



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

**DG Openbaar Bestuur &
Democr Rechtsstaat**
DGOBDR-CZW-Constitutionele
Zaken

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Onze referentie
2025-0000621618

Uw referentie

Datum 11 november 2025
Betreft Notitie minister BZK inzake afwegingskader goedkeurende
beleidsbesluiten

Tijdens de behandeling van de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in uw Kamer op 8 april jl. heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd een notitie te versturen waarin de vraag wordt beantwoord of het afwegingskader voor goedkeurende beleidsbesluiten¹, dat door het vorige kabinet in december 2023 is vastgesteld, aanpassing behoeft. Tevens heeft mijn voorganger aangegeven dat daarbij de door enkele leden van uw Kamer tijdens het debat genoemde punten worden betrokken. In deze brief, die ik mede namens de Staatssecretarissen van Financiën verstuur, doe ik deze toezegging gestand.

Het kabinet heeft besloten het afwegingskader niet te herzien, omdat het recent vastgestelde afwegingskader volgens het kabinet als zodanig van voldoende waarborgen is voorzien. Wel zien wij meerwaarde in het evalueren van de toepassing van het afwegingskader. Derhalve zeggen wij toe een externe evaluatie te laten uitvoeren die uiterlijk eind 2028 wordt opgeleverd. Een evaluatietermijn van vijf jaar is zeer gebruikelijk voor beleidsinstrumenten als deze. Naar het oordeel van het kabinet is het noodzakelijk om eerst meer ervaring op te doen met het afwegingskader alvorens tot een gedegen evaluatie te kunnen komen. Ook heeft het kabinet naar aanleiding van vragen van het lid Van Rooijen (50PLUS) aanleiding gezien de ondertekening van goedkeurende beleidsbesluiten vooruitlopend op wetgeving voortaan door de verantwoordelijke bewindspersoon te laten plaatsvinden, in plaats van door de hoofddirecteur Fiscale en Juridische Zaken van het ministerie van Financiën.² Hieronder wordt nader uiteengezet hoe het kabinet tot deze afweging is gekomen.

Het afwegingskader uit december 2023

Het afwegingskader voor goedkeurende beleidsbesluiten is tot stand gekomen in december 2023 op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Het kader biedt handvatten om te bepalen onder welke voorwaarden het aanvaardbaar is om gebruik te maken van goedkeurende beleidsbesluiten vooruitlopend op wetgeving. Tegelijkertijd disciplineert het kader om terughoudend gebruik te maken van het instrument. Goedkeurende beleidsbesluiten zijn bedoeld voor spoedeisende situaties waarin (spoed)wetgeving niet kan worden afgewacht. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in

¹ Onder een goedkeurend beleidsbesluit wordt in het kader en dus ook in deze brief verstaan een beleidsbesluit dat zonder wettelijke basis afwijkt van wetgeving, vooruitlopend op de inwerkingtreding van een wetsvoorstel.

² Brief van de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane aan de voorzitter van de Eerste Kamer van 7 oktober 2025 betreffende Beantwoording nadere vragen over goedkeurend beleidsbesluit bpm – emissievrije bijzondere personenauto's en emissievrije motorrijwielen.

een aantal adviezen onder andere aandacht gevraagd voor de positie van de Staten-Generaal bij een goedkeurend beleidsbesluit. Om tot een verantwoorde afweging te komen over de inzet van goedkeurende beleidsbesluiten, heeft het kabinet een kader geformuleerd met voorwaarden en waarborgen die in acht moeten worden genomen wanneer een bewindspersoon voornemens is een goedkeurend beleidsbesluit te nemen. Een goedkeurend beleidsbesluit wordt op grond van het kader alleen genomen als er sprake is van buitengewone omstandigheden waardoor een zwaarwegend maatschappelijk belang in het geding is. Daarvan is sprake indien het wachten op een wetswijziging zodanig knelt, dat onverkorte wetstoepassing niet past bij een overheid die recht wil doen aan de menselijke maat en algemene rechtsbeginselen. Ook van belang is dat een goedkeurend beleidsbesluit naar het oordeel van het kabinet op voldoende maatschappelijk en politiek draagvlak berust. Die toets wordt altijd gedaan.

