



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

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

DGOBDR-CZW-CZ

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

Onze referentie

2026-0000162740

Datum 15 april 2026
Betreft Schriftelijke vragen inzake goedkeurende beleidsbesluiten en
het bijbehorende afwegingskader (kenmerk 179522)

Enkele fracties van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken hebben op 27 januari jl. schriftelijke vragen gesteld over goedkeurende beleidsbesluiten en het bijbehorende afwegingskader naar aanleiding van de brief van 11 november 2025 van mijn ambtsvoorganger. In antwoord op uw brief van 27 januari jl. deel ik u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, mee dat de schriftelijke vragen worden beantwoord op de hiernavolgende pagina's.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Pieter Heerma

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdDOnze referentie
2026-0000162740**Inleiding vraag 1**

In de brief van 11 november 2025 wordt ingegaan op de figuur van het 'goedkeurend beleidsbesluit'. Blijkens de definitie die u geeft in noot 1 kan zo'n besluit ook betrekking hebben op afwijking van wetgeving die betrekking heeft op verplichtingen of aanspraken die niet financieel van aard zijn.

Vraag 1a

Deelt u het oordeel van deze leden dat uw definitie van het 'goedkeurend beleidsbesluit' in voetnoot 1 in de brief van 11 november 2025 te ruim is omdat het buitenwettelijk regelen van verplichtingen of aanspraken die niet financieel van aard zijn (bijvoorbeeld het bij besluit bepalen dat een vergunningplicht komt te vervallen of dat een verplichting om gegevens te verschaffen geldt in gevallen waarin dat wettelijk niet is voorgeschreven) zozeer in strijd komt met het legaliteitsbeginsel, dat dit rechtsstatelijk niet mag worden toegelaten?

Vraag 1b

In het afwegingskader worden voorwaarden gesteld die betrekking hebben op belastingplichtigen en toeslaggerechtigden. Impliceert dit dat toepassing van een goedkeurend beleidsbesluit niet aan de orde kan zijn op andere financiële verplichtingen of aanspraken, zoals bijvoorbeeld bij subsidies, dwangsommen of kostenverhaal?

Antwoord op de vragen 1a en 1b

In de betreffende voetnoot van de brief van 11 november 2025¹ staat dat in het kader en dus ook in de betreffende brief onder 'goedkeurend beleidsbesluit' wordt verstaan: "een beleidsbesluit dat zonder wettelijke basis afwijkt van wetgeving, vooruitlopend op de inwerkingtreding van een wetsvoorstel". Met die definitie wordt dit type beleidsbesluit afgebakend ten opzichte van bijvoorbeeld goedkeurende beleidsbesluiten op basis van artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Het afwegingskader van de staatssecretaris van Financiën geldt enkel voor diens beleidsterreinen (fiscaliteit, toeslagen en douane) en dus niet voor andere beleidsterreinen. Dat brengt met zich dat de goedkeuringen in de regel financiële gevolgen hebben. Het is echter niet uitgesloten dat er binnen de voornoemde domeinen goedkeurende beleidsbesluiten worden getroffen die niet financieel van aard zijn, bijvoorbeeld omdat bepaalde administratieve verplichtingen onevenredig zijn. Een voorbeeld van een niet-financiële goedkeuring is een goedkeurend beleidsbesluit waarin voor bezwaarschriften in het kader van de Wet hersteloperatie toeslagen is goedgekeurd dat bij termijnoverschrijdingen binnen tien weken niet-ontvankelijkverklaring achterwege blijft, ongeacht de omstandigheden van het geval.² Zoals in het afwegingskader is aangegeven, kunnen goedkeurende beleidsbesluiten wel spanning opleveren met het legaliteitsbeginsel. De in het afwegingskader opgenomen voorwaarden en waarborgen beogen die spanning zoveel mogelijk te mitigeren.

Vraag 2a

¹ Kamerstukken I 2025/26, 36600-VII, nr. K.

² Stcrt. 2024, 21683.

