesteld over hun ervaringen met de Pilot 91-2. Het doel van dit deel van het onderzoek betrof het in kaart brengen van het functioneren van de pilot (welke verbeteringen zijn denkbaar?), de kosten (gemeten door de gepercipieerde toename in werklust), inzicht bieden in de gepercipieerde opbrengst (functioneert de Afdeling als vreemdelingenrechter nu beter dan voorheen?) en tot slot een beeld van de toekomst na afronding van de pilot (moet de Afdeling doorgaan met de pilot, de nieuwe werkwijze uitbreiden of er juist mee stoppen?). Voor een aantal vragen was sprake van een significant verschil in opvatting tussen de juridisch medewerkers en de staatsraden. Waar dat het geval was, vermelden we dat in de presentatie van de onderzoeksbevindingen.

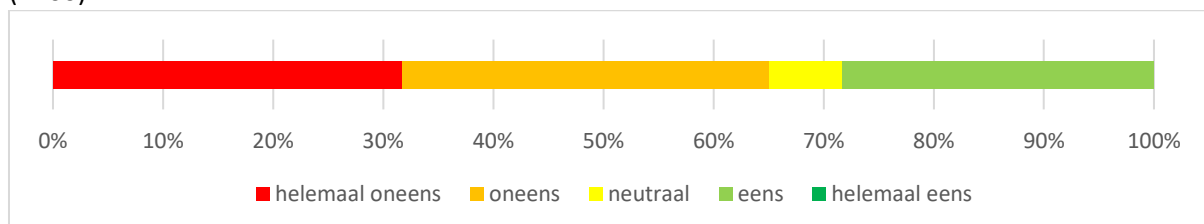
Kenmerken respondenten

Onder de 62 respondenten bevonden zich 51 juridisch medewerkers en 11 staatsraden. Iets meer de helft (54%) van de respondenten is nog maar een (relatief) korte tijd (tussen nul en vijf jaar) betrokken bij de behandeling van vreemdelingenzaken door de Afdeling. Ongeveer 30% van de respondenten heeft meer dan tien jaar ervaring; 16% tussen de vijf en tien jaar.

Oordeel over toepassing artikel 91 lid 2 Vw 2000

Ook aan de respondenten bij de Afdeling is gevraagd naar hun oordeel over de toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000. Om dat te meten legden we hun de volgende stelling voor: 'Een 91-2 uitspraak, al dan niet voorzien van een korte gestandaardiseerde toelichting, doet geen recht aan de grote belangen en fundamentele rechten die voor een vreemdeling in het geding zijn.' Hoe op deze stelling is gereageerd, valt in figuur 6.4.1 te zien.

Figuur 6.4.1 Stelling: 91-2 uitspraak doet geen recht aan belangen/fundamentele rechten vreemdeling (n=60)



Anders dan bij de advocatuur, de medewerkers van de IND en rechters en juridisch medewerkers van de rechtbanken het geval was, is een ruime meerderheid (65%) van de respondenten

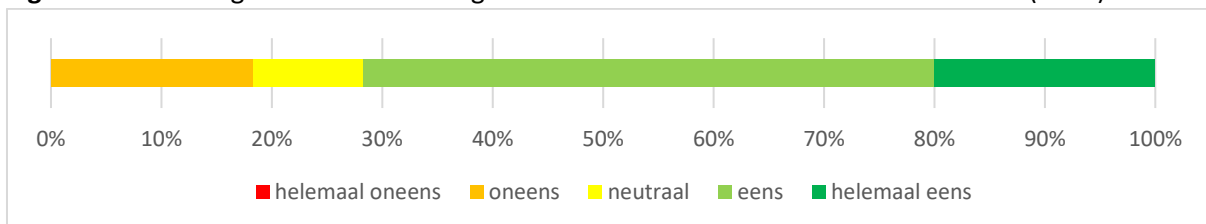


van de Afdeling het (helemaal) *oneens* met de stelling. Iets meer dan een kwart (28%) was het eens met de stelling. Bijna niemand (6%) was neutraal, en niemand was het helemaal eens met de stelling.

Consistentie

Een belangrijke randvoorwaarde bij de invoering van de pilot was dat de uitbreiding van het aantal afdoeningsmogelijkheden niet ten koste mocht gaan van de consistentie van het gebruik van de verschillende uitspraakmodaliteiten (een volledig gemotiveerde uitspraak, een 91-2 uitspraak met een beperkte motivering en een 'kale' 91-2 uitspraak). Eerder zagen we dat advocaten op dit punt sceptisch zijn: slechts 15% was het eens met de stelling dat de keuze tussen de verschillende mogelijke uitspraken consistent is. Voor medewerkers van de IND en rechtbanken gold – zo bleek uit het relatief grote aantal neutrale respondenten binnen die groepen – dat zij de consistentie lastig te beoordelen vonden. Wat geldt voor de bevroegde medewerkers van de Afdeling? Dat valt af te zien in figuur 6.4.2.

Figuur 6.4.2 Stelling: Keuze van Afdeling voor de verschillende varianten is consistent (n=60)

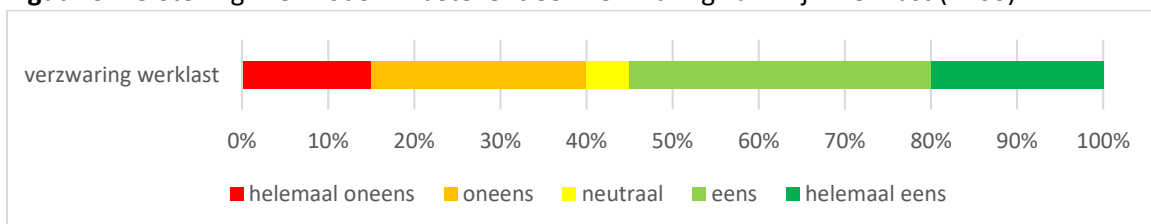


Onder medewerkers van de Afdeling is weinig twijfel over de consistente toepassing van de verschillende afdoeningswijzen. Meer dan 70% van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling. Minder dan 20% is het ermee oneens, slechts 10% is neutraal. Evenals het geval was met betrekking tot de algemene attitude jegens 91-2, is dus sprake van een aanzienlijk verschil met de andere drie bij de vreemdelingenrechtspraak betrokken actoren.

De kosten van de pilot: ervaren verzwaring werklust

We vroegen medewerkers aan te geven of de nieuwe werkwijze een verzwaring van de werklust inhield. De reacties op de stelling zijn in figuur 6.4.3 in beeld gebracht.

Figuur 6.4.3 Stelling: De Pilot 91-2 betekent een verzwaring van mijn werklust (n=60)



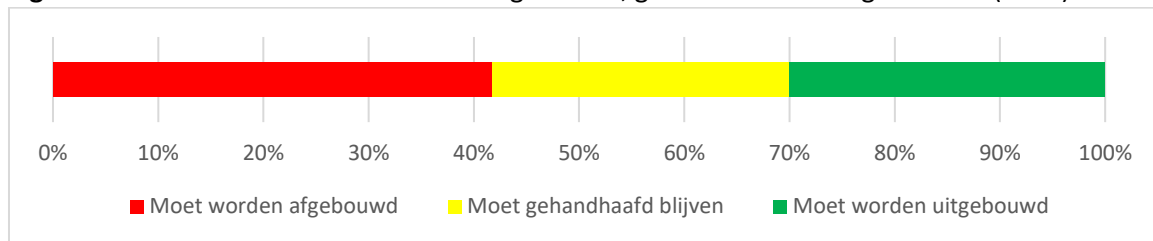
Iets minder dan de helft van de respondenten is het (helemaal) oneens met de stelling en iets meer dan de helft is het er (helemaal) mee eens. Bijna niemand was neutraal.



Voortzetting van de pilot?

Om te meten hoe de staatsraden en de juridisch medewerkers de toekomst van de pilot voor zich zien, hebben we hun gevraagd met welke van de volgende drie stellingen ze het het meest eens waren: de Pilot 91-2 moet worden afgebouwd; de Pilot 91-2 moet in de huidige vorm worden gehandhaafd; de Pilot 91-2 moet worden uitgebreid. Hoe vaak voor elk van die stellingen is gekozen, is in figuur 6.4.4 te zien.

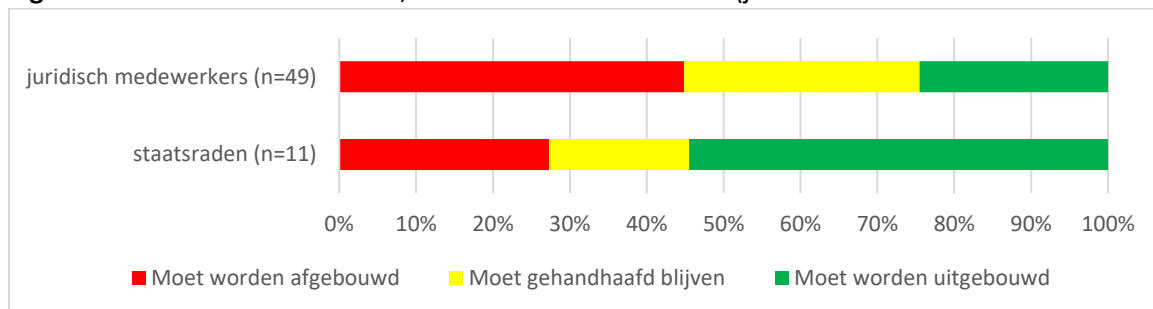
Figuur 6.4.4 Moet de Pilot 91-2 worden afgebouwd, gehandhaafd of uitgebreid? (n=60)



Onder medewerkers van Afdeling bestaat allerm minst consensus over de juiste voortzetting van de pilot. Iets meer dan 40% vindt dat de pilot moet worden afgebouwd, bijna 30% vindt dat de pilot moet worden gehandhaafd, 30% vindt dat de pilot moet worden uitgebreid. Uit een nadere analyse bleek dat respondenten die het sterker eens waren met de stelling over de toegenomen werklust, minder geneigd waren te kiezen voor de optie dat de pilot zou moeten worden uitgebreid.

Daarnaast blijkt dat juridisch medewerkers en staatsraden verschillend denken over vraag 'afbouwen, handhaven of uitbouwen?' Dat is in figuur 6.4.5 te zien.