Het afwegingskader zorgt er dus voor dat voorafgaand aan de keuze tot het nemen van een goedkeurend beleidsbesluit verschillende stappen worden doorlopen die ervoor zorgen dat het instrument niet lichtvaardig wordt ingezet. Daarnaast wordt in het afwegingskader ook aandacht besteed aan parlementaire betrokkenheid. Zo wordt een goedkeurend beleidsbesluit zo spoedig mogelijk gedeeld met beide Kamers en wordt het altijd zo spoedig mogelijk en uiterlijk per 1 januari van het tweede jaar na inwerkingtreding in wetgeving omgezet. Bovendien wordt het goedkeurende beleidsbesluit zo spoedig mogelijk en met inachtneming van de algemene rechtsbeginselen, zoals het vertrouwensbeginsel, afgebouwd indien de codificatie niet door de vereiste meerderheid van de Tweede of Eerste Kamer wordt gesteund.

Kritiekpunten van enkele Eerste Kamerleden

Het lid-Van Rooijen (50PLUS) heeft vragen gesteld die zowel zien op de inzet van het instrument als zodanig, als op meer specifieke onderdelen. Zo heeft het lid-Van Rooijen gevraagd of het kabinet niet beter in het geheel zou kunnen afzien van het gebruik van goedkeurende beleidsbesluiten en in alle gevallen gebruik zou kunnen maken van spoedwetgeving, of anderszins of het kabinet in het afwegingskader kan opnemen dat een goedkeurend beleidsbesluit alleen in uiterste nood kan worden ingezet en dat het normaal gesproken via spoedwetgeving wordt geregeld. Daarnaast heeft het lid-Van Rooijen gevraagd wat de term 'begunstigend' precies behelst in het kader van één van de voorwaarden uit het afwegingskader.

Het uitgangspunt van het kader is dat wetgeving, al dan niet met spoed tot stand gebracht, de sterke voorkeur heeft. Er zal op grond van het kader altijd eerst moeten worden afgewogen of spoedwetgeving soelaas biedt. Als dat niet het geval is, zal aan de hand van de voorwaarden en waarborgen uit het afwegingskader afgewogen worden of een goedkeurend beleidsbesluit aanvaardbaar is. Het gaat in dat geval al om uitzonderlijke situaties, die maatschappelijk onaanvaardbaar zijn. Het kabinet acht het geheel afzien van de inzet van goedkeurende beleidsbesluiten niet wenselijk, omdat verschillende praktijkvoorbeelden laten zien dat het een geschikt instrument is om in uitzonderlijke gevallen maatschappelijk onaanvaardbare gevolgen te kunnen mitigeren. Dit zal ook in de toekomst nodig blijven.

Met de term 'begunstigend' wordt bedoeld dat met een goedkeurend beleidsbesluit uitsluitend een voor de tot de doelgroep behorende belastingplichtigen of toeslaggerechtigden begunstigend effect wordt beoogd. Hierbij wordt altijd in ogenschouw genomen dat het goedkeurende beleidsbesluit in verhouding staat met het belang dat ermee is gediend.

Datum

Onze referentie
2025-0000621618

Het lid-Nicolai (PvdD) heeft gevraagd of in specifieke gevallen waarin voor een goedkeurend beleidsbesluit is gekozen, spoedwetgeving niet mogelijk was geweest en of in het afwegingskader kan worden opgenomen dat een goedkeurend beleidsbesluit alleen genomen mag worden indien gelijktijdig een wetsvoorstel over hetzelfde onderwerp wordt ingediend. Daarnaast heeft hij gevraagd wat er gebeurt als het afwegingskader niet wordt nageleefd en wat daarbij dan de rol is van de EK.