Deelt u het oordeel van de leden dat bij de bepaling van de toelaatbaarheid van goedkeurende beleidsbesluiten bij de benadering van gedoogbesluiten als buitenwettelijke rechtsfiguur, welke in de rechtspraak alleen toelaatbaar worden geacht als er een concreet zicht op legalisering is, zoveel mogelijk dient te worden aangesloten in die zin dat er een "concreet zicht" moet zijn op wijziging van wetgeving waarop wordt vooruitgelopen. Zo nee, waarom niet?

Antwoord op vraag 2a

Ja, dat oordeel deel ik. Om die reden is in het afwegingskader als waarborg opgenomen dat het goedkeurende beleidsbesluit op voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak moet berusten en wordt voorzien van een horizonbepaling en zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk per 1 januari van het tweede jaar na inwerkingtreding, wordt omgezet in wetgeving. Uit het met de Eerste Kamer gedeelde overzicht van getroffen goedkeurende beleidsbesluiten volgt ook dat beleidsbesluiten sindsdien steeds binnen die termijn zijn gecodificeerd.³

Vraag 2b

Deelt u het oordeel van de leden dat de eis van een concreet zicht op wijziging van wetgeving waarop wordt vooruitgelopen, bij het goedkeurend beleidsbesluit niet alleen verband houdt met het rechtszekerheidsbeginsel maar ook met het zo min mogelijk schaden van de grondwettelijk/rechtsstatelijk geldende eis van betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming en wijziging van wetgeving?

Antwoord op vraag 2b

Ja, dat oordeel deel ik. Een goedkeurend beleidsbesluit ontbeert belangrijke waarborgen waaraan met wetgeving wel tegemoet wordt gekomen, zoals democratische legitimatie en kwaliteitswaarborgen. Het bieden van rechtszekerheid is één van die waarborgen. Daarom is ook in het afwegingskader opgenomen dat het kabinet terughoudendheid dient te betrachten in het gebruiken van goedkeurende beleidsbesluiten.

Vraag 2c

Deelt u het oordeel van de leden dat aan de eis van een concreet zicht op wijziging van wetgeving waarop wordt vooruitgelopen wordt voldaan indien in de buitenwettelijke regeling van de voorwaarden voor het vaststellen van goedkeurende beleidsbesluiten wordt bepaald:

1. zo'n besluit dient te worden vastgesteld en ondertekend door de bewindspersoon die verantwoordelijk is voor een eventuele wetswijziging waarop wordt vooruitgelopen;
2. het voornemen van zo'n besluit wordt aan de Kamers meegedeeld en het besluit wordt niet genomen indien een Kamer binnen twee weken na die mededeling uitsprekt dat het daartegen bezwaar maakt.
3. zo spoedig mogelijk na vaststelling van het goedkeurend beleidsbesluit wordt het wetsvoorstel waarop wordt vooruitgelopen, voor advies aan de Raad van State voorgelegd.

³ Bijlage bij Kamerstukken I 2025/26, 36800, nr. A.

Zo ja, bent u bereid om het afwegingskader in die zin te herzien? Zo nee, welke praktische bezwaren zouden er tegen toepassing van die voorwaarden bestaan? Kunt u daarin betrekken dat in de gevallen waarin tot op heden gebruikgemaakt is van het goedkeurend beleidsbesluit het geen complexe wetwijzigingen betrof en het wetstechnisch om eenvoudige kwesties ging.

Onze referentie
2026-0000162740

Antwoord op vraag 2c

Dank voor de gedane suggesties. Belangrijk is dat een goedkeurend beleidsbesluit weloverwogen tot stand komt. Het stellen van voorwaarden aan de eis van concreet zicht op wetgeving draagt hieraan bij. Het afwegingskader voorziet hiervoor in de volgende waarborgen dat (i) het goedkeurende beleidsbesluit wordt voorzien van een horizonbepaling en zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk per 1 januari van het tweede jaar na inwerkingtreding, wordt omgezet in wetgeving, (ii) de contouren van het goedkeurende beleidsbesluit zo spoedig mogelijk worden gedeeld met de Tweede en Eerste Kamer, en (iii) als het codificatiewetsvoorstel in de Tweede of Eerste Kamer niet door de vereiste meerderheid wordt gesteund, zo spoedig mogelijk wordt toegewerkt naar het afbouwen van de regeling. Tegen de contouren van het beleidsbesluit kan de Kamer eventuele bezwaren kenbaar maken. Met deze drie voorwaarden voldoet het afwegingskader aan de eis van zicht op concrete wetgeving. Ik zie om die reden geen aanleiding het afwegingskader te herzien met de door u geformuleerde voorwaarden. Wat betreft de door u geformuleerde voorwaarden nog het volgende.