Figuur 6.4.5 Pilot 91-2 afbouwen, handhaven of uitbouwen? (juridisch medewerkers vs staatsraden)

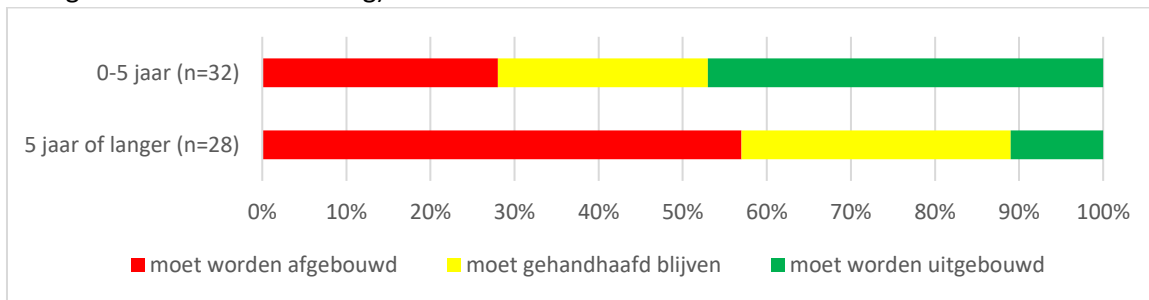


In de figuur is te zien dat bijna de helft van de juridisch medewerkers kiest voor het afbouwen van de pilot, terwijl meer dan de helft van de staatsraden opteert voor het uitbouwen ervan.

Er is nog een ander verschil te zien in de wijze beantwoording van de vraag over het uitbouwen of afbouwen van de pilot. Dat betreft de werkervaring. Dat verschil is in figuur 6.4.6 te zien.



Figuur 6.4.6 Pilot '91-2' afbouwen, handhaven of uitbouwen? (kort/lang werkzaam binnen de vreemdelingenkamer van de Afdeling)



In de figuur is te zien dat 47% van degenen die relatief kort in de vreemdelingenkamer van de Afdeling werkzaam zijn, voorstander is van het uitbouwen van de pilot, terwijl 57% van degenen die relatief langer in de vreemdelingenkamer werkzaam zijn, juist voorstander is van het afbouwen van de pilot. De steun voor het uitbouwen van de pilot is het grootst bij de staatsraden die korter dan 5 jaar in de vreemdelingenkamer werkzaam zijn (5 van de 5) en het kleinst bij juridisch medewerkers die 5 jaar of langer in de vreemdelingenkamer werkzaam zijn (2 van de 27).

Reflectie van de respondenten over de vraag: afbouwen, voortzetten of uitbouwen?

We hebben de respondenten de gelegenheid gegeven hun antwoord op de vraag of de pilot zou moeten worden afgebouwd, voortgezet of uitgebouwd, te voorzien van een toelichting. Een ruime meerderheid van de respondenten heeft van die mogelijkheid gebruikgemaakt.⁶⁸

Het geheel van de antwoorden vormt een rijke bron van inzichten over het functioneren van de pilot, van overwegingen om die te beëindigen of juist te bestendigen, en van ideeën over hoe meer recht zou kunnen worden gedaan aan de wens van de bij het hoger beroep in vreemdelingenzaken betrokken partijen dat in meer gevallen een gemotiveerde uitspraak wordt gedaan.

Sceptis over de noodzaak van de pilot

Uit de toelichtingen blijkt in de eerste plaats dat heel verschillend wordt gedacht over nut en noodzaak van de pilot. Een deel van de respondenten ziet die niet heel sterk:

“Ik denk niet dat vreemdelingen onevenredig zwaar worden benadeeld door een 91-2, omdat dat alleen maar betekent dat de rechtbank het werk goed heeft gedaan.”

“Ik vind dat de 91-2 een belangrijke rol vervult in de hogerberoepsrechtspraak en dat er meer vertrouwen in de hoogste rechter mag zijn dat artikel 91-2 zorgvuldig wordt toegepast. (...) Ik vind verder dat de advocaat een belangrijke rol heeft om het systeem van de 91-2 uit te leggen aan de cliënt. (...) Daarbij doet 91-2 geen afbreuk aan de gestelde belangen, de zaak is goed bekeken en gewogen, maar voor uitgebreide motivering te licht bevonden.”

⁶⁸ 41 van de 51 juridisch medewerkers, alle 11 staatsraden.



Sceptis over de zin van de pilot wordt een enkele keer gekoppeld aan de tekst van artikel 91 lid 2 Vw 2000...

“Een 91-2 uitspraak is per definitie een uitspraak die geen nadere motivering behoeft.”

... maar vaker aan de wens van de wetgever:

“Natuurlijk is het van belang voor de vreemdeling gemotiveerde uitspraken te krijgen maar dat staat haaks op de wens van de wetgever.”

“De verkorte uitspraak was een expliciete keuze van de wetgever om aan de grote aantallen hogerberoepszaken het hoofd te bieden en scherp te onderscheiden welke zaken zich wel of niet lenen voor een gemotiveerde uitspraak in het belang van de rechtseenheid en rechtsontwikkeling. Bij dit concept past geen tussenvorm.”

De respondent van wie dit laatste citaat afkomstig is, voegt hier overigens aan toe:

“De oplossing ligt eerder bij het meer uitschrijven en het vaker zitting houden. Daarvoor is versterking van de capaciteit nodig.”

Nogal eens wordt opgemerkt dat bij de beslissing om te stoppen of door te gaan met de pilot de wensen van de bij de hogerberoepsprocedure betrokken partijen cruciaal zijn.

“Alleen handhaven als de buitenwacht er over te spreken is.”

Er zijn ook tegengeluiden, die hierna, bij het behandelen van suggesties voor verbeteringen, aan de orde komen.

Problemen bij de uitvoering

Los van de principiële vraag hoe de pilot zich verhoudt tot de taak van hogerberoepsrechter in vreemdelingenzaken, wordt in de antwoorden veel gereflecteerd op hoe de pilot in de praktijk functioneert en wat er beter zou kunnen. Een aantal respondenten signaleert problemen bij de toepassing.

“De toepassingsregels zijn erg star. Zo falen veel hoger beroepen vanwege de feitelijke omstandigheden in een individuele zaak. Dan ligt een ‘kale’ 91-2 voor de hand, maar daar mag je pas voor kiezen als je eerst hebt toegelicht waarom géén van de categorieën van toepassing is. (...) Omdat je bij categorie 1⁶⁹ maar naar één uitspraak mag verwijzen, kost het (veel) tijd

⁶⁹ Categorie 1: ‘Het hoger beroep gaat namelijk over een rechtsvraag die eerder door de Afdeling is beantwoord (uitspraak van [datum], [ECLI-nummer] over ...). Het hoger beroep biedt geen reden hierover in dit geval anders te oordelen.’



om toe te lichten welke uitspraak dan het meest passend/opportuun is. En als meerdere Afdelingsuitspraken in samenhang moeten worden gelezen, dan wordt het alsnog een 'kale' 91-2, omdat je maar naar één uitspraak mag verwijzen. Als deze toepassingsregels minder star zouden zijn, zou dat in veel gevallen tijd schelen."

In dit citaat wordt een drietal problemen zichtbaar: de regels zijn star, besluitvorming over of en zo ja welke standaardoverweging aan een 91-2 uitspraak moet worden toegevoegd is tijdrovend en het resultaat is lang niet altijd van meerwaarde voor partijen. Daar komt bij...

"... dat de verkorte toelichting doorgaans niet betrekking heeft op alle grieven; de jurist/staatsraad kiest de belangrijkste uit. Ook wordt de toelichting vooral gegeven in zaken die op voorhand kansloos zijn en/of waarin het hogerberoepschrift van mindere kwaliteit is en daarom tot niets kan leiden. Juist zaken waarin het hogerberoepschrift van betere kwaliteit is (maar de klacht niet terecht is voorgedragen) worden afgedaan met een 'kale' 91-2. Dat is de omgekeerde wereld. We zouden eerder meer toelichting moeten geven in zaken die in de rechtspraktijk wel vragen kunnen oproepen."

Een ander probleem dat wordt gesignaleerd is dat de standaardmotiveringen niet altijd voor de verduidelijking zorgen die ze beogen.

"De 91-2 overwegingen kunnen verwarring wekken bij procespartijen. De schrijfwijze van die overwegingen suggereert dat daarmee de hele zaak is afgedaan, terwijl dat meestal helemaal niet het geval is."

Ook zijn er twijfels over de consistentie in de toepassing van de verschillende categorieën.

"Door het project is er minder consistentie: zowel juristen als staatsraden passen de bouwstenen verschillend toe. (...) We leggen aan de slechte advocaat uit waarom het 91-2 gaat (zij kennen de jurisprudentie niet, bestrijden niet alles of reageren amper). (...) Het zijn juist de betere hogerberoepschriften, waarbij er echt iets bijzonders aan de hand is in hoger beroep en het debat wordt voortgezet, of in gevallen waarin de rechtbank zich principieel uitlaat over een onderwerp, waarbij ik mij kan voorstellen dat er teleurstelling is bij een 'kale' 91-2."

Zorgen over de consistentie lijken vooral categorie 3 te betreffen:

"Categorie 1 lijkt me handig om te behouden (...), maar de twee andere categorieën niet.⁷⁰ (...) Een groot nadeel vind ik dat het vaag blijft wanneer een hogerberoepschrift nou door het ijs zakt [en voor toepassing van categorie 3 in aanmerking komt]. Ik merk dat ik, de senioren en de staatsraden daar vaak erg verschillend tegenaan kijken. Sommigen zijn heel streng en anderen zijn heel soepel."

⁷⁰ Categorie 2: 'Een zelfstandig oordeel in de uitspraak van de rechtbank is namelijk niet met een grief bestreden, terwijl dit oordeel de uitspraak van de rechtbank alleen kan dragen.' Categorie 3: 'Het hoger beroep bevat namelijk nauwelijks concrete kritiek op het oordeel van de rechtbank. Wat in hoger beroep is aangevoerd slaagt daarom evident niet.'



Mogelijke oplossingen

Behalve dat problemen worden gesignaleerd, worden ook oplossingen voorgesteld. Twee soorten oplossingen kunnen worden onderscheiden. De eerste betreft een meer op maat gesneden toepassing/uitwerking van de standaardmotivering. Die ziet met name op categorie 1:

“De verwijzing naar uitspraken in categorie 1 zou kunnen worden verfijnd door ook specifiek naar de rechtsoverwegingen in die zaak te verwijzen. Uitspraken gaan vaak over meer grieven en zo spits je de toelichting meer toe op het geval.”

“Bij categorie 1 zou het mogelijk moeten zijn naar meer dan één richtinggevende uitspraak te verwijzen als er meer rechtsvragen in het geding zijn.”

Een ander soort oplossing voor de problemen bij de uitvoering betreft het verleggen van de inspanningen naar het vaker motiveren van uitspraken. In plaats van het toevoegen van een beperkt aantal standaardmotiveringen aan 91-2 uitspraken, zou vaker gebruik moeten worden gemaakt van de mogelijkheid overwegingen verkort uit te schrijven.

“We kunnen het beter afschaffen en meer tijd besteden aan verkorte uitschrijvers.”

“Ik kan mij voorstellen dat de ketenpartners nog niet tevreden zijn maar de oplossing daarvoor is wat mij betreft eerder vaker verkort uit te schrijven.”

