



**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel
Toegang Rechtsbestel

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Beslisnota afwegingskader procederen in hoger beroep
door de overheid

Datum
3 april 2026

Onze referentie
7174538

Bijlage(n)
3

Bijlage(n)

1. Kamerbrief afwegingskader procederen in hoger beroep door de overheid
2. Afwegingskader procederen in hoger beroep
3. Normen behoorlijk procedeergedrag

1. Aanleiding

Op 5 juli 2025 stuurde toenmalig staatssecretaris rechtsbescherming Struycken een brief naar de Kamer over de staat als procespartij. Aanleiding voor deze brief was de in 2023 ingediende motie van de leden Leijten (voormalig lid SP) en Ellian (VVD) waarin het kabinet werd verzocht met een reflectie te komen over de rol van de Staat als procespartij.¹ De brief ging onder andere in op de rol van de Staat in hoger beroep en ook de ontwikkeling van een afwegingskader procederen in hoger beroep is in die brief aangekondigd. Het afwegingskader moet bestuursorganen (decentrale overheid, uitvoeringsorganisaties en departementen) ondersteunen om bij de afweging om al dan niet in hoger beroep te gaan alle relevante belangen (individueel en algemeen) mee te nemen in de overweging. Het de afgelopen maanden ontwikkeld samen met professionals vanuit de relevante overheden en is nu gereed voor publicatie. Er zijn ook normen voor behoorlijk procedeergedrag ontwikkeld, die zien op het gedrag van overheden voor, tijdens en na elke juridische procedure tegen burgers.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om:

- In te stemmen met de bijgevoegde Kamerbrief (bijlage 1) waarin de hoofdpunten van het afwegingskader worden geschetst. Als bijlage bij de brief vindt u het afwegingskader procederen in hoger beroep en de normen voor behoorlijk procedeergedrag;
- In te stemmen met agendering in de CBJ van 21 april, daarna (eventueel) de RBJ en de MR.
- Na instemming in de MR de brief plus bijlagen te laten verzenden aan de Kamer.

3. Kernpunten

¹ Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 761.

- De afgelopen jaren is er, mede door de kinderopvangtoeslagenaffaire, meer aandacht voor de rol en houding van de (rijks)overheid in de relatie tot burgers.
- Op verschillende manieren is de afgelopen jaren aandacht geweest voor het procedeedrag van de overheid, bijvoorbeeld in het project Passend (voorheen: Prettig) contact met de overheid (PCMO) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het deelprogramma Burgergerichte overheid (onderdeel van het tussen 2018 en 2025 lopende programma stelselvernieuwing rechtsbijstand van JenV).
- Onderdeel van Burgergerichte overheid was een Actieplan, waarin verschillende acties werden omschreven om het aantal onnodige procedures van de overheid te verminderen.²
- Het nu ontwikkelde afwegingskader hoger beroep is een van de acties in het inmiddels verder afgeronde Actieplan.
- In de brief "Staat als procespartij" van 4 juli 2025 wordt ingegaan op de rol en de houding die de overheid heeft in te nemen in de verhouding met burgers.³
- De rijksoverheid streeft ernaar responsief, toegankelijk en benaderbaar te zijn, te de-escaleren en oog te hebben voor de positie van burgers.
- Het is echter niet altijd mogelijk om geschillen te voorkomen. Zelfs bij met grote zorgvuldigheid tot stand gekomen beleid en regelgeving, kan de uitvoering ervan toch leiden tot geschillen tussen burgers en de overheid.
- Voor de bezwaar en beroepsfase is vanuit het Actieplan de 'Kennissbank informele aanpak' ontwikkeld, die informatie bevat over onder andere implementatie van de informele aanpak in de organisatie, instructies hoe intervisie en feedback te borgen in de organisatie en *best practices*. Deze kennisbank is te vinden op de site van Divosa⁴ en de site van Werk aan Uitvoering.⁵
- Niet alle geschillen kunnen middels de informele aanpak worden opgelost en het kan zijn dat er toch een juridische procedure volgt.
- Wanneer een bestuursorgaan in een rechtszaak in eerste aanleg door de rechter in het ongelijk wordt gesteld, moet het de afweging maken of al dan niet hoger beroep wordt ingesteld.
- Hier ziet de het bestuursorgaan zich veelal voor het dilemma gesteld een afweging te maken tussen het individuele en het algemeen belang.
- Hoger beroep kan veel impact hebben. Burgers moeten tijd en energie steken in de procedure en zij blijven langer in onzekerheid over de uitkomst van het geschil.
- Tegelijkertijd kunnen er gegronde redenen zijn voor een bestuursorgaan om in hoger beroep te gaan.
- Daarom is een afwegingskader ontwikkeld om bestuursorganen te ondersteunen bij het maken van de afweging tussen de belangen van betrokken burgers en het algemeen belang.
- Ook is een set normen voor behoorlijk procedeedrag opgesteld voor alle juridische procedures tussen burger en overheid.
- In de brief wordt ook een toezegging van uw ambtsvoorganger gestand gedaan om de Kamer te informeren over de implicaties van de afwijking van