Voor elk genomen goedkeurend beleidsbesluit is afgewogen of het afwachten van (spoed)wetgeving een mogelijkheid was. Dit was echter telkens niet het geval. In het antwoord op de vragen van de leden van de Eerste Kamerfracties van BBB, PvdD en 50PLUS die zijn gesteld op 10 juni jl. is de minister van BZK hier uitgebreid op ingegaan.³

Gelijktijdig met een goedkeurend beleidsbesluit een wetsvoorstel met dezelfde inhoud indienen gaat voorbij aan de toegevoegde waarde van zo'n goedkeurend beleidsbesluit, omdat het indienen van een wetsvoorstel – met inachtneming van alle procedurele stappen – aanzienlijk langer duurt. Dat is ook het geval indien voor alle procedurele stappen een spoedvoorziening wordt getroffen. Op het moment dat er gekozen wordt voor een goedkeurend beleidsbesluit, is zorgvuldig afgewogen dat die tijd er niet is en dat niets doen leidt tot maatschappelijk onaanvaardbare gevolgen. Als de Eerste Kamer van mening is dat een bewindspersoon zich niet houdt aan het afwegingskader, dan is het bij uitstek aan uw Kamer om de betreffende bewindspersoon hiervoor ter verantwoording te roepen en bijvoorbeeld alsnog te verzoeken zich aan het afwegingskader te houden. Door onder meer de contouren van het voorgenomen goedkeurende beleidsbesluit zo spoedig mogelijk met de Eerste Kamer te delen wordt zij in staat gesteld om dit tijdig te kunnen beoordelen.

Ten slotte heeft het lid-Dittrich (D66) tijdens het debat, aanvullend op de reeds gestelde vragen, nog een specifieke vraag gesteld over het hanteren van een soort kortdurende voorhangprocedure, die bij zowel de Tweede als Eerste Kamer plaatsvindt, voordat een goedkeurend beleidsbesluit in werking treedt, zodat de Eerste Kamer vooraf een democratische controle kan doen en niet alleen achteraf kan controleren. In het afwegingskader is opgenomen dat de contouren van het goedkeurende beleidsbesluit zo spoedig mogelijk met de Tweede en Eerste Kamer te delen. Die waarborg is bedoeld om beide Kamers de gelegenheid te geven om zich een oordeel te vormen over het voornemen het desbetreffende goedkeurend beleidsbesluit te treffen. Waar mogelijk zit er voldoende tijd tussen het delen van de contouren van het goedkeurende beleidsbesluit en publicatie in de Staatscourant om de zienswijze van uw Kamer daarop aan het kabinet kenbaar te

³ Kamerstukken I 2025/26, 177251.

maken. Het per definitie hanteren van een dergelijke voorhangprocedure doet echter af aan de toegevoegde waarde van het instrument goedkeurend beleidsbesluit, omdat de snelheid waarmee het instrument kan worden ingezet dan verloren gaat. In het geval uiteindelijk gekozen wordt voor een goedkeurend beleidsbesluit is immers al nadrukkelijk overwogen of spoedwetgeving niet eerder in de rede ligt, maar is daar met name vanwege de tijdsdruk niet voor gekozen.

Conclusie

Alles afwegende zien de Staatssecretarissen van Financiën en ik geen aanleiding het recent vastgestelde afwegingskader te herzien. Ook in de toekomst achten wij de inzet van dit instrument soms noodzakelijk gelet op het feit dat de snelheid waarmee dit instrument kan worden ingezet maatschappelijk onaanvaardbare gevolgen kan voorkomen. Zoals aan het begin van de brief al is aangekondigd zeggen wij wel toe dat de toepassing van het afwegingskader uiterlijk eind 2028 extern zal worden geëvalueerd. Daarnaast zullen wij in de ministerraad aandacht blijven vragen voor de zorgen die in uw Kamer zijn geuit over de inzet van dit instrument.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

F. Rijkaart



Nota actief openbaar
Ja

Onze referentie
2025-0000596771

Datum
28 oktober 2025

Opgesteld door
[Redacted]

Samengewerkt met

Bijlage(n)
3

Aan
Van

Minister van BZK
CZW/CZ

nota

Beantwoording EK-vragen en notitie over herziening
afwegingskader inzake goedkeurende beleidsbesluiten