“De verschillende categorieën binnen de Pilot 91-2 vormen nog steeds een standaardtekst waar voor partijen niet veel uit te halen valt. (...) Inzichtelijk is het volgens mij alleen als het gaat om een (verkorte) uitschrijver. Ik vind het zonde om onze tijd te steken in weinigzeggende categorieën. Die tijd zou ik liever besteden aan meer (verkort) uitschrijven.”

“De categorieën hebben nauwelijks meerwaarde als er een goede uitspraak van de rechtbank voorligt. Het is zinvoller om kort uit te schrijven als een of meer overwegingen van de rechtbank onjuist zijn, maar het dictum van de rechtbank uitspraak wel juist is. De rechtbank heeft er meer aan en het laat ook zien dat wat in hoger beroep is aangevoerd hout snijdt.”

Sommige respondenten zouden nog een stap verder willen gaan. De Afdeling zou meer uitspraken uitvoeriger moeten motiveren. Verschillende redenen worden daarvoor genoemd:

“Ik vind de 91-2 afdoening voor alleen migratierechtzaken terwijl deze afdoening niet bestaat voor andere bestuursrechtelijke zaken fundamenteel oneerlijk. Het behelst een beperkter hoger beroepsprocesrecht voor migranten inclusief EU burgers uit andere lidstaten ten opzichte van Nederlandse justitiabelen.”

“De Pilot 91-2 is een stap in de goede richting als wij transparanter willen zijn over onze overwegingen om een hoger beroep ongegrond te verklaren. Dat is een nastrevenswaardig doel,



niet alleen om het begrip en draagvlak voor onze rechtspraak te vergroten maar ook om onze rol als 'guiding light' voor de lagere rechtspraak beter te vervullen."

"Ik vind het instrument niet passen bij de huidige tijd waarin burgers niet meer vanzelfsprekend alleen een ja of nee woord zonder motivering op papier accepteren als gezaghebbende beslissing. Veel burgers willen contact met de rechter, willen uitleg, toelichting, meedenken waar het kan, mogelijkheid tot schikken."

Daarbij wordt gedacht aan het beter benutten van de 'eindnoten', de door de juridisch medewerkers op schrift gestelde analyse van de hogerberoepszaak.⁷¹

"Gekozen moet worden voor een andere radicale vorm die neerkomt op het in (zeer) verkorte vorm opnemen in de uitspraak van het gedeelte van de eindnoot dat ziet op de belangrijkste grief van het hogerberoepschrift."

"Naar mijn mening biedt de pilot in de huidige vorm onvoldoende ruimte om het werkveld verder in te lichten over onze overwegingen. Principieel meen ik dat wij meer van onze interne afwegingen in eindnoten ook in uitgeschreven tekst zouden moeten laten terugkomen."

Werklast

Bij veel observaties en suggesties speelt de vraag naar de werklast een rol. Zo vervolgt de respondent van die hiervoor werd geciteerd, zijn suggestie met de kanttekening:

"Ik begrijp echter goed dat dit de werklast waarschijnlijk dusdanig zou verzwaren dat de 'productie' in gevaar komt."

De werklast is echter niet alleen aan de orde als wordt gereflecteerd op de mogelijkheid de pilot uit te bouwen, maar ook bij observaties over de huidige werkwijze.

"Het kost soms te veel tijd om een keuze [voor een van de standaardmotiveringen] toe te lichten, terwijl de zaak inhoudelijk al uitgezocht en 'klaar' is."

"De pilot leidt tot een aanmerkelijke verzwaring van de werklast, met name vanwege de verplichting bepaalde categorieën langs de unitcoördinator te sturen en de verplichting om in de eindnoot alle categorieën langs te gaan voordat tot de conclusie mag worden gekomen welke categorie van toepassing is."

Tegenover die impliciet waarschuwend geluiden (die deels lijken samen te hangen met het feit dat voor de besluitvorming over de toepassing van de categorieën een nogal fors geprotocolleerd werkproces moet worden doorlopen) staat tenminste één – in meerdere opzichten – relativerende observatie:

⁷¹ Een van de respondenten verzucht daarover: "Voor wie zit ik in hemelsnaam al deze achterliggende interne notities achter de 91-2 uitspraken zo grondig te bekijken, voor mij en de jurist? Dat is geen goed gevoel."

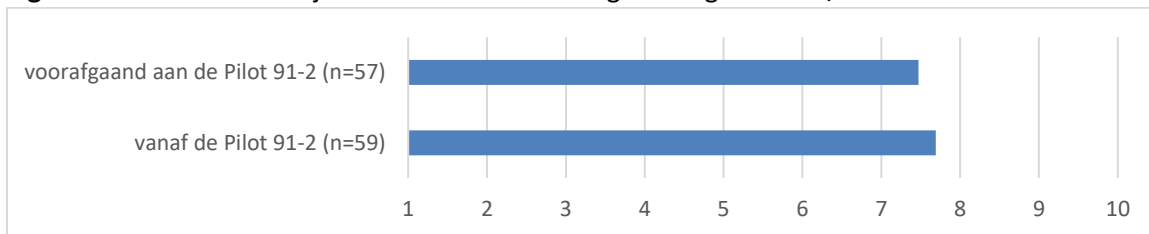


“Het toevoegen van een kleine overweging (...) is voor mij als jurist niet (overmatig) tijdrovend. (...) Als wij het bieden van meer inzichtelijke motiveringen bij afwijzingen een doel vinden om serieus na te streven, dan mag daar ook wel wat werk in gestoken worden. Als dat ten koste zou gaan van de productieomloop zou ik dat persoonlijk geen ramp vinden, mits de inhoudelijke kant van ons werk daarmee beter uit de verf komt.”

Het overall functioneren van de Afdeling als vreemdelingenrechter

We hebben de staatsraden en juristen van de Afdeling gevraagd of zij vinden dat het overall functioneren van de Afdeling als vreemdelingenrechter is verbeterd sinds de invoering van de pilot. Om dat te meten vroegen we naar een rapportcijfer (tussen 1 en 10), voorafgaand aan en vanaf de start van de pilot. De resultaten zijn in figuur 6.4.6 te vinden.

Figuur 6.4.6 Gemiddeld cijfer functioneren Afdeling voorafgaand aan/vanaf de Pilot 91-2



Medewerkers van de Afdeling geven het ‘overall’ functioneren een 7,4 voorafgaand aan de invoering van de pilot en een 7,6 vanaf de start van de pilot. Uit een analyse blijkt dat 25 keer een hoger cijfer werd gegeven, het cijfer 25 keer gelijk bleef, en 7 keer een lager cijfer is gegeven. Het functioneren van de Afdeling wordt al met al na de invoering van de Pilot 91-2 iets beter beoordeeld dan daarvoor.

Hoe verder?

Naast een algemeen oordeel over de toekomst van de pilot, is gevraagd naar een oordeel over vier concrete suggesties om de pilot te verbeteren. Deze zijn ontleend aan interviews met betrokkenen, zowel binnen als buiten de Afdeling. Deze aanbevelingen zijn in de vorm van de volgende vier stellingen voorgelegd:

Stelling: De korte gestandaardiseerde toelichting over een eerder door de Afdeling beantwoorde rechtsvraag (categorie 1) zou specifiekere moeten, door steeds ook de dragende rechts-overweging uit de uitspraak waar naar wordt verwezen te vermelden.

Stelling: De korte gestandaardiseerde toelichting inhoudend dat wat in hoger beroep is aangevoerd, evident niet slaagt (categorie 3) zou alleen moeten worden gebruikt als een spreekwoordelijke ‘tik op de vingers’.

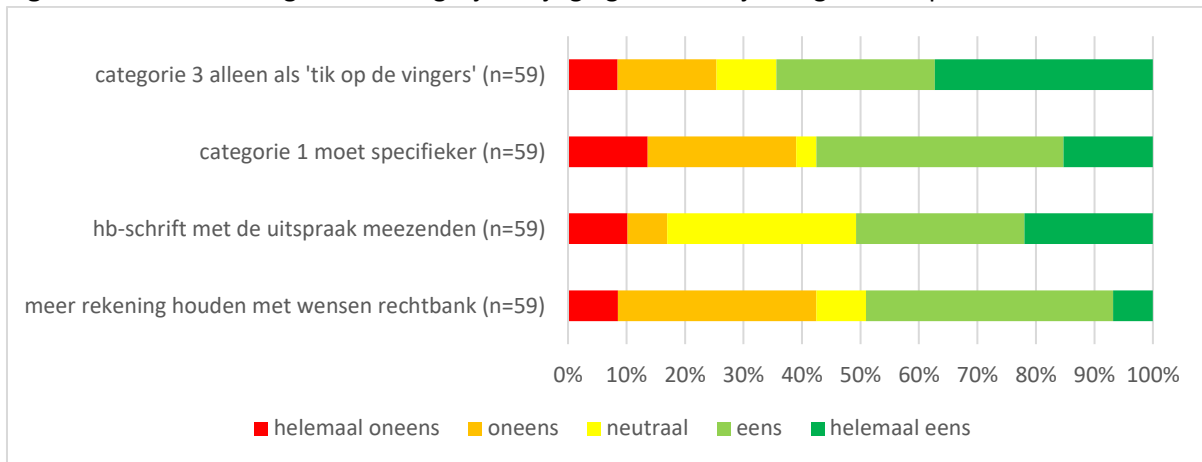
Stelling: De in het verleden gehanteerde werkwijze, inhoudende dat de Afdeling samen met haar uitspraak ook het hogerberoepschrift aan de rechtbank toestuurde, zou weer moeten worden ingevoerd.



Stelling: Als de rechtbank in haar uitspraak (impliciet of expliciet) laat weten behoefte te hebben van de Afdeling te horen of de motivering van haar oordeel voldoende overtuigend is, zou de Afdeling niet moeten volstaan met een 91-2 uitspraak als zij de rechtbankuitspraak in stand laat.

Hoe medewerkers van de Afdeling over deze stellingen denken, is in figuur 6.4.7 te zien.

