Ministerie van Justitie en Veiligheid

Afwegingskader hoger beroep tegen burgers in het bestuursrecht

De overheid streeft ernaar responsief, toegankelijk en benaderbaar te zijn, te de-escaleren en oog te hebben voor de positie van burgers. Door in contact te treden met burgers kan gezamenlijk worden bezien wat het probleem is en of het bezwaar of de klacht kan worden opgelost. Informatie over de informele aanpak, zoals praktische toepassing, onderzoek en artikelen, is te vinden in de Kennisbank informele aanpak.[1] Onderdeel van die informele aanpak is:

- contact leggen met de burger om de belangen, behoeften en het eventuele onderliggende probleem helder te krijgen, en
- overwegen van alternatieve vormen van geschiloplossing, zoals mediation.

Als de poging een (dreigend) geschil informeel op te lossen niet mogelijk blijkt, dient de overheid terughoudend te zijn met het voeren van procedures. Wanneer een burger verwikkeld is geraakt in een gerechtelijke procedure met de overheid kan dat veel impact hebben, in het bijzonder wanneer de overheid na een beroepsprocedure de keuze maakt om hoger beroep in te stellen. De overheid als procespartij heeft vaak meer expertise, meer middelen en meer proceservaring dan burgers. Juist van de overheid mag daarom verwacht worden dat zij alleen op goede gronden hoger beroep instelt.

Het algemeen belang waar de overheid voor staat strookt niet altijd met het individuele belang. Dat vraagt om een belangenafweging, waarbij er ook oog is voor het individuele belang. Om overheden in procedures waar een burger bij betrokken is te ondersteunen om die belangenafweging te maken is een afwegingskader ontwikkeld. Het afwegingskader is afgestemd met ruim 30 stakeholders van departementen, uitvoeringsorganisaties en decentrale overheden. Het kader stimuleert een zorgvuldige interne belangenafweging bij de beslissing om in hoger beroep te gaan, indien een burger op een beslissing op bezwaar in beroep is gegaan en door de rechtbank geheel of gedeeltelijk in het gelijk is gesteld. Dit afwegingskader is bedoeld voor gebruik in bestuursrechtelijke zaken tegen burgers.[2]

Het afwegingskader is niet bindend, maar vormt een handreiking met minimale uitgangspunten voor een zorgvuldige belangenafweging. Organisaties behouden de ruimte om het kader vorm te geven op een manier die past bij hun eigen organisatie(structuur) of om – indien gewenst - een kader te ontwikkelen dat is toegesneden is op de geschillen die vooral bij hun organisatie aan de orde zijn.

Afwegingskader

Dit afwegingskader geldt voor hoger beroep. Bij het nemen van een besluit om al dan niet hoger beroep in te stellen worden de volgende stappen doorlopen.[3]

Stap 1: afwegen van de verschillende belangen

Met het doorlopen van de vragen uit het volgende schema wordt door het bestuursorgaan in beeld gebracht welke belangen er spelen. Als de (hieronder genoemde) belangen nog niet helder genoeg zijn, dan kan er contact worden gelegd met de burger voor toelichting of verduidelijking. Vervolgens wordt een zorgvuldige afweging gemaakt of er gegronde redenen zijn om hoger beroep in te stellen.

Stap 2: gemotiveerd besluit

Als na de belangenafweging het advies luidt om in hoger beroep te gaan, dan dient de beslissing om hoger beroep in te stellen binnen het bestuursorgaan op een zodanig niveau te worden genomen dat de doelstelling van objectiviteit ten aanzien van de belangenafweging zo veel als mogelijk wordt behaald.

De beslissing om in hoger beroep te gaan wordt schriftelijk onderbouwd op basis van de belangenafweging uit dit kader. De onderbouwing is vormvrij (bijvoorbeeld een nota of een adviesmail met akkoord), zolang er een duidelijke vastlegging is van de gemaakte belangenafweging en de uiteindelijke beslissing. Zo wordt navolgbaar waarom ervoor wordt gekozen om hoger

1 Kennisbank informele aanpak bij bezwaar | Divosa

2 Dit afwegingskader is ontwikkeld voor gebruik in het bestuursrecht, juist voor die zaken waarin de overheid een afweging moet maken tussen het algemeen belang en het individuele belang van de betrokken burger. Het kader leent zich het meest voor zaken waarin vooral het individuele belang van de rechtstreeks geraakte burger aan de orde is. Uitvoeringsorganisaties die veel te maken hebben met geschillen waarbij meerdere derde-belanghebbenden, zoals vergunninghouders, betrokken zijn kunnen hiervoor – indien gewenst - een eigen (intern) afwegingskader ontwikkelen.