Aanleiding

Met deze nota vragen wij uw akkoord op twee stukken over “goedkeurende beleidsbesluiten”, een instrument dat voornamelijk wordt gebruikt op het beleidsterrein van Financiën. BZK is betrokken vanwege de verhouding tot artikel 104 Grondwet (legaliteitsbeginsel). Ten eerste een notitie waarin wordt ingegaan op de vraag of het huidige afwegingskader dat het kabinet gebruikt voor goedkeurende beleidsbesluiten dient te worden herzien (bijlage 1). Die notitie is door uw voorganger toegezegd tijdens het begrotingsdebat van BZK in de Eerste Kamer op 8 april jl. Ten tweede de beantwoording van een set EK-vragen inzake goedkeurende beleidsbesluiten (bijlage 2) die op 10 juni jl. zijn gesteld (bijlage 3). Beide stukken worden gebundeld aan u voorgelegd, vanwege de inhoudelijke overlap. Indien gewenst is het mogelijk om dit onderwerp op korte termijn tijdens een PO met u te bespreken. Uw voorganger heeft op 4 juli jl. in een uitstelbericht aan de EK medegedeeld dat de beantwoording van de EK-vragen vanwege het zomerreces en de zorgvuldige afstemming met de StasFIN langer op zich liet wachten.

Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd akkoord te gaan met verzending van de notitie (kamerbrief) aan de EK mede namens StasFIN, waarin wordt vermeld dat het huidige afwegingskader niet zal worden herzien, maar de toepassing ervan wel extern geëvalueerd.
- U wordt tevens geadviseerd akkoord te gaan met verzending van de beantwoording van de EK-vragen (kenmerk 177251) die mede namens de StasFIN worden verstuurd.

Kern

Algemeen: goedkeurend beleidsbesluit

- Met een goedkeurend beleidsbesluit wordt, vooruitlopend op een nog te realiseren wetswijziging, expliciet door een bewindspersoon goedgekeurd dat wordt gehandeld op een wijze die niet in overeenstemming is met de geldende wettelijke voorschriften. Een recent voorbeeld is het goedkeurend beleidsbesluit van de Stas FIN over het verlaagde btw-tarief op cultuur, media en sport.
- Goedkeurende beleidsbesluiten worden genomen wanneer onverkort vasthouden aan wettelijke bepalingen leidt tot maatschappelijk onaanvaardbare gevolgen. Met een goedkeurend beleidsbesluit wordt

altijd beoogd begunstigend op te treden voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden. Dit type besluiten staat op gespannen voet met het fiscale legaliteitsbeginsel uit artikel 104 Grondwet (belastingen worden geheven uit kracht van wet), vandaar de betrokkenheid van BZK.

- Ruimhartige inzet van goedkeurende beleidsbesluiten zet de democratische legitimatie en de rechtsstatelijkheid van regels, de kwaliteit van de regels, de kwaliteit van de (politieke) besluitvorming en de kwaliteit van de uitvoering onder druk. Ook doet ruimhartige inzet van goedkeurende beleidsbesluiten afbreuk aan de positie van de Staten-Generaal. Er wordt immers bewust gehandeld vooruitlopend op (en dus zonder) een wettelijke grondslag.
- Daarom is een afwegingskader gemaakt waarin strikte voorwaarden zijn opgenomen voor toepassing van het instrument. In een brief uit december 2023 heeft het kabinet dit afwegingskader geschetst waarin uiteengezet wordt dat artikel 104 Grondwet ruimte biedt om goedkeurende beleidsbesluiten te nemen, en onder welke voorwaarden en met welke waarborgen het aanvaardbaar is om dergelijke beleidsbesluiten in te zetten. Daarnaast is in deze brief onder meer herhaald dat spoedwetgeving de voorkeur verdient boven goedkeurende beleidsbesluiten. Dit kader wordt in de praktijk voornamelijk gebruikt voor goedkeuringen op het gebied van toeslagen, belastingen en douane.

