



Nota actief openbaar
Ja

Onze referentie
2025-0000596771

Datum
28 oktober 2025

Opgesteld door

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