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel
Toegang Rechtsbestel

Datum
3 april 2026

Onze referentie
7174538

² Actieplan Meer vertrouwen, minder onnodige procedures (2024) en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2022/04/30/deelprogramma-burgergerichte-overheid>.

³ Kamerstukken II 2024-2025, 29279 nr. 980.

⁴ Divosa biedt [kennis, netwerk en belangenbehartiging](#) aan leidinggevendenden in het sociaal domein. Meer informatie op www.divosa.nl

⁵ [Kennissbank Informele aanpak | Werk aan Uitvoering](#)

de heersende leer, dat overheidsorganen geen beroep kunnen doen op artikel 6 van het EVRM, door een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel
Toegang Rechtsbestel

4. Toelichting

Datum
3 april 2026

Onze referentie
7174538

- Met name als het op juridische procedures aankomt, is de overheid in relatie tot burgers vaak de bovenliggende partij qua ervaring, expertise en middelen.
- Juist van de overheid mag daarom verwacht worden dat zij geen onnodige procedures voert, waar mogelijk de-escalerend optreedt en oog heeft voor de positie van burgers en het dieperliggende conflict.
- Het afwegingskader is bestemd voor uitvoeringsorganisaties, departementen en lokale overheden. Het kader en de normen zijn ontwikkeld met inhoudelijke bijdragen vanuit deze partijen.
- Het afwegingskader geldt in het bestuursrecht, in zaken waarin een of meer burgers door de rechtbank in het gelijk is gesteld en een bestuursorgaan moet overwegen om al dan niet in hoger beroep te gaan.
- Bij de totstandkoming van dit afwegingskader is onder andere gekeken naar twee bestaande gemeentelijke afwegingskaders voor hoger beroep, relevant wetenschappelijk onderzoek, Kamerstukken en enkele relevante richtlijnen van de Nationale Ombudsman (bijvoorbeeld rond omgaan met schadeclaims) . Ook is input opgehaald in een expertsessie met meer dan 30 professionals van uitvoeringsorganisaties, departementen en decentrale overheden.
- Het kader vormt de minimale basis van overwegingen die horen bij een zorgvuldige belangenafweging. Zo moet onder andere worden gekeken naar de persoonlijke omstandigheden van een burger en gevolgen voor de rechtseenheid en rechtszekerheid.
- Organisaties behouden de ruimte om – met inachtneming van de minimale basis – het kader vorm te geven op een manier die past bij hun eigen organisatie(structuur) of om – indien gewenst – een kader te ontwikkelen dat toegesneden is op de geschillen die vooral bij hun organisatie aan de orde zijn. Het kader is dus niet bindend.
- De belangrijkste uitgangspunten zijn:
 - de verschillende belangen worden door het bestuursorgaan in beeld gebracht aan de hand van het afwegingskader;
 - de motivering van de beslissing wordt schriftelijk vastgelegd;
 - het besluit om hoger beroep in te stellen dient 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;
 - na een besluit om in hoger beroep te gaan, wordt op begrijpelijke wijze aan een burger toegelicht waarom die stap wordt genomen;
 - en als hoger beroep wordt ingesteld, worden de normen van behoorlijk procederen gevolgd.
- De normen gaan in op goede communicatie, het zorgdragen voor een gelijk speelveld tussen overheid en burger en het – voor zover mogelijk – wegnemen van de nadelige gevolgen van het hoger beroep voor een burger.

4.1. Politieke context

De afgelopen jaren is er, mede door de kinderopvangtoeslagenaffaire, meer aandacht vanuit kabinet en Kamer voor de rol en houding van de (rijks)overheid in de relatie tot burgers. Afgelopen kabinetten hebben ingezet op een meer burgergerichte en responsieve overheid.