3 Dit geldt niet zonder meer voor incidenteel hoger beroep.

beroep in te stellen. Als de gevolgen van het hoger beroep voor de burger kunnen en zullen worden verzacht, dan zal dit in de beslissing worden opgenomen.[4] De beslissing wordt zo mogelijk intern gedeeld met de relevante afdelingen omwille van een eenduidige toepassing ervan.

Stap 3: informeren burger

Als besloten is om in hoger beroep te gaan, wordt op begrijpelijke wijze aan de burger toegelicht waarom die stap wordt genomen. Daarbij kan geput worden uit de onderbouwing van stap 2.

Bronnen

Bij de totstandkoming van dit afwegingskader is onder andere gekeken naar reeds bestaande afwegingskaders voor hoger beroep, relevant wetenschappelijk onderzoek, Kamerstukken en enkele relevante richtlijnen van de Nationale Ombudsman.

- *Beleidsregel hoger beroep*, college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hoogeveen[5]
- Afwegingskader hoger beroep gemeente Amsterdam (interne werkinstructie)
- Afwegingskader hoger beroep Min Financiën DG Toeslagen (interne werkinstructie)
- Rapport *Hoe kan in het bestuursprocesrecht de informatiepositie van de burger worden versterkt?*, Universiteit Leiden (2024)[6]
- *De Behoorlijkheidswijzer* (2019), Nationale Ombudsman[7]
- Kabinetsreactie op Rapport van de Nationale Ombudsman *Behoorlijk omgaan met schadeclaims* (2009)[8]

Daarnaast is geput uit de bespreking van een eerste versie van het conceptkader tijdens een expertsessie gehouden op 30 juni 2025 te Utrecht, met aanwezigheid van departementen, uitvoeringsorganisaties en decentrale overheden.

4 Bijvoorbeeld bij financiële problemen bij een lange procedure.

5 https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR702501/1

6 https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item%3A4170309/view

7 https://www.nationaleombudsman.nl/informatie-en-folders/folders-en-brochures/behoorlijkheidswijzer

8 Kamerstuk 32123-VI, nr. 88

Belangen van individuele burgers of andere betrokkenen

Zekerheid
Er kan tijd zitten tussen het indienen van hoger beroep en een uitspraak. Dat betekent voor de betrokken burgers langere tijd onzekerheid over hun rechten en plichten.

Dit weegt zwaarder indien burgers in een kwetsbare positie zitten.

Persoonlijke omstandigheden
Tegen wie ga je in hoger beroep?

Als de overheid een procedure overweegt, houdt ze rekening met de persoonlijke omstandigheden van de burger.

Dit weegt zwaarder als het gaat om kwetsbare burgers en als het geschil puur een financiële relatie tussen overheid en enkel de kwetsbare burger betreft.

Gevolgen voor de burger
Wat zijn de gevolgen als er hoger beroep wordt ingesteld?

Zijn die gevolgen proportioneel? Zijn ze wellicht (tijdelijk) te ondervangen?

Dit weegt zwaarder als de gevolgen voor de burger ingrijpend zijn en niet of nauwelijks te ondervangen.

Gevolgen voor andere betrokkenen
Zijn er andere betrokkenen die van een andere uitkomst van het geschil in hoger beroep profijt of nadeel zouden kunnen hebben of er in positie op vooruit of achteruit zouden kunnen gaan?

De gevolgen van hoger beroep voor andere belanghebbenden worden naar redelijkheid en proportionaliteit meegewogen.

Algemene belangen

Beoordeling van de uitspraak
Is het bestuursorgaan het oneens met de uitspraak op juridische of andere gronden, maar is de uitkomst wel begrijpelijk en/of logisch? Heeft de overheid een fout begaan (is dit vastgesteld in de uitspraak)? Is de kans van slagen van het hoger beroep klein?

Is het antwoord op een van deze vragen positief, dan ligt hoger beroep minder in de rede.

Rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid
Ontstaan er als gevolg van de uitspraak van de rechtbank rechtsvragen of onzekerheid over de te volgen lijn in vergelijkbare situaties? Bijvoorbeeld wanneer een uitspraak voor brede toepassing (te) onduidelijk gemotiveerd is, de uitspraak van de rechtbank afwijkt van vaste jurisprudentie, er onduidelijkheid is ontstaan over de uitleg van het overheidsbeleid of doordat de uitspraak fundamentele rechtsvragen oproept?

Is er onduidelijkheid over de uitleg van Europees recht dat een grote impact kan hebben?

De mate van de ontstane rechtsonzekerheid of rechtsongelijkheid bepaalt de zwaarte van dit belang.

Impact voor beleid en/of uitvoering
Wat is de reikwijdte? Op hoeveel zaken zou de bestreden uitleg invloed kunnen hebben? Is er wellicht sprake van een tijdelijke regeling of blijft de uitleg nog lang(er) relevant?

Straalt een individuele zaak niet uit naar andere zaken, dan is er minder reden om in hoger beroep te gaan. Straalt deze zaak wel uit én zijn de gevolgen voor beleid/uitvoering substantieel dan weegt dit punt zwaarder mee in de afweging.

Als er onduidelijkheid is ontstaan over beleid, kan dan het beleid aangepast worden?

Als een beleidswijziging niet mogelijk of wenselijk is, kan dat een indicatie zijn voor hoger beroep.

Financiële belangen
Heeft de uitspraak financiële gevolgen voor het bestuursorgaan?

Bij een beperkt financieel gevolg voor het bestuursorgaan ligt hoger beroep minder in de rede.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Normen voor behoorlijk procedeergedrag van de overheid

De overheid hoort zich in haar handelen behoorlijk op te stellen, zo ook tijdens procedures. Deze basisnorm geldt zowel in de beroepsfase als in de hoger beroepsfase, en is van toepassing vóór, tijdens en na de procedure. Wat onder een behoorlijk opstelling valt, omvat in ieder geval dat de overheid oog houdt voor de positie van de burger en de-escalerend handelt. Als (delen van) de behandeling wordt uitbesteed aan externe advocaten, dan blijft de overheid er verantwoordelijk voor dat er behoorlijk wordt geprocedeerd.

Goede communicatie

- Zich inzetten om respectvol gedrag te vertonen, zoals het begroeten van de burger op de gang bij de rechtbank voorafgaand aan de zitting.
- Bewust omgaan met het signaal dat je afgeeft als bestuursorgaan, zoals het aantal personen dat aanwezig is bij de zitting. Voor de betrokken burger kan een groot aantal intimiderend overkomen. Een meerpartijengeschil of complexe materietechnische deskundigheid kan evenwel een reden zijn om met meer mensen aanwezig te zijn.
- Erkennen als er een fout is gemaakt en eventuele schade vergoeden (indien de overheid daartoe gehouden is). Als er geen fout is gemaakt, maar er wel schade of ongemak is geweest, begripvol en respectvol richting de burger zijn. Zie ook de Excuuskaart van de Ombudsman.
- Bij gelede schade de burger wijzen op de mogelijkheid om een claim in te dienen.

Inzetten voor gelijk speelveld

- Voldoen aan de eisen voor behoorlijke procesvoering en aanwezig zijn bij de zitting.
- Responsief en proactief opstellen als het gaat om het verstrekken van informatie aan de burger daar waar dat andere belanghebbende partijen niet onrechtvaardig benadeelt. Dat betreft alle informatie die de betrokken burger nodig heeft om de procedure op een gelijkwaardige manier te kunnen voeren. Daarnaast stilstaan bij welke informatie voor de burger dienend kan zijn en deze verstrekken.
- De procesvertegenwoordiger zo mogelijk een breed en duidelijk mandaat geven om tijdens zitting te onderhandelen en om namens het bestuursorgaan andere oplossingen voor te stellen of akkoord te gaan met oplossingen die door de burger worden aangedragen.

Nadelige gevolgen voor de burger zo mogelijk wegnemen

- Bekijken of het passend is om de burger ondersteuning te bieden waar toegestaan (bijv. bij financiële problemen bij een lange procedure).