Figuur 6.4.7 Vier stellingen over mogelijke wijzigingen werkwijze hoger beroep

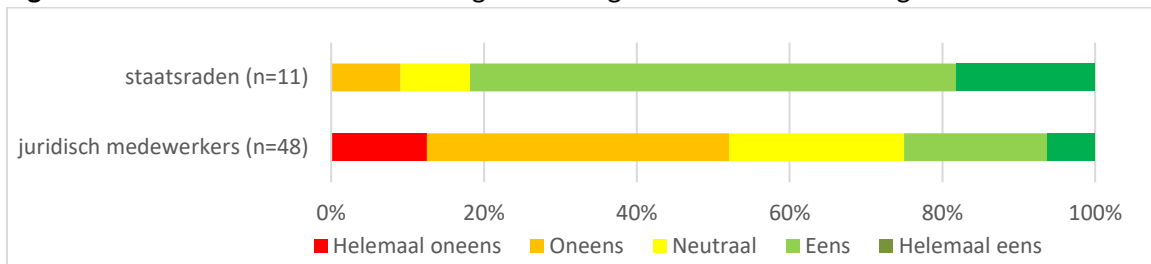


Respondenten bij de Afdeling zijn het in meerderheid met drie van de vier stellingen eens. Het meest positief zijn ze over de stelling dat categorie 3 van de standaardoverwegingen alleen gebruikt zou moeten worden als spreekwoordelijke 'tik op de vingers': 64% van de respondenten is het met deze stelling (helemaal) eens, 25% is het er (helemaal) mee oneens. Met de stelling dat het mogelijk zou moeten zijn bij toepassing van categorie 1 van de standaardoverweging specifieker te verwijzen is 58% het eens, 39% is het er mee oneens. Opvallend aan de reactie op de stelling dat het hogerberoepschrift met de uitspraak zou moeten worden meegezonden is het grote aantal respondenten in de categorie neutraal: 32%. 51% is het met de stelling (helemaal) eens, 17% is het er (helemaal) mee oneens. De stelling dat meer rekening zou moeten worden gehouden met de wensen van de rechtbank krijgt de minste steun: 49% is het (helemaal) eens met de stelling, 42% is het er (helemaal) mee oneens. Opvallend is hier dat de respondenten met een uitgesproken mening relatief schaars zijn: 85% van de respondenten kiest in reactie voor de stelling voor een van de drie middencategorieën.

De samenwerking tussen staatsraden en juridisch medewerkers

Tot slot hebben we de staatsraden en juridisch medewerkers van de Afdeling gevraagd te reageren op twee stellingen over de meerwaarde van een intensievere samenwerking in een eerder stadium van de beoordeling van een hoger beroep. De eerste stelling luidde als volgt: 'Intensievere samenwerking tussen 'Bureau' en staatsraden in een eerder stadium van de beoordeling van hogerberoepszaken zou de rechtsvorming door de Afdeling ten goede komen.' De reactie op de stelling is in figuur 6.4.8 te zien. We maken een onderscheid tussen de reactie van de staatsraden en de juridisch medewerkers, omdat die nogal bleken te verschillen.

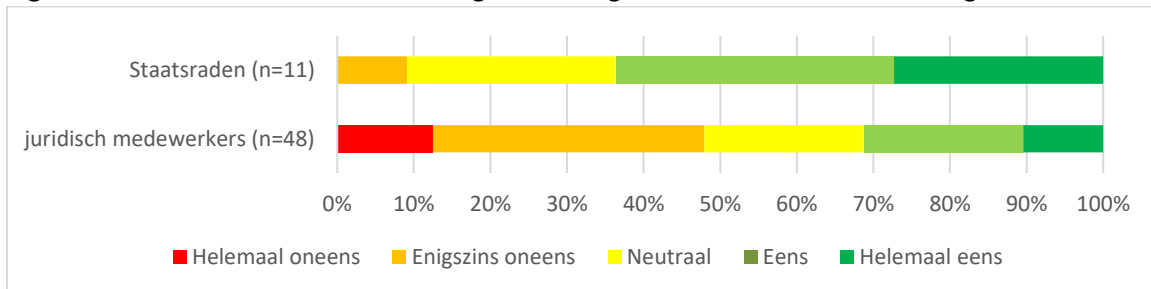
Figuur 6.4.8 Intensievere samenwerking komt ten goede aan rechtsvorming



In de figuur is te zien dat de staatsraden aanzienlijk positiever reageren op de stelling dan juridisch medewerkers. Uitgedrukt in percentages is 82% van de staatsraden het (helemaal) met deze stelling eens, tegenover 25% van de juridisch medewerkers. Afgezet op een schaal van 1 (helemaal mee oneens) tot 5 (helemaal eens) scoren de staatsraden gemiddeld een 3,9 de juristen een 2,7. Het verschil tussen de beide groepen is significant.

De tweede stelling luidde als volgt: 'Intensievere samenwerking tussen 'Bureau' en staatsraden in een eerder stadium van de beoordeling van hogerberoepszaken zou de efficiënte afdoening van zaken door de Afdeling ten goede komen.'

Figuur 6.4.9 Intensievere samenwerking komt ten goede aan efficiënte afdoening zaken



Ook op deze stelling reageren staatsraden duidelijk positiever dan juridisch medewerkers. Uitgedrukt in percentages is 64% van de staatsraden het (helemaal) eens met deze stelling, tegenover 31% van de juridisch medewerkers. Afgezet op een schaal van 1 (helemaal mee oneens) tot 5 (helemaal eens) scoren de staatsraden gemiddeld een 3,8 en de juridisch medewerkers een 2,7. Het verschil tussen de beide groepen is significant.

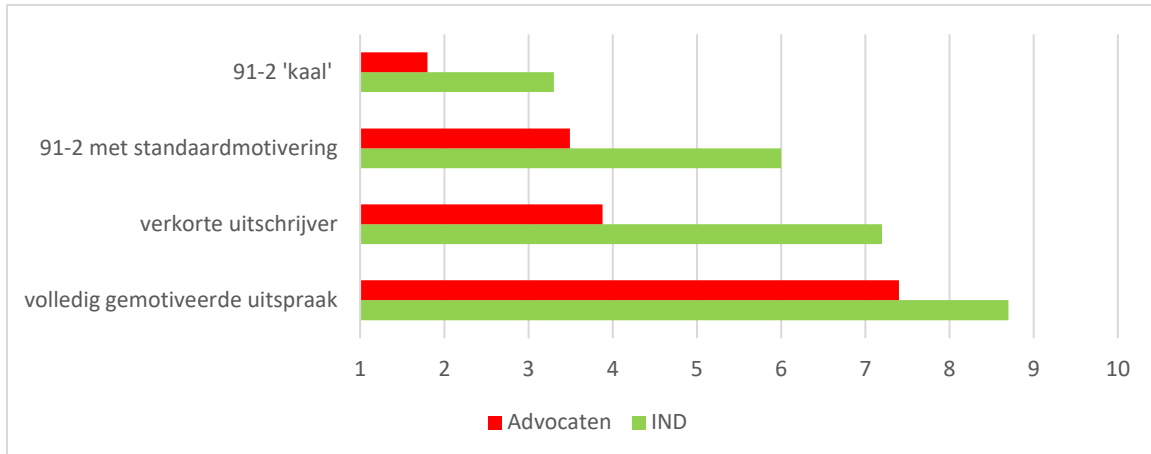
6.5 Overeenkomsten en verschillen tussen de vier bij het hoger beroep betrokken partijen

In de vier paragrafen hiervoor is verslag gedaan van de ervaringen met en de waardering voor de Pilot 91-2 van de vier partijen die daarbij zijn betrokken: rechtshulpverleners, de IND, rechters en juridisch medewerkers van de rechtbanken en staatsraden en juridisch medewerkers van de Afdeling. Uit die inventarisatie blijkt een aantal opvallende overeenkomsten en verschillen tussen en binnen die vier groepen.



Een eerste opvallend verschil betreft de waardering voor de verschillende soorten uitspraken. We hebben advocaten en de IND daarnaar gevraagd. In figuur 6.5.1 zijn de reacties van beide groepen samengebracht.

Figuur 6.5.1 Waardering voor de verschillende categorieën uitspraken



Uit de figuur blijkt dat de waardering van advocaten consequent lager ligt dan die van de IND. Opvallender is nog dat de verschillen tussen de beide groepen relatief klein zijn waar het de volledig gemotiveerde uitspraak betreft, maar groot voor andere drie categorieën. Dat geldt met name voor de 91-2 uitspraken met een korte standaardmotivering en de 'verkorte uitschrijvers'. Het negatieve oordeel van de advocaten over de 91-2 uitspraken met korte standaardoverwegingen uit zich ook in hun reactie op de stelling die we hen daarover voorlegden. Slechts 21% was het daar mee eens, geen van de advocaten was het helemaal eens met die stelling. Mogelijk worden de zeer veel lagere scores die de advocaten toekennen aan de verschillende categorieën 91-2 uitspraken verklaard door het feit dat ze veel vaker dan de IND met die uitspraken worden geconfronteerd.

Een tweede opvallend verschil betreft de vraag naar de consistentie van de keuze uit de verschillende soorten uitspraken. Meer dan 70% van de respondenten bij de Afdeling vindt dat het op het punt van de consistentie wel goed zit, terwijl minder dan 20% van de advocaten die mening is toegedaan.⁷² Opvallend is dat een groot deel van de advocaten, IND-ers en rechtbankmedewerkers zegt niet goed te kunnen beoordelen of sprake is van consistente toepassing van de verschillende categorieën. Dat blijkt niet alleen uit de antwoorden op de open vraag ter toelichting op de stelling over consistentie, maar ook uit het feit dat in reactie op de stelling opvallend vaak wordt gekozen voor de categorie 'neutraal'.⁷³

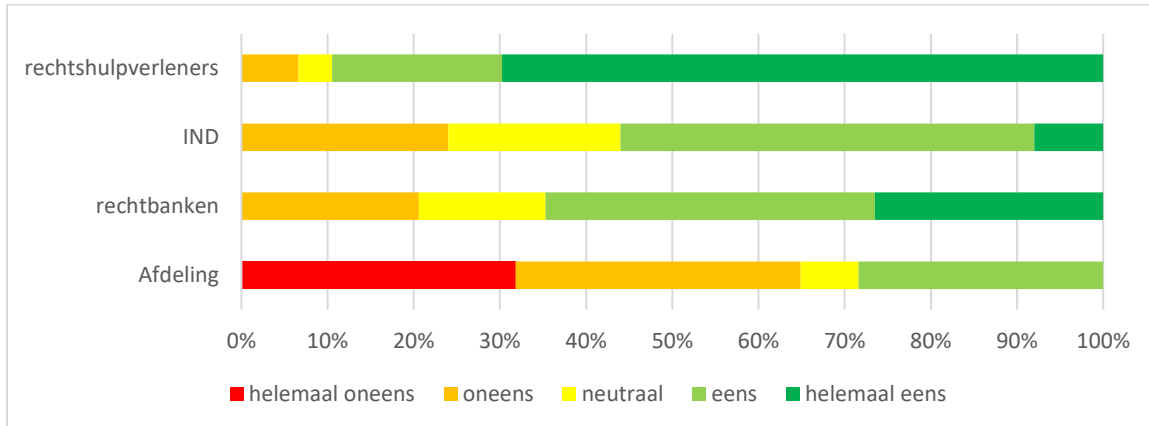
⁷² Zie de figuren 6.1.5 en 6.4.2.

⁷³ Zie de figuren 6.1.5, 6.2.3 en 6.3.3.



