

Vergaderjaar 2025–2026

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 1030

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2026

Met deze Kamerbrief kom ik twee aan uw Kamer gedane toezeggingen na op het gebied van het bestuursrecht. Als eerste ga ik in op het ontwikkelde afwegingskader voor het instellen van hoger beroep. Daarna zal ik ingaan op de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep over artikel 6 EVRM waar het lid Sneller een vraag over had gesteld in het commissiedebat Staats- en bestuursrecht van 11 december 2025.¹

Afwegingskader procederen in hoger beroep

In de Kamerbrief *De Staat als procespartij* van 4 juli 2025² is toegezegd dat een rijksbreed afwegingskader wordt ontwikkeld voor het instellen van hoger beroep in het bestuursrecht. Als bijlage bij deze brief treft u het afwegingskader aan dat ik hieronder graag toelicht. Naast het afwegingskader zijn ook normen voor behoorlijk procedeergedrag opgesteld. Deze normen beperken zich niet tot hoger beroep maar geven aan wat er van de overheid mag worden verwacht wanneer deze in bestuursrechtelijke procedures tegenover de burger staat.

Het besluit van de overheid om hoger beroep in te stellen nadat burgers eerder in het gelijk zijn gesteld door de rechter kan de nodige impact hebben. Burgers moeten tijd en energie steken in de procedure en zij blijven langer in onzekerheid over de uitkomst van het geschil. De overheid zal daarbij vaak gezien worden als een sterk bovengeschatte procespartij met meer expertise, meer middelen en meer proceservaring. Van de overheid mag daarom worden verwacht dat zij terughoudendheid betracht bij het instellen van hoger beroep en dat zij bij haar afweging extra rekening houdt met de impact ervan op burgers.

¹ Zie verslag in Kamerstukken II 2025/26, 29 362, nr. 396 en TZ202512–059.

² Kamerstukken II 2024/2025, 29 279, nr. 980.

Mijn beeld is dat veel overheden al zorgvuldig omgaan met het instellen van hoger beroep. Zoals ook toegelicht in de brief Staat als Procespartij kunnen er evenwel gegronde redenen zijn voor de overheid om in hoger beroep te gaan. Zo kan de uitspraak in eerste aanleg (rechts-)vragen oproepen waarbij het, naar het oordeel van de overheid, van belang is dat een rechter in hoger beroep zich daarover buigt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een uitspraak voor brede toepassing (te) onduidelijk gemotiveerd is, er om onduidelijke redenen wordt afgeweken van de gangbare lijn in de jurisprudentie, er onduidelijkheid is ontstaan over de uitleg van het overheidsbeleid of doordat de uitspraak fundamentele rechtsvragen oproept. In die gevallen kan het gerechtvaardigd zijn dat de overheid hoger beroep instelt vanuit het belang van rechtseenheid, rechtszekerheid of rechtsgelijkheid.³

Het ontwikkelde afwegingskader is bedoeld om overheden concrete ondersteuning te bieden bij het afwegen van de belangen van de burger en het algemeen belang. 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.⁴ Daarnaast is in een expertsessie input opgehaald bij circa 30 professionals werkzaam bij decentrale overheden, uitvoeringsorganisaties en departementen.

Het ontwikkelde afwegingskader is 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). 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 wordt behaald;
- na een besluit om in hoger beroep te gaan, wordt op begrijpelijke wijze aan de burger toegelicht waarom die stap wordt genomen;
- en als hoger beroep wordt ingesteld, worden de normen van behoorlijk procederen gevolgd.

Vervolg

Het afwegingskader wordt actief verspreid binnen de rijksoverheid en zal gepubliceerd worden op de website van het Kenniscentrum Beleid en Regelgeving (KCBR). Daarmee is het toegankelijk voor alle beleidsmakers en overheidsjuristen van de rijksoverheid. In overleg met de VNG en Divosa, zal het worden verspreid en onder de aandacht gebracht bij decentrale overheden.

Dit afwegingskader is een van de stappen die het kabinet de afgelopen jaren heeft gezet om te zorgen voor een burgergerichte, responsieve en dienstbare overheid. Om inzicht te krijgen in de stand van zaken rond dit thema, heb ik het WODC gevraagd om een analyse uit te voeren van het aantal bestuursrechtelijke procedures in beroep en hoger beroep. Waar mogelijk worden de cijfers vervolgens voorzien van een kwalitatieve

³ Idem.

⁴ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR702501/1>; <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item%3A4170309/view>; <https://www.nationaleombudsman.nl/informatie-en-folders/folders-en-brochures/behoorlijkheidswijzer>; Kamerstuk 32123-VI, nr. 88

duiding. Het onderzoek is bedoeld om erachter te komen in hoeverre alle inspanningen tot het gewenste resultaat leiden. Het onderzoeksresultaat kan een indicatie geven of er nog verdere stappen nodig zijn. Het rapport zal ik uw kamer, wanneer gereed, doen toekomen.

Uitspraak Centrale Raad van Beroep over artikel 6 EVRM

In het commissiedebat Staats- en bestuursrecht op 11 december 2025 heeft het lid Sneller gewezen op een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB).⁵ 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.⁶ Het lid Sneller vroeg wat mijn ambtsvoorganger op zijn weg zag liggen om daarmee te doen. Mijn ambtsvoorganger heeft toegezegd er bij gelegenheid op terug te komen.⁷ Graag maak ik van de gelegenheid van deze brief gebruik om deze toezegging gestand te doen.

In zijn uitspraak heeft de CRvB aangegeven zich aan te sluiten bij het oordeel van (de belastingkamer van) de Hoge Raad in een arrest uit 2005.⁸ De CRvB nam letterlijk de overweging van de Hoge Raad over «dat art. 6 lid 1 het in die bepaling neergelegde recht toekent aan een ieder, derhalve ook aan publiekrechtelijke lichamen». Zowel bij het arrest van de Hoge Raad uit 2005 als bij de uitspraak van de CRvB uit 2025 zijn in de juridische literatuur kanttekeningen geplaatst.⁹

Mijn ambtsvoorganger heeft in het debat reeds gewezen op de heersende leer dat overheidsinstanties zich in nationale procedures niet kunnen beroepen op het EVRM, aansluitend bij het uitgangspunt van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat overheidsinstanties daarover ook geen klacht kunnen indienen bij het EHRM. In de eerdergenoemde literatuur is er tevens op gewezen dat het arrest van de belastingkamer van de Hoge Raad uit 2005 en de uitspraak van de CRvB uit 2025 moeilijk zijn in te passen in de lijn van de heersende leer en vaste jurisprudentie. Uit het arrest en de uitspraak zelf kan niet direct worden afgeleid wat de motivering is geweest om daarin af te wijken van de heersende leer. In de genoemde literatuur is de veronderstelling geuit dat de CRvB duidelijk wilde maken dat ook in procedures waarbij overheidssentiteiten zijn betrokken als (appellerende) partijen, het streven moet zijn dat deze niet onredelijk lang duren. Bij gebreke van een nadere motivering valt dat echter niet vast te stellen.

Gelet op het voorgaande acht ik het belang van de betreffende uitspraak van de CRvB voor de rechtspraktijk voorsnag gering. Gevolgen voor burgers en bedrijven zijn er in ieder geval niet.

Eventuele nieuwe rechterlijke uitspraken van hoogste rechtscolleges over dit vraagstuk zouden wellicht meer duidelijkheid kunnen verschaffen over

⁵ Zie verslag in Kamerstukken II 2025/26, 29 362, nr. 396.

⁶ CRvB 18 februari 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:382.

⁷ Het betreft de toezegging die bij uw Kamer is geregistreerd onder nr. TZ202512-059: «De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid zegt de Kamer toe de Kamer te informeren over de implicaties van de afwijking van de heersende leer, dat overheidsorganen geen beroep kunnen doen op artikel 6 van het EVRM, door een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep.»

⁸ HR 8 juli 2005, ECLI:NL:HR:2005:AO2973.

⁹ Zie de annotaties van A.M.L. Jansen in AB 2006/17 en AB 2025/314 en diens publicatie «Artikel 6 EVRM voor de overheid?» in NJB 2025, afl. 35, p. 2939–2943, NJB 2025/2572.

de wijze waarop het arrest van de Hoge Raad uit 2005 en de uitspraak van de CRvB uit 2025 in het systeem van grondrechtenbescherming en daarop gebaseerde jurisprudentie moeten worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
K.T. van Bruggen