Ad 1) Ik deel het oordeel dat een goedkeurend beleidsbesluit zou moeten worden ondertekend door de verantwoordelijke bewindspersoon. Die toezegging is naar aanleiding van vragen van het lid Van Rooijen (50PLUS) daarom al gedaan en is bestaande praktijk.⁴

Ad 2) De contouren van het goedkeurende beleidsbesluit moeten op grond van het afwegingskader zo spoedig mogelijk worden gedeeld met zowel de Tweede als Eerste Kamer. 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 beide Kamers daarop aan het kabinet kenbaar te maken. Ik kan niet toezeggen dat onder alle omstandigheden twee weken kan worden gewacht tot een goedkeurend beleidsbesluit wordt genomen. Er kunnen zich dusdanig buitengewone omstandigheden voordoen dat ook die termijn ertoe leidt dat onverkorte wettoepassing zodanig knelt dat niet kan worden gewacht met het nemen van een goedkeurend beleidsbesluit. Het spreekt voor zich dat het hier om uitzonderlijke situaties gaat en dat de verantwoordelijke bewindspersoon zich inspant om tijdig de contouren van het beleidsbesluit met beide Kamers te delen. Voorts moet op grond van het afwegingskader een goedkeurend beleidsbesluit op voldoende maatschappelijk en politiek draagvlak berusten. Als in een van de Kamers bezwaren worden geuit tegen een goedkeurend beleidsbesluit, zal moeten worden afgewogen of er nog wel voldoende draagvlak is. Als blijkt dat in de Tweede of Eerste Kamer geen draagvlak bestaat voor een goedkeurend beleidsbesluit, of als een wetsvoorstel ter codificatie van een goedkeurend beleidsbesluit in de Tweede of Eerste Kamer niet door de vereiste meerderheid wordt gesteund, wordt het goedkeurend beleidsbesluit zo spoedig mogelijk afgebouwd. Daarbij worden de algemene rechtsbeginselen in acht genomen, zodat burgers daarvan niet de dupe worden.

⁴ Kamerstukken I 2025/26, 36603, nr. F.

Ad 3) Uiteraard wordt het wetsvoorstel waarop wordt vooruitgelopen door een goedkeurend beleidsbesluit – voorafgaand aan de indiening ervan bij de Tweede Kamer – ter advisering voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State, net als elk ander wetsvoorstel. Dat is de gangbare praktijk. Gelet op de waarborg dat een goedkeurend beleidsbesluit zo spoedig mogelijk wordt omgezet in wetgeving, wordt dus ook zo spoedig mogelijk een adviesaanvraag gedaan. Tenslotte neem ik uw suggesties graag mee in de al aangekondigde evaluatie van het afwegingskader.

Inleiding vraag 3

Bij de beantwoording van de vragen in uw brief van 11 november 2025 stelt u dat het niet wenselijk is om het goedkeurend beleidsbesluit in de Algemene wet bestuursrecht te regelen.

Vraag 3a

Deelt u het oordeel van de leden dat niet alleen het ontbreken van een wettelijke grondslag rechtsstatelijk op bezwaren stuit, maar ook het feit dat de voorschriften van de Awb die betrekking hebben op de totstandkoming en de belangenafweging van overheidsbesluiten niet als zodanig gelden voor het vaststellen van een goedkeurend beleidsbesluit als daarvoor geen wettelijke grondslag wordt gecreëerd?