Een derde opvallend verschil betreft de vraag in hoeverre een 91-2 uitspraak recht doet aan de grote belangen en fundamentele rechten van de betrokken vreemdeling. In figuur 6.5.2 zijn de reacties van de advocatuur, IND, rechtbanken en Afdeling samengebracht.

Figuur 6.5.2 91-2 uitspraak doet geen recht aan belangen/fundamentele rechten vreemdeling



In de figuur is niet alleen te zien dat de advocaten de meeste instemming betuigen met de stelling en de Afdeling de minste, maar ook dat IND en rechtbanken in hun reactie op de stelling dichterbij de advocaten staan dan bij de Afdeling.

Een vierde verschil betreft de invloed van de veranderde werkwijze op de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Worden de reacties op de drie stellingen daarover samengevat in een cijfer tussen 1 (helemaal oneens met de stellingen dat de gewijzigde werkwijze tot grotere mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid heeft geleid) en 5 (helemaal eens met die stellingen) dan blijkt uit de scores van de IND-ers en rechtbankmedewerkers (ze scoren beide 3,4) dat die een geringe stijging van de procedurele rechtvaardigheid ervaren. Dat geldt niet voor de advocaten. Hun score (2,1), indiceert dat zij het oneens zijn met de stelling dat de nieuwe werkwijze voor een grotere mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid heeft gezorgd.

Een overeenkomst tussen alle vier de partijen is dat zij het functioneren van de Afdeling sinds de start van de pilot met een hoger cijfer waarderen dan voorafgaand aan de pilot. Weliswaar loopt de waardering sterk uiteen (de advocaten geven de Afdeling een 4,4, staatsraden en juridisch medewerkers van de Afdeling een 7,7), maar in alle gevallen is sprake van een stijging.

Behalve verschillen tussen de vier groepen is ook sprake van verschillen binnen de groepen, met name bij de Afdeling. De verschillen hebben deels te maken met hoe lang respondenten al bij de Afdeling werken, deels met de positie die men binnen de organisatie inneemt. Op dat laatste punt springen twee soorten verschillen tussen staatsraden en juridisch medewerkers in het oog. In de eerste plaats zijn staatsraden gemiddeld genomen sterker voorstander van het uitbouwen van de pilot dan juridisch medewerkers. In de tweede plaats zijn ze sterker dan



juridisch medewerkers van mening dat een intensievere samenwerking tussen beiden ten goede kan komen aan de efficiënte afdoening van zaken en aan de rechtsvorming. Wat betreft de vraag of de pilot zou moeten worden uitgebouwd of afgebouwd, is ook een opvallend verschil te zien tussen staatsraden en juridisch medewerkers die korter of langer bij de vreemdelingskamer werken. De groep die er relatief kort werkt, is duidelijk positiever dan de groep die er relatief lang werkt.

Tot slot: wordt gekeken naar de reacties op concrete suggesties om de gewijzigde werkwijze uit te bouwen, dan geldt dat de bij de vreemdelingenrechtspraak betrokken partijen die we er naar vroegen, daar bijna steeds in meerderheid positief tegenover staan.⁷⁴

⁷⁴ Zie de figuren 6.3.7 en 6.4.7.



7. Conclusies

In procedures van hoger beroep tegen besluiten en handelingen op basis van de Vw 2000 heeft de Afdeling de bevoegdheid om, in geval van een ongegrond hoger beroep, haar uitspraak niet van een motivering te voorzien. Afgaande op de tekst van artikel 91 lid 2 Vw 2000 is die bevoegdheid onbegrensd; blijkens de wetsgeschiedenis zou de Afdeling uitspraken waarin een hoger beroep ongegrond wordt verklaard, *wel* moeten motiveren als daarin vragen van rechtseenheid, rechtsvorming en/of rechtsbescherming aan de orde zijn.

In de praktijk maakt de Afdeling bijna altijd gebruik van haar bevoegdheid. Negen van de tien uitspraken waarin de Afdeling een inhoudelijk oordeel velt over het hoger beroep houden in dat dat ongegrond is. Van al die ongegrond verklaarde hoger beroepen werd in 2020 97% met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 afgedaan. Het gebruik van de bepaling door de Afdeling is terughoudend als het hoger beroep afkomstig is van de staatssecretaris. In 36% van diens ongegrond verklaarde hoger beroepen bleef toepassing achterwege en werd de uitspraak gewoon gemotiveerd. Van de hoger beroepen die waren ingesteld door vreemdelingen en die ongegrond werden verklaard, werd slechts in 2% van de gevallen afgezien van toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000. In combinatie met het gegeven dat minder dan 2% van de hoger beroepen in vreemdelingenzaken op een zitting wordt behandeld, ontbreken bij de vreemdelingrechtelijke procedures bij de Afdeling doorgaans twee wezenskenmerken van rechtspraak: een behandeling van de zaak op de zitting en een gemotiveerde uitspraak.

Sinds begin 2020 wordt bij de Afdeling een pilot uitgevoerd met als doel partijen in meer gevallen inzicht te bieden in de grondslag van de beslissing op het hoger beroep. Uitspraken waarin artikel 91 lid 2 Vw 2000 wordt toegepast, worden in een aantal gevallen voorzien van een korte standaardmotivering of een zogeheten ‘verkorte uitschrijver’. In het eerste jaar van de pilot is ruim 40% van de uitspraken die met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 zijn gedaan, van zo’n beperkte motivering voorzien.

De reacties van de vier partijen die zijn betrokken bij het hoger beroep in vreemdelingenzaken (de advocatuur, de IND, de rechtbanken en de Afdeling zelf) zijn wisselend. Er is zeker steun voor het beleid om uitspraken in meer gevallen beperkt te motiveren in plaats van die met een ‘kale’ 91-2 uitspraak af te doen. Dat blijkt onder meer uit het feit dat de waardering voor het functioneren van de Afdeling sinds de start van de pilot iets is gestegen en dat uitspraken met een beperkte motivering (iets) meer gewaardeerd worden dan uitspraken zonder enige motivering.

Dat neemt niet weg dat de advocatuur, de IND en de rechtbanken de beperkte motiveringen lang niet altijd verhelderend vinden en dat men niet het idee heeft dat de toepassing van de verschillende korte standaardmotiveringen consistent gebeurt.



Een van de meest opvallende bevindingen van dit onderzoek betreft de reactie van de bij het hoger beroep in vreemdelingenzaken betrokken partijen op de stelling dat een uitspraak die wordt gedaan met toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000, al dan niet voorzien van een korte gestandaardiseerde toelichting, geen recht doet aan de grote belangen en fundamentele rechten die voor een vreemdeling in het geding zijn. Niet alleen de advocaten waren het in overgrote meerderheid (zeer) eens met die stelling, dat gold ook voor de respondenten bij de IND en de rechtbanken. Dat duidt erop dat de externe partijen die bij het vreemdelingrechtelijke hoger beroep betrokken zijn, sterk het belang voelen dat rechters hun uitspraken van een motivering voorzien.

Opvallend is daarnaast dat uit het onderzoek naar voren komt dat bij de Afdeling met veel betrokkenheid wordt gereflecteerd op de vraag hoe een zo goed mogelijk evenwicht kan worden gevonden tussen de verschillende belangen die bij het hoger beroep in vreemdelingenzaken betrokken zijn. Dat doet vermoeden dat er bij de Afdeling een grote mate van bereidheid is om na te denken over het meest wenselijke vervolg van de pilot die op dit moment wordt uitgevoerd.

Tot welke conclusie zouden de bevindingen van dit onderzoek moeten leiden?

De Afdeling heeft op grond van artikel 91 lid 2 Vw 2000 de bevoegdheid om hoger beroepen die zij ongegrond verklaart, af te doen met een uitspraak zonder enige motivering. Bevoegdheden dienen te allen tijde te worden uitgeoefend binnen de grenzen van het redelijke. Bij het bepalen van die grenzen is van belang dat de bevoegdheid van artikel 91 lid 2 Vw 2000 aan de Afdeling is toegekend in de veronderstelling dat zij als vreemdelingenrechter jaarlijks zo'n 13.000 hogerberoepszaken zou moeten afdoen en tevens dat een wezenskenmerk van rechtspraak is dat rechters hun uitspraken motiveren. Zo bezien vraagt de bevoegdheid van artikel 91 lid 2 Vw 2000 om een terughoudende toepassing, zeker nu de aantallen zaken waarvoor die voorzien was, zich nogal anders hebben ontwikkeld dan verwacht. Het verbaast dan ook niet dat de Afdeling is gaan zoeken naar wegen om meer dan in het verleden recht te doen aan het belang van partijen in vreemdelingrechtelijke procedures om van de rechter te vernemen waarom hun hoger beroep ongegrond is.

Hoe zou die zoektocht moeten worden voortgezet, mede gezien de bevindingen van dit onderzoek? Terug naar de situatie zoals die voorafgaand aan de pilot was, is wat ons betreft om twee redenen geen optie. De eerste reden is dat, gezien het aantal zaken dat de Afdeling als vreemdelingenrechter behandelt, niet kan worden gezegd dat zij de bevoegdheid van artikel 91 lid 2 Vw 2000 binnen de grenzen van het redelijke uitoefent, nu slechts in 3% van de ongegronde hoger beroepen een gemotiveerde uitspraak wordt gedaan. In de tweede plaats blijkt uit het onderzoek dat de pilot in een behoefte voorziet, en dat bij de externe partijen die bij het hoger beroep in vreemdelingenzaken zijn betrokken, een sterke behoefte bestaat aan meer en uitvoeriger gemotiveerde uitspraken.



Voortzetting van de pilot in de huidige vorm is wat ons betreft evenmin een optie. Reden is in de eerste plaats dat door de inflexibele toepassing van de standaardoverwegingen waarvan 91-2 uitspraken worden voorzien, de informatiewaarde van die uitspraken veel geringer is dan mogelijk zou zijn, terwijl het doel van de strakke toepassing van de motiveringsmodaliteiten – consistentie – niet wordt bereikt. Een tweede reden is dat juist de hoger beroepen die, vanwege de kwaliteit van de daarin tegen de rechtbankuitspraak naar voren gebrachte grieven, een gemotiveerde uitspraak het meest verdienen, nu veelal nog steeds worden afgedaan met een ‘kale’ 91-2 uitspraak, omdat ze niet passen in een van de beschikbare standaardoverwegingen. Een derde reden is de ongelijkheid tussen de staatssecretaris en de vreemdeling in afdoening van de ongegrond verklaarde hoger beroepen. De kans dat in een ongegrond hoger beroep van een vreemdeling een volledig gemotiveerde uitspraak wordt gedaan, is bijna twintig keer zo klein als wanneer een hoger beroep van de staatssecretaris ongegrond wordt verklaard. Uit een oogpunt van procedurele rechtvaardigheid is dit verschil onacceptabel.