- Binnen het programma 'Passend Contact met de Overheid' (PCMO) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is onder andere de informele aanpak ontwikkeld.
- In het deelprogramma Burgergerichte overheid van JenV is het 'Actieplan Meer vertrouwen, minder onnodige procedures' opgesteld en naar de Kamer gestuurd.⁶ Als onderdeel van dit actieplan is de Kennisbank Informele Aanpak opgericht.⁷
- In de brief Staat als Procespartij wordt ingegaan op de motie van de leden Temmink (voormalig lid SP) en Van Nispen (idem) om te stoppen met procederen in bestuursrechtelijke zaken die lopen tegen burgers die eerder in het gelijk zijn gesteld.⁸
- Ten behoeve van het afwegingskader is aan het WODC opdracht gegeven een aantal kennistafels te organiseren met deskundigen uit de wetenschap, praktijk en rechtspraak.⁹ Daaruit volgde de aanbevelingen om een afwegingskader voor hoger beroep en gedragsnormen op te stellen.
- Het afwegingskader is besproken in het Commissiedebat over staats- en bestuursrecht van 4 december 2025.
- Tijdens de begrotingsbehandeling van JenV op 28 en 29 januari 2026 heeft het lid Sneller geïnformeerd naar de stand van zaken van procederen door de overheid in brede zin. In het antwoord is ook het afwegingskader genoemd.
- Ook heeft het lid Sneller in dat debat gewezen op een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB).¹⁰ In die uitspraak oordeelde de CRvB dat artikel 6, eerste lid, van het EVRM het in die bepaling neergelegde recht (o.a. op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn) toekent aan een ieder, derhalve ook aan publiekrechtelijke lichamen.¹¹ Het lid Sneller vroeg wat uw ambtsvoorganger op zijn weg zag liggen om daarmee te doen. Er is toegezegd er bij gelegenheid op terug te komen en deze brief vormt die gelegenheid.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel
Toegang Rechtsbestel

Datum
3 april 2026

Onze referentie
7174538

4.2. Financiële overwegingen

Geen financiële gevolgen.

4.3. Juridische overwegingen

Geen juridische gevolgen.

4.4. Krachtenveld

- Het afwegingskader en de normen zijn ontwikkeld met inhoudelijke bijdragen vanuit uitvoeringsorganisaties, departementen en lokale overheden.
- DWJZ is nauw betrokken geweest bij de ontwikkeling van het afwegingskader.
- Daarnaast is het besproken in het overleg tussen de Hoofden JZ van de verschillende departementen.

4.5. Strategie

N.v.t.

4.6. Uitvoering

⁶ Kamerstukken II 2024-205, 29279, nr. 920.

⁷ <https://www.divosa.nl/publicaties/kennisbank-informeel-aanpak-persoonlijk-snel-en-oplossingsgericht-werken-bij-bezwaren>.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 28 362, nr. 48 en Kamerstukken II 2023/24, 31 753, nr. 282.

⁹ <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3430>.

¹⁰ Zie verslag in Kamerstukken II 2025/26, 29362, nr. 396.

¹¹ CRvB 18 februari 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:382.

Bij het ontwikkelen van het afwegingskader is geput uit bestaande afwegingskaders en professionals van de relevante bestuursorganen zijn betrokken geweest. Ervaringen uit de praktijk van de bestaande afwegingskaders zijn meegenomen.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel
Toegang Rechtsbestel

4.7. Implementatie

Implementatie is aan de bestuursorganen. 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 toegesneden is op de geschillen die vooral bij hun organisatie aan de orde zijn.

Datum
3 april 2026

Onze referentie
7174538

- Het afwegingskader en de normen worden geplaatst op de website van het Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving (KCBR), een platform dat medewerkers van departementen ondersteunt bij het ontwikkelen van beleid en regelgeving.
- Er wordt gekeken via welke gremia het verspreid kan worden richting decentrale overheden en uitvoeringsorganisaties.
- Om inzicht te krijgen in de stand van zaken rond procedures tussen overheid en burgers is het WODC gevraagd om onderzoek te doen naar het aantal procedures in het bestuursrecht waarin de overheid beroep en hoger beroep instelt tegen burgers. Dit wordt zo veel mogelijk kwantitatief en kwalitatief ingevuld en zal na afronding met de Kamer worden gedeeld.

4.8. Communicatie

De communicatie wordt in overleg met DCOM in de aanloop naar de ministerraad bepaald.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1. Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.