Antwoord op vraag 3a

In het afwegingskader wordt nadrukkelijk ingegaan op de waarborgen die in acht moeten worden genomen in de afweging om een goedkeurend beleidsbesluit te nemen. Deze waarborgen komen grotendeels voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze beginselen gelden ook als zij niet wettelijk zijn vastgelegd. Vanuit die beginselen is het in voorkomende gevallen noodzakelijk om – in afwijking van geldende wetgeving – bepaalde hardheden in fiscale wetgeving te mitigeren. Bovendien zijn de regels over de totstandkoming en de belangenafweging (de artikelen 3:2 en 3:4, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)) van toepassing op alle typen besluiten, dus ook op goedkeurende beleidsbesluiten. Een grondslag hiervoor in de Awb voegt op dit punt niets toe.

Inleiding vraag 4

U stelt: 'Het kabinet acht het niet opportuun om een wettelijke grondslag te creëren voor goedkeurende beleidsbesluiten, omdat de inzet ervan echt de uitzondering moet blijven. Een algemene grondslag zou volgens het kabinet juist het gebruik van goedkeurende beleidsbesluiten kunnen stimuleren, en dat is nadrukkelijk niet de bedoeling.'

Vraag 4a

De leden begrijpen niet waarom de 'grondslag' die nu buitenwettelijk is gecreëerd niet het gebruik van goedkeurende beleidsbesluiten zou kunnen stimuleren, maar dat dat wel het geval is als de grondslag in de Awb zou worden opgenomen. Kunt u dat toelichten?

Antwoord op vraag 4a

Het kabinet is van oordeel dat slechts in uitzonderlijke gevallen naar de figuur van een goedkeurend beleidsbesluit moet worden gegrepen, omdat wetswijzing met de daarbij behorende procedure en de betrokkenheid van de Staten-Generaal nu eenmaal de voorkeur verdient. Het opnemen van een bepaling in de Awb neemt de nadelen van de toepassing van een goedkeurend beleidsbesluit niet weg. Immers, de betrokkenheid van de Staten-Generaal wordt er niet door vergroot. Sterker nog, het kabinet vreest dat van zo'n bepaling in de Awb een legitimerende werking zou kunnen uitgaan, waarvan het gevolg zou kunnen zijn dat gemakkelijker tot toepassing van een goedkeurend beleidsbesluit wordt overgegaan dan onder het bestaande kader. Het kabinet ziet meer in het terughoudend gebruiken van de figuur van een goedkeurend beleidsbesluit met toepassing van het afwegingskader. Het kabinet staat open voor suggesties om dat kader aan te vullen en is ook bereid om over de toepassing, zo mogelijk vooraf via het voorleggen van de contouren van het voorliggende besluit, maar in ieder geval achteraf, verantwoording af te leggen. De suggesties kunnen worden meegenomen in de reeds aangekondigde evaluatie die eind 2028 wordt opgeleverd.

Onze referentie
2026-0000162740

Vraag 4b

De leden zijn het met u eens dat de "inzet ervan echt de uitzondering moet blijven". Waarom kan dat niet worden bereikt met een bepaling in de Awb waarin zeer stringente voorwaarden zijn opgenomen? Kunt u dat uitleggen?

Antwoord op vraag 4b

Zie het antwoord hierboven. De vraag of aanleiding bestaat om de figuur van een goedkeurend beleidsbesluit toe te passen, vraagt iedere keer een nieuwe afweging, toegespitst op de concrete situatie. De vraag is daarbij: kan wetgeving worden afgewacht, of dienen voorafgaand daaraan reeds maatregelen te worden getroffen? Regering en Staten-Generaal zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de wetgeving. Als de regering tot het oordeel komt dat wetgeving niet kan worden afgewacht en daar naar handelt, moet zij dat aan de Staten-Generaal kunnen verantwoorden. Een eventuele discussie zal altijd gaan over de omstandigheden van het geval en de vraag of de Staten-Generaal de door de regering gemaakte afwegingen deelt. Het kabinet wil zich er voor blijven inzetten deze discussie met u te voeren voorafgaand aan het goedkeurende beleidsbesluit, door middel van het voorleggen van de contouren van het voorliggende besluit. Daarnaast biedt een dergelijke wetsbepaling niet meer rechtsbescherming dan thans. Immers, ook als zou worden vastgesteld dat ten onrechte gebruik is gemaakt van een goedkeurend beleidsbesluit, dan kan de burger op wie dat beleid is toegepast daar nog steeds rechten aan ontlenen. Een bepaling in de Awb verandert dat niet en voegt daar niets aan toe. Dit kabinet is er daarom niet van overtuigd dat een algemene grondslag voor de inzet van een goedkeurend beleidsbesluit op zichzelf meer waarborgen met zich zal brengen, laat staan een meer terughoudende inzet van het instrument. Het tegenovergestelde effect zou evengoed denkbaar zijn.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van 50PLUS