De uitkomsten van dit onderzoek zouden de Afdeling er wat ons betreft toe moeten brengen haar beleid met betrekking tot de toepassing van artikel 91 lid 2 Vw 2000 te wijzigen. Het niet motiveren van uitspraken waarin het hoger beroep ongegrond wordt verklaard zou, in plaats van regel, uitzondering moeten worden.

We hebben de stellige indruk dat die omslag, gezien het zaaksaanbod en de capaciteit van de vreemdelingenkamer, realiseerbaar is, zij het dat die wel zal vergen dat in de zaaksbehandeling een minder sterk accent op het (op dit moment soms schijnbaar allesoverheersende) streven naar consistentie wordt gelegd, dat juridisch medewerkers en staatsraden intensiever gaan samenwerken, zodat die beide geledingen minder als los van elkaar staande kolommen met weinig dwarsverbanden opereren, en dat op een slimme manier gebruik wordt gemaakt van de grondige ‘eindnoten’ die ten behoeve van de afdoening van de hogerberoepszaken worden geschreven, als bouwstenen voor de motivering van de uitspraken.

Hoe verhoudt deze conclusie zich tot de vier randvoorwaarden die de Afdeling bij de start van de pilot heeft verbonden aan het voortzetten of uitbouwen ervan? De consistentie van de uitspraken zou moeten worden gewaarborgd, de tijdige afdoening van zaken zou geen gevaar mogen lopen, de werkdruk zou niet substantieel mogen toenemen en de buitenwereld zou niet mogen worden bedolven onder een enorme hoeveelheid gemotiveerde uitspraken. Geen van deze vier randvoorwaarden zou een serieuze sta-in-de-weg hoeven te zijn voor het uitbouwen van de pilot.

Uit het onderzoek blijkt dat andere betrokken partijen minder dan de medewerkers van de Afdeling de indruk hebben dat de Afdeling op dit moment consistent is in haar keuze *of* en *hoe* een uitspraak wordt gemotiveerd. Ze plaatsen daarbij als kanttekening dat de consistentie



voor hen in veel gevallen niet goed is te bepalen, omdat ze door het grote aantal ongemotiveerde uitspraken geen zicht op het geheel hebben. Volledige consistentie lijkt trouwens een onbereikbaar ideaal, los van de vraag of uitspraken wel of niet worden gemotiveerd. Het vaker motiveren van uitspraken zal er onvermijdelijk toe leiden dat inconsistenties beter zichtbaar worden, maar dat is een slecht argument om er van af te zien. Een tijdige afdoening van hogerberoepszaken is door de pilot niet in het gedrang gekomen: in 2020 werden vreemdelingenzaken net als in 2019 in gemiddeld 15 weken afgehandeld. Dat gemiddelde ligt nog ruim onder de maximale afdoeningstermijn van 23 weken. De belasting van medewerkers van de Afdeling hoeft evenmin in de weg te staan aan de uitbouw van de pilot. Ook op dit moment wordt al veel tijd besteed aan de voorbereiding van zaken ten behoeve van een beslissing op het hoger beroep. De schriftelijke weerslag in de vorm van zogenoemde 'eindnoten' bevat teksten die kunnen worden gebruikt ter motivering van uitspraken. Wat betreft de laatste randvoorwaarde, het niet overspoelen van de advocatuur en IND met te veel gemotiveerde uitspraken, lijkt het ons dat het primair de eigen verantwoordelijkheid is van die partijen om 'door de bomen het bos te blijven zien'. Dat neemt niet weg dat de Afdeling wel zou kunnen helpen, bijvoorbeeld door expliciet in uitspraken te melden dat sprake is van een zaakoverstijgend belang.

Samengevat: door bijna zonder uitzondering gebruik te maken van de bevoegdheid om bij een ongegrond hoger beroep af te zien van het motiveren van haar uitspraak, heeft de Afdeling sinds zij hogerberoepsrechter in vreemdelingenzaken is, haar taak als appelrechter op onvoldoende overtuigende gronden uiterst beperkt ingevuld. De verandering die is ingezet met de Pilot 91-2 verdient het met kracht te worden uitgebouwd, zodat meer recht kan worden gedaan aan het belang van de individuele rechtsbedeling in de vreemdelingrechtelijke geschillen waarin de Afdeling als hoogste rechter oordeelt.



Bijlage 1: webenquête rechtshulpverleners

Deze enquête gaat over de gewijzigde werkwijze vanaf 2020 van de Afdeling bestuursrechtspraak in vreemdelingenzaken. Deze gewijzigde werkwijze houdt in dat in een aantal gevallen waarin een zaak wordt afgedaan met een uitspraak ex art. 91 lid 2 Vw 2000, de uitspraak wordt voorzien van een korte gestandaardiseerde toelichting of van een zogenoemde 'verkorte uitschrijver'.

Hoeveel jaar bent u werkzaam als rechtshulpverlener in vreemdelingenzaken?

- 0 - 5 jaar
- 5 - 10 jaar
- Meer dan 10 jaar

Ik houd mij voornamelijk bezig met...

- Asielzaken
- Bewaringszaken
- Reguliere vreemdelingenzaken
- Anders, namelijk _____

Hoeveel % van de tijd van uw werk als rechtshulpverlener besteedt u aan het verlenen van rechtsbijstand in vreemdelingenzaken?

- 0 tot 20%
- 20 tot 40%
- 40 tot 60%



60 tot 80%

80 tot 100%

Hoe vaak heeft u in 2020 hoger beroep ingesteld tegen een uitspraak van de rechtbank? Indien u het precieze aantal niet meer weet, is een schatting voldoende.

Hoe vaak heeft de staatsecretaris in 2020 hoger beroep ingesteld tegen een voor u(w cliënt) gunstige uitspraak van de rechtbank? Indien u het precieze aantal niet meer weet, is een schatting voldoende.

Hoe vaak bent u in 2020 als gemachtigde bij een zitting van de Afdeling geweest? Indien u het precieze aantal niet meer weet, is een schatting voldoende.<p><o:p></o:p></P>

In hoeveel gevallen had het hoger beroep in 2020 voor u(w cliënt) een gunstige uitkomst? Indien u het precieze aantal niet meer weet, is een schatting voldoende.<p><o:p></o:p></p>

Sinds 2020 maakt de Afdeling gebruik van korte gestandaardiseerde toelichtingen bij uitspraken op grond van art. 91 lid 2 Vw 2000 (hierna: 91-2 uitspraken).

Het betreft de volgende drie toelichtingen:

"Het hoger beroep gaat namelijk over een rechtsvraag die eerder door de Afdeling is beantwoord (uitspraak van [datum], [ECLI-nummer] over ...). Het hoger beroep biedt geen reden hierover in dit geval anders te oordelen."

"Een zelfstandig oordeel in de uitspraak van de rechtbank is namelijk niet met een grief bestreden, terwijl dit oordeel de uitspraak van de rechtbank alleen kan dragen."



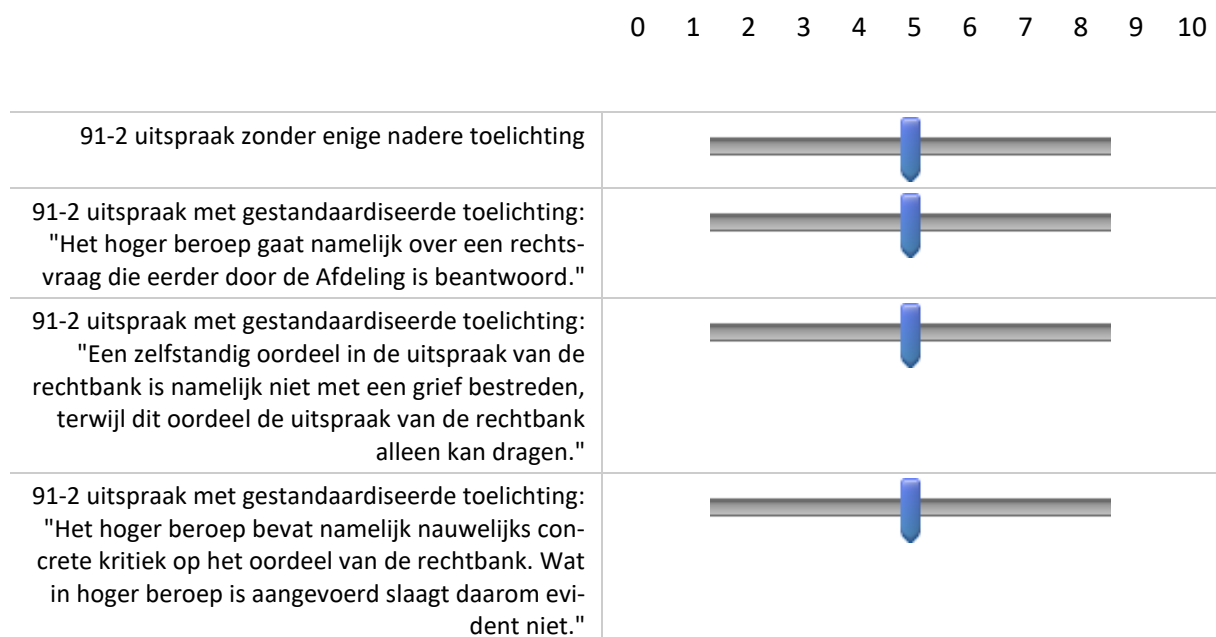
"Het hoger beroep bevat namelijk nauwelijks concrete kritiek op het oordeel van de rechtbank. Wat in hoger beroep is aangevoerd slaagt daarom evident niet."

"De rechtbank heeft namelijk een zorgvuldigheids- of motiveringsgebrek geconstateerd. De staatssecretaris komt daartegen in hoger beroep op terwijl dat gebrek zich (los van de vraag wat de uitkomst van de nieuwe besluitvorming moet zijn) eenvoudig laat herstellen."

"In hoger beroep probeert de staatssecretaris namelijk te herstellen wat hij bij de rechtbank had moeten doen. Daarvoor is het hoger beroep in de Vw 2000 niet bedoeld."

Daarnaast wordt sinds 2020 gebruikgemaakt van zogenoemde "verkorte uitschrijvers", d.w.z. dat in uitspraken waarin de uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd, hoewel een grief tegen de uitspraak terecht is voorgedragen, kort wordt gemotiveerd waarom het hoger beroep toch ongegrond is.

Kunt u aangeven hoeveel van de uitspraken die de Afdeling in 2020 deed in zaken waarin u gemachtigde was, vielen in de volgende categorieën. U kunt het bolletje verschuiven naar het juiste aantal gevallen. Indien u het precieze aantal niet meer weet, is een schatting voldoende.





"Verkorte uitschrijver"	
Volledig gemotiveerde uitspraak	

Kunt u de verschillende categorieën uitspraken in hoger beroep waarderen met een cijfer tussen 1 en 10? U kunt een cijfer selecteren door het bolletje te verschuiven. Indien u geen ervaring heeft met de desbetreffende categorie, kunt u kiezen voor de optie "niet van toepassing".