Onze referentie
2025-0000596771

Datum
28 oktober 2025

Notitie inzake afwegingskader goedkeurende beleidsbesluiten van december 2023

- Tijdens de behandeling van de begrotingsstaten BZK in de EK op 8 april jl. heeft uw voorganger naar aanleiding van kritische vragen van enkele leden (zie hierna) aan de EK toegezegd een notitie te versturen waarin wordt ingegaan op de vraag of het afwegingskader inzake goedkeurende beleidsbesluiten van december 2023 aanpassing behoeft. Daarbij zou tevens worden ingegaan op de vragen die tijdens het debat door enkele EK-leden zijn gesteld.
- Samen met de StasFIN geeft u namens het kabinet aan dat het afwegingskader niet zal worden herzien, omdat het recent vastgestelde kader als zodanig van voldoende waarborgen is voorzien en een verdere aanscherping gelet op de kritiek van de EK-leden geen wezenlijke verandering teweeg zal brengen in de inzet van dit instrument. Wel zegt u toe de toepassing van het afwegingskader extern te laten evalueren, waarvan de resultaten uiterlijk eind 2028 met de EK zullen worden gedeeld.
- Tijdens het debat op 8 april jl. hebben de leden Van Rooijen (50PLUS), Nicolaï (PvdD) en Dittrich (D66) in hun inbreng verschillende kritische punten naar voren gebracht over goedkeurende beleidsbesluiten. In het algemeen zijn zij allen tegen de inzet van het instrument als zodanig en pleiten zij voor de inzet van spoedwetgeving als alternatief. In het bijzonder vinden deze EK-leden dat de inzet van goedkeurende beleidsbesluiten een inbreuk vormt op het fiscale legaliteitsbeginsel en daarmee de positie van de Staten-Generaal uit artikel 104 Grondwet.
- De kritiek dat goedkeurende beleidsbesluiten inbreuk maken op het fiscale legaliteitsbeginsel uit artikel 104 Grondwet en daarmee de positie van de Staten-Generaal is deels terecht, maar de strikte interpretatie hiervan door de EK-leden wordt niet gedeeld. Het kabinet is van mening dat het afwegingskader als zodanig voor voldoende waarborgen zorgt om de positie van de Staten-Generaal te borgen. Zo geldt bijvoorbeeld dat altijd eerst moet worden overwogen of spoedwetgeving mogelijk is en dient een

goedkeurend beleidsbesluit altijd zo spoedig mogelijk te worden omgezet in wetgeving, waarbij de Staten-Generaal regulier zal worden betrokken, en in ieder geval niet later dan 1 januari van het tweede jaar na inwerkingtreding.