Vraag 1

In de toelichting wordt niet ingegaan op de grondwettelijke aspecten. Deze aspecten betreffen zowel de vraag of het goedkeurend beleidsbesluit als wetgevingsinstrument grondwettelijk wel mogelijk is, als de vraag of het grondwettelijk is toegelaten dat beide Kamers der Staten-Generaal in de wetgevingsprocedure voor een bepaalde periode – die wel langer dan een jaar kan duren in hun formele positie buitenspel worden gezet. Dit lid verneemt graag de onderbouwing waarom dit grondwettelijk mogelijk is?

Antwoord op vraag 1

In de beantwoording in de brief van 11 november 2025 is reeds ingegaan op de spanning met het legaliteitsbeginsel, dat voor het belastingrecht voortvloeit uit artikel 104 van de Grondwet. Met een goedkeurend beleidsbesluit wordt inherent afgeweken van de op dat moment geldende wetgeving. In het afwegingskader van december 2023 heeft het kabinet overwogen dat afwijken van wetgeving binnen deze grondwettelijke kaders slechts is toegestaan onder uitzonderlijke omstandigheden en met inbegrip van de nodige waarborgen. In het afwegingskader is over de grondwettelijke aspecten de volgende toelichting opgenomen: "In dit verband acht het kabinet het mede relevant oog te hebben voor de uitleg die de fiscale wetgever heeft gegeven aan artikel 104 Grondwet. Uit een grote hoeveelheid bepalingen blijkt dat delegatie van verschillende bevoegdheden aan de regering of de minister mogelijk is. De belastingwetgever heeft in die gevallen ruimte gelaten aan de regering of de bewindspersoon om te handelen. Het primaat van de fiscale wetgever is zodoende in de wetgevingspraktijk gerelativeerd.⁵ Mede tegen die achtergrond levert afwijking van fiscale regels minder spanning op met het legaliteitsbeginsel van artikel 104 Grondwet. Dat laat onverlet dat spanning met het legaliteitsbeginsel onvermijdelijk is, omdat goedkeurende beleidsbesluiten naar hun aard goedkeuren wat op dat moment nog niet in overeenstemming is met de dan geldende wettelijke voorschriften." Vanuit het achterliggende evenredigheidsbeginsel is het in voorkomende gevallen noodzakelijk om – in afwijking van geldende wetgeving – bepaalde hardheden in fiscale wetgeving te mitigeren.

Vraag 2

In het afwegingskader wordt slechts een minimale rol gezien voor het parlement, doordat een goedkeurend beleidsbesluit enkel zo spoedig mogelijk wordt meegedeeld aan beide Kamers der Staten-Generaal. Dit is echter geen formele betrokkenheid, want bij bezwaren vanuit de Staten-Generaal staat het de betrokken bewindspersoon kennelijk vrij om het besluit door te zetten. Kunt u aangeven waarom dit geen uitbreiding is van de discretionaire bevoegdheid van een minister of staatssecretaris? Juist omdat een voorhangprocedure met een formele positie van beide Kamers der Staten-Generaal ontbreekt, staan de Kamers der Staten-Generaal buitenspel. Kunt u bevestigen dat het parlement op dat moment geen wettelijke maatregel kan afdwingen? Kunt u onderbouwen dat het voldoende is wanneer de rol van beide Kamers in het wetgevingsproces wordt teruggebracht tot alleen een vorm van parlementaire controle door de medewetgever?

⁵ Vgl. J.L.M. Gribnau en M.L.T. Pauwels, 'Commentaar op artikel 104 Grondwet', in: E