Niet van toepassing

1 2 3 4 5 6 6 7 8 9 10

91-2 uitspraak zonder enige nadere toelichting	
91-2 uitspraak met gestandaardiseerde toelichting: "Het hoger beroep gaat namelijk over een rechts- vraag die eerder door de Afdeling is beantwoord."	
91-2 uitspraak met gestandaardiseerde toelichting: "Een zelfstandig oordeel in de uitspraak van de rechtbank is namelijk niet met een grief bestreden, terwijl dit oordeel de uitspraak van de rechtbank alleen kan dragen."	
91-2 uitspraak met gestandaardiseerde toelichting: "Het hoger beroep bevat namelijk nauwelijks con- crete kritiek op het oordeel van de rechtbank. Wat in hoger beroep is aangevoerd slaagt daarom evi- dent niet."	
"Verkorte uitschrijver"	
Volledig gemotiveerde uitspraak	

Hieronder volgt een aantal stellingen over de nieuwe werkwijze van de Afdeling. U kunt per stelling aangeven in hoeverre u het er mee eens bent.

Als de Afdeling in reactie op mijn hoger beroep een 91-2 uitspraak doet, kan ik achteraf meestal wel



begrijpen dat voor die wijze van afdoening is gekozen.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Een 91-2 uitspraak, al dan niet voorzien van een korte gestandaardiseerde toelichting, doet geen recht aan de grote belangen en fundamentele rechten die voor een vreemdeling in het geding zijn.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Het is voor mij niet uit te leggen aan mijn cliënt dat het hoger beroep ongegrond kan worden verklaard, maar dat we uit de uitspraak niet kunnen afleiden wat de reden daarvoor is.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens



Hierna volgt een aantal stellingen over uw waardering van de nieuwe werkwijze van de Afdeling wat betreft de transparantie en begrijpelijkheid van de keuze voor een bepaalde afdoeningswijze.

De keuze van de Afdeling voor een volledig gemotiveerde uitspraak, een 91-2 uitspraak, of een van de tussenvormen is consistent.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Wilt u uw hierboven gegeven antwoord nader toelichten? (max. 200 woorden)

Hierna volgen de laatste stellingen. Deze zien op uw eindoordeel over het functioneren van de Afdeling en de mate waarin de wijziging van werkwijze volgens u heeft geleid tot een verbetering.

De korte standaardoverwegingen zijn gemiddeld genomen verhelderend.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens



- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

De verkorte uitschrijvers zijn gemiddeld genomen verhelderend.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens
- Geen ervaring mee

Met de gewijzigde werkwijze komt de Afdeling voldoende tegemoet aan de kritiek uit het veld.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Ik voel mij sinds de gewijzigde werkwijze als gemachtigde met meer respect behandeld door de Afdeling dan daarvoor.

- Helemaal oneens



- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Door de gewijzigde werkwijze vind ik dat ik beter ben geïnformeerd over de uitkomst van de procedure dan daarvoor.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Door de gewijzigde werkwijze is uitkomst van procedures voor mij beter te accepteren dan daarvoor.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Als u het overall functioneren van de Afdeling als vreemdelingenrechter **voorafgaand** aan de gewijzigde werkwijze een cijfer tussen 1 en 10 had moeten geven, welk cijfer zou u dan geven?



Als u het functioneren van de Afdeling als vreemdelingerechter **vanaf** de gewijzigde werkwijze een cijfer tussen 1 en 10 zou moeten geven, welk cijfer zou u dan geven?



Bijlage 2: webenquête IND

Deze enquête gaat over de gewijzigde werkwijze vanaf 2020 van de Afdeling bestuursrechtspraak in vreemdelingenzaken. Deze gewijzigde werkwijze houdt in dat in een aantal gevallen waarin een zaak wordt afgedaan met een uitspraak ex art. 91 lid 2 Vw 2000, de uitspraak wordt voorzien van een korte gestandaardiseerde toelichting of van een zogenoemde 'verkorte uitschrijver'.

Hoeveel jaar bent u betrokken bij de behandeling van (hoger)beroepszaken door de IND?

- 0 - 5 jaar
- 5 - 10 jaar
- Meer dan 10 jaar

Ik houd mij voornamelijk bezig met... (meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- Asielzaken
- Bewaringszaken
- Reguliere vreemdelingenzaken
- Anders, namelijk _____

Welke omschrijving past het beste bij het werk dat u doet?

- Ik treed op als procesvertegenwoordiger voor de staatssecretaris bij rechtbank/Afdeling
- Ik ben juridisch adviseur in (hoger)beroepszaken
- Ik treed op als procesvertegenwoordiger voor de staatssecretaris bij rechtbank/Afdeling en ben daarnaast juridisch adviseur in (hoger)beroepszaken



Hoe vaak bent u in 2020 betrokken geweest bij een hogerberoepsprocedure bij de Afdeling als vreemdelingenrechter? Indien u het precieze aantal niet meer weet, is een schatting voldoende

Hoe vaak bent u in 2020 als gemachtigde/procesvertegenwoordiger bij een zitting van de Afdeling geweest? Indien u het precieze aantal niet meer weet, is een schatting voldoende.

In hoeveel gevallen had een hoger beroep bij de Afdeling waar u in 2020 bij betrokken was een voor de Staatsecretaris gunstige uitkomst? Indien u het precieze aantal niet meer weet, is een schatting voldoende.

Sinds 2020 maakt de Afdeling gebruik van korte gestandaardiseerde toelichtingen bij uitspraken op grond van art. 91 lid 2 Vw 2000 (hierna: 91-2 uitspraken).

Het betreft de volgende drie toelichtingen:

"Het hoger beroep gaat namelijk over een rechtsvraag die eerder door de Afdeling is beantwoord (uitspraak van [datum], [ECLI-nummer] over ...). Het hoger beroep biedt geen reden hierover in dit geval anders te oordelen."

"Een zelfstandig oordeel in de uitspraak van de rechtbank is namelijk niet met een grief bestreden, terwijl dit oordeel de uitspraak van de rechtbank alleen kan dragen."

"Het hoger beroep bevat namelijk nauwelijks concrete kritiek op het oordeel van de rechtbank. Wat in hoger beroep is aangevoerd slaagt daarom evident niet."

"De rechtbank heeft namelijk een zorgvuldigheids- of motiveringsgebrek geconstateerd. De staatssecretaris komt daartegen in hoger beroep op terwijl dat gebrek zich (los van de vraag wat de uitkomst van de nieuwe besluitvorming moet zijn) eenvoudig laat herstellen."

"In hoger beroep probeert de staatssecretaris namelijk te herstellen wat hij bij de rechtbank had



moeten doen. Daarvoor is het hoger beroep in de Vw 2000 niet bedoeld.”

Daarnaast wordt sinds 2020 gebruikgemaakt van zogenoemde "verkorte uitschrijvers", d.w.z. dat in uitspraken waarin de uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd, hoewel een grief tegen de uitspraak terecht is voorgedragen, kort wordt gemotiveerd waarom het hoger beroep toch ongegrond is.



Kunt u aangeven hoeveel van de uitspraken die de Afdeling in 2020 deed in zaken waar u bij betrokken was, vielen in de volgende categorieën. U kunt het bolletje verschuiven naar het juiste aantal gevallen. Indien u het precieze aantal niet meer weet, is een schatting voldoende.

Kunt u de verschillende categorieën uitspraken in hoger beroep waarderen met een cijfer tussen 1 en 10? U kunt een cijfer selecteren door het bolletje te verschuiven. Indien u geen ervaring heeft met de desbetreffende categorie, kunt u kiezen voor de optie "niet van toepassing".

Hieronder volgt een aantal stellingen over de nieuwe werkwijze van de Afdeling. U kunt per stelling aangeven in hoeverre u het er mee eens bent.

Als de Afdeling in reactie op een door de staatssecretaris ingesteld hoger beroep een 91-2 uitspraak doet, kan ik achteraf meestal wel begrijpen dat voor die wijze van afdoening is gekozen.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Een 91-2 uitspraak, al dan niet voorzien van een korte gestandaardiseerde toelichting, doet geen recht aan de grote belangen en fundamentele rechten die voor een vreemdeling in het geding zijn.

- Helemaal oneens



- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Hierna volgt een aantal stellingen over uw waardering van de nieuwe werkwijze van de Afdeling wat betreft de transparantie en begrijpelijkheid van de keuze voor een bepaalde afdoeningswijze.

De keuze van de Afdeling voor een volledig gemotiveerde uitspraak, een 91-2 uitspraak, of een van de tussenvormen is consistent.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Wilt u uw hierboven gegeven antwoord nader toelichten? (max. 200 woorden)

Hierna volgen de laatste zes stellingen. Deze zien op uw eindoordeel over het functioneren van de Afdeling en de mate waarin de wijziging van werkwijze volgens u heeft geleid tot een verbetering.



De korte standaardoverwegingen zijn gemiddeld genomen verhelderend.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

De verkorte uitschrijvers zijn gemiddeld genomen verhelderend.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens
- Geen ervaring mee

Met de gewijzigde werkwijze komt de Afdeling voldoende tegemoet aan de kritiek uit het veld.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens



- Helemaal mee eens

Ik voel mij sinds de gewijzigde werkwijze als gemachtigde met meer respect behandeld door de Afdeling dan daarvoor.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Door de gewijzigde werkwijze vind ik dat ik beter ben geïnformeerd over de uitkomst van de procedure dan daarvoor.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Door de gewijzigde werkwijze is uitkomst van procedures voor mij beter te accepteren dan daarvoor.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens



- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Als u het overall functioneren van de Afdeling als vreemdelingenrechter voorafgaand aan de gewijzigde werkwijze een cijfer tussen 1 en 10 had moeten geven, welk cijfer zou u dan geven?

Als u het functioneren van de Afdeling als vreemdelingerechter vanaf de gewijzigde werkwijze een cijfer tussen 1 en 10 zou moeten geven, welk cijfer zou u dan geven?



Bijlage 3: webenquête rechtbanken

Deze enquête gaat over de gewijzigde werkwijze vanaf 2020 van de Afdeling bestuursrechtspraak in vreemdelingenzaken. Deze gewijzigde werkwijze houdt in dat in een aantal gevallen waarin een zaak wordt afgedaan met een uitspraak ex art. 91 lid 2 Vw 2000, de uitspraak wordt voorzien van een korte gestandaardiseerde toelichting of van een zogenoemde 'verkorte uitschrijver'.

In welke functie bent u werkzaam?

- Juridisch medewerker
- Rechter

Sinds 2020 maakt de Afdeling gebruik van korte gestandaardiseerde toelichtingen bij uitspraken op grond van art. 91 lid 2 Vw 2000 (hierna: 91-2 uitspraken).