Onze referentie
2025-0000596771

Datum
28 oktober 2025

Beantwoording EK-vragen

- Op 10 juni jl. hebben de EK-fracties van de BBB, PvdD en 50PLUS enkele schriftelijke vragen aan MBZK gestuurd over goedkeurende beleidsbesluiten. Deze vragen worden mede beantwoord door de StasFIN.
- De vragen van de BBB-fractie, waarbij de 50PLUS-fractie zich heeft aangesloten, zien op (vraag 1) het hanteren van een spoedprocedure waarbij de EK binnen enkele dagen advies geeft over een goedkeurend beleidsbesluit, (vraag 2) waarom geen onafhankelijke toetsing van toepassing is en of wordt bijgehouden hoe vaak, met welke motieven en in welke context beleidsbesluiten worden genomen, (vraag 3) waarom niet is gekozen voor een beperking op hergebruik en of ex-post geëvalueerd wordt of de uitzonderingsgrond terecht was, (vraag 4) wat er gebeurt als een rechter of Europese instantie een besluit juridisch ongeldig verklaart, (vraag 5) waarom geen advies over het afwegingskader is gevraagd en of u alsnog bereid bent een advies te vragen, (vraag 6) en tot slot hoe het toenemende gebruik van goedkeurende beleidsbesluiten zich verhoudt tot het onder druk staan van wetgevingskwaliteit.
- De vragen van de PvdD-fractie, waarbij de 50PLUS-fractie zich wederom aansluit, zien op (vraag 1a, 1b, en 1c) de betekenis van het legaliteitsbeginsel van artikel 104 Grondwet, (vraag 2a) in relatie tot welke rechtsbeginselen of wettelijke voorschriften afwijking van het fiscale legaliteitsbeginsel geoorloofd is, (vraag 2b) of goedkeurende beleidsbesluiten een wettelijke grondslag behoeven, (vraag 3) begrenzing van een goedkeurend beleidsbesluit en voorafgaande instemming van de Staten-Generaal, (vraag 4) specifiek afwegingskader voor de keuze tussen een spoedwet of goedkeurend beleidsbesluit, (vraag 5a, 5b, 5c) hoe vaak gebruikgemaakt is van het instrument en welke goedkeurende beleidsbesluiten op dit moment voorliggen, (vraag 6) overeenstemming over het afwegingskader tussen regering en Staten-Generaal, en tot slot (vraag 7) of er externe adviezen zijn ingewonnen.
- De kern van de beantwoording is dat het kabinet vasthoudt aan het kunnen inzetten van goedkeurende beleidsbesluiten en het daarbij te hanteren afwegingskader, omdat het in de toekomst onverminderd noodzakelijk is om in uitzonderlijke gevallen met een goedkeurend beleidsbesluit op zeer korte termijn maatschappelijk onaanvaardbare gevolgen te mitigeren. Daarbij wordt benadrukt dat het staande praktijk is dat eerst nadrukkelijk wordt overwogen of spoedwetgeving de voorkeur moet krijgen boven een goedkeurend beleidsbesluit. Daarnaast zijn enkele recent genomen besluiten beschreven, waarbij is aangegeven dat het hanteren van een soort spoedprocedure (vergelijkbaar met voorhang) geen optie is. Ook geeft het kabinet aan dat er geen rol is weggelegd voor de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling advisering) bij voorafgaande toetsing, omdat dit inherent de in het concrete geval gegeven spoedeisendheid ondergraaft. Daarnaast is haar positie in het wetgevingsproces dat daarna volgt voldoende geborgd, omdat het wetsvoorstel waarmee het beleidsbesluit vervolgens gecodificeerd wordt vanzelfsprekend ook langs de Afdeling advisering gaat. Zij wordt verder niet alsnog gevraagd om advies te geven over het bestaande

afwegingskader, omdat de Afdeling advisering er bij het Belastingplan 2025 al eerder haar waardering over heeft uitgesproken dat dit afwegingskader er is en er sindsdien geen wijzigingen zijn doorgevoerd in het afwegingskader. Bovendien wordt wel toegezegd dat het afwegingskader uiterlijk eind 2028 extern geëvalueerd zal worden, waarbij de insteek is dat de focus meer komt te liggen op de concrete toepassing van het afwegingskader in de praktijk. In bijlage 2 kunt u de volledige beantwoording vinden.

Onze referentie
2025-0000596771

Datum
28 oktober 2025

Toelichting

Notitie inzake afwegingskader goedkeurende beleidsbesluiten van december 2023

- De EK-fracties die aan uw voorganger hebben verzocht om met deze notitie te komen, hebben verschillende keren – via de indiening van schriftelijke vragen - soortgelijke kritiek gedeeld met de StasFIN. Die vragen zijn beantwoord door StasFIN langs dezelfde lijn.
- Het huidige afwegingskader is recent – na een lang en intensief afstemmingsproces – tot stand gekomen waarmee een reeds bestaande praktijk is voorzien van een afwegingskader waarin de meeste door de EK-leden genoemde kritiekpunten via de te doorlopen processtappen en waarborgen worden geadresseerd. Een verdere aanscherping ligt derhalve niet in de rede.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Motivering

In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Kamerbrief herziening afwegingskader goedkeurende beleidsbesluiten	Voor akkoord
2	Beantwoording schriftelijke vragen (EK) inzake goedkeurende beleidsbesluiten (nr. 177251)	Voor akkoord
3	Commissiebrief (nr. 177251) EK	Ter informatie

Bijlagen