Het betreft de volgende drie toelichtingen:

"Het hoger beroep gaat namelijk over een rechtsvraag die eerder door de Afdeling is beantwoord (uitspraak van [datum], [ECLI-nummer] over ...). Het hoger beroep biedt geen reden hierover in dit geval anders te oordelen."

"Een zelfstandig oordeel in de uitspraak van de rechtbank is namelijk niet met een grief bestreden, terwijl dit oordeel de uitspraak van de rechtbank alleen kan dragen."

"Het hoger beroep bevat namelijk nauwelijks concrete kritiek op het oordeel van de rechtbank. Wat in hoger beroep is aangevoerd slaagt daarom evident niet."

"De rechtbank heeft namelijk een zorgvuldigheids- of motiveringsgebrek geconstateerd. De staatssecretaris komt daartegen in hoger beroep op terwijl dat gebrek zich (los van de vraag wat de uitkomst van de nieuwe besluitvorming moet zijn) eenvoudig laat herstellen."

"In hoger beroep probeert de staatssecretaris namelijk te herstellen wat hij bij de rechtbank had moeten doen. Daarvoor is het hoger beroep in de Vw 2000 niet bedoeld."

Daarnaast wordt sinds 2020 gebruikgemaakt van zogenoemde "verkorte uitschrijvers", d.w.z. dat in



uitspraken waarin de uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd, hoewel een grief tegen de uitspraak terecht is voorgedragen, kort wordt gemotiveerd waarom het hoger beroep toch ongegrond is.

Als de Afdeling in reactie op een door de <i>staatssecretaris</i> ingesteld hoger beroep een 91-2 uitspraak doet, kan ik achteraf meestal wel begrijpen dat voor die wijze van afdoening is gekozen.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Als de Afdeling in reactie op een door de vreemdeling ingesteld hoger beroep een 91-2 uitspraak doet, kan ik achteraf meestal wel begrijpen dat voor die wijze van afdoening is gekozen.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Een 91-2 uitspraak, al dan niet voorzien van een korte gestandaardiseerde toelichting, doet geen recht aan de grote belangen en fundamentele rechten die voor een vreemdeling in het geding zijn.

- Helemaal oneens



- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

De keuze van de Afdeling voor hetzij een volledig gemotiveerde uitspraak, hetzij een 91-2 uitspraak, hetzij een van de tussenvormen is consistent.</div>

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Wilt u uw hierboven gegeven antwoord nader toelichten? (max. 200 woorden)

De korte standaardoverwegingen bij een 91-2 uitspraak zijn gemiddeld genomen verhelderend.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens



- Helemaal mee eens

De verkorte uitschrijvers zijn gemiddeld genomen verhelderend.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens
- Geen ervaring mee

Ik voel mij sinds de gewijzigde werkwijze als 'rechtsprekende instantie in eerste aanleg' met meer respect behandeld door de Afdeling dan daarvoor.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Door de gewijzigde werkwijze is de beslissing van de Afdeling voor mij als 'rechtsprekende instantie in eerste aanleg' beter te accepteren dan daarvoor.

- Helemaal oneens



- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Door de gewijzigde werkwijze ben ik beter geïnformeerd over de uitkomst van de procedure dan daarvoor.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

De volgende stellingen gaan over mogelijke, toekomstige aanpassingen/wijzigingen in de werkwijze van de Afdeling.

De korte standaardmotivering over een eerder door de Afdeling beantwoorde rechtsvraag zou specifiekere moeten, door steeds ook de dragende rechtsoverweging uit de uitspraak waar naar wordt verwezen te vermelden.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens



- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Als de rechtbank in haar uitspraak (impliciet of expliciet) laat weten behoefte te hebben van de Afdeling te horen of de motivering van haar oordeel voldoende overtuigend is, zou de Afdeling niet moeten volstaan met een 91-2 uitspraak als zij de rechtbankuitspraak in stand laat.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

De in het verleden gehanteerde werkwijze dat de Afdeling met haar uitspraak ook het hogerberoep-schrift aan de rechtbank Rb toestuurde, zou weer moeten worden ingevoerd.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Als u het overall functioneren van de Afdeling als vreemdelingenrechter voorafgaand aan de gewijzigde werkwijze een cijfer tussen 1 en 10 had moeten geven, welk cijfer zou u dan geven?



- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10

Als u het overall functioneren van de Afdeling als vreemdelingenrechter vanaf de gewijzigde werkwijze een cijfer tussen 1 en 10 had moeten geven, welk cijfer zou u dan geven?

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9



10

De onderlinge verhoudingen tussen de rechtbanken en de Afdeling zijn beter dan ze een decennium geleden waren.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens



Bijlage 4: webenquête Afdeling

Deze enquête gaat over de gewijzigde werkwijze vanaf 2020 van de Afdeling bestuursrechtspraak in vreemdelingenzaken. Deze gewijzigde werkwijze houdt in dat in een aantal gevallen waarin een zaak wordt afgedaan met een uitspraak ex art. 91 lid 2 Vw 2000, de uitspraak wordt voorzien van een korte gestandaardiseerde toelichting of van een zogenoemde 'verkorte uitschrijver'

In welke functie bent u werkzaam?

- Juridisch medewerker
- Staatsraad

Hoeveel jaar behandelt u vreemdelingenzaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak?

- 0 - 5 jaar
- 5 - 10 jaar
- Meer dan 10 jaar

Sinds 2020 maakt de Afdeling gebruik van korte gestandaardiseerde toelichtingen bij uitspraken op grond van art. 91 lid 2 Vw 2000 (hierna: 91-2 uitspraken).

Het betreft de volgende drie toelichtingen:

"Het hoger beroep gaat namelijk over een rechtsvraag die eerder door de Afdeling is beantwoord (uitspraak van [datum], [ECLI-nummer] over ...). Het hoger beroep biedt geen reden hierover in dit geval anders te oordelen."

"Een zelfstandig oordeel in de uitspraak van de rechtbank is namelijk niet met een grief bestreden, terwijl dit oordeel de uitspraak van de rechtbank alleen kan dragen."

"Het hoger beroep bevat namelijk nauwelijks concrete kritiek op het oordeel van de rechtbank. Wat in hoger beroep is aangevoerd slaagt daarom evident niet."



"De rechtbank heeft namelijk een zorgvuldigheids- of motiveringsgebrek geconstateerd. De staatssecretaris komt daartegen in hoger beroep op terwijl dat gebrek zich (los van de vraag wat de uitkomst van de nieuwe besluitvorming moet zijn) eenvoudig laat herstellen."

"In hoger beroep probeert de staatssecretaris namelijk te herstellen wat hij bij de rechtbank had moeten doen. Daarvoor is het hoger beroep in de Vw 2000 niet bedoeld."

Daarnaast wordt sinds 2020 gebruikgemaakt van zogenoemde "verkorte uitschrijvers", d.w.z. dat in uitspraken waarin de uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd, hoewel een grief tegen de uitspraak terecht is voorgedragen, kort wordt gemotiveerd waarom het hoger beroep toch ongegrond is.

Hierna volgt een aantal vragen (deels in de vorm van stellingen) over deze verschillende afdoeningswijzen, over de waardering van de nieuwe werkwijze, over mogelijke veranderingen en/of aanpassingen, over de organisatorische inbedding en de over verhouding tussen de Afdeling en de andere 'ketenpartners'.

De beslissingen van de Afdeling bij de keuze voor hetzij een volledig gemotiveerde uitspraak, hetzij een 91-2 uitspraak, hetzij een van de tussenvormen, vormen een consistent geheel.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Een 91-2 uitspraak, al dan niet voorzien van een korte gestandaardiseerde toelichting, doet geen recht aan de grote belangen en fundamentele rechten die voor een vreemdeling in het geding zijn.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens



- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

De Pilot '91-2' betekent een verzwaring van mijn werklust.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Met welke van de hieronder gegeven drie stellingen bent u het het meeste eens?

- De Pilot '91-2' moet worden uitgebouwd.
- De Pilot '91-2' moet in zijn huidige vorm gehandhaafd blijven.
- De Pilot '91-2' moet worden afgebouwd.

Kunt u uw antwoord op de vorige stelling toelichten?

In eindnoten bij concept-uitspraken wordt – ter bevordering van de consistentie van de jurisprudentie van de Afdeling – behalve naar volledig gemotiveerde uitspraken tevens verwezen naar eindnoten bij concept-uitspraken die niet hebben geresulteerd in een volledig gemotiveerde uitspraak. Dat is



een aanwijzing dat meer uitspraken van een volledig gemotiveerde motivering zouden moeten worden voorzien.

- Helemaal oneens
- Enigszins oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

De korte gestandaardiseerde toelichting over een eerder door de Afdeling beantwoorde rechtsvraag (categorie A) zou specifieker moeten, door steeds ook de dragende rechtsoverweging uit de uitspraak waar naar wordt verwezen te vermelden.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

De korte gestandaardiseerde toelichting inhoudend dat wat in hoger beroep is aangevoerd, evident niet slaagt (categorie C) zou alleen moeten worden gebruikt als een spreekwoordelijke 'tik op de vingers'.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens



- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

De in het verleden gehanteerde werkwijze, inhoudende dat de Afdeling samen met haar uitspraak ook het hogerberoepsschrift aan de rechtbank toestuurde, zou weer moeten worden ingevoerd.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Als de rechtbank in haar uitspraak (impliciet of expliciet) laat weten behoefte te hebben van de Afdeling te horen of de motivering van haar oordeel voldoende overtuigend is, zou de Afdeling niet moeten volstaan met een 91-2 uitspraak als zij de rechtbankuitspraak in stand laat.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

De onderlinge verhoudingen tussen de vreemdelingenadvocatuur en de Afdeling zijn beter dan ze een decennium geleden waren.

- Helemaal oneens



- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

De onderlinge verhoudingen tussen de IND en de Afdeling zijn beter dan ze een decennium geleden waren.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

De onderlinge verhoudingen tussen de rechtbanken en de Afdeling zijn beter dan ze een decennium geleden waren.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Intensievere samenwerking tussen 'Bureau' en staatraden in een eerder stadium van de beoordeling



van hogerberoepszaken zou de rechtsvorming door de Afdeling ten goede komen.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Intensievere samenwerking tussen 'Bureau' en staatsraden in een eerder stadium van de beoordeling van hogerberoepszaken zou de efficiënte afdoening van zaken ten goede komen.

- Helemaal oneens
- Enigszins mee oneens
- Noch eens noch oneens
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

Als u het functioneren van de Afdeling als vreemdelingenrechter voorafgaand aan de start van de 'Pilot 91-2' een cijfer tussen 1 en 10 had moeten geven, welk cijfer zou u dan geven?

Als u het functioneren van de Afdeling als vreemdelingerechter vanaf de 'Pilot 91-2' een cijfer tussen 1 en 10 zou moeten geven, welk cijfer zou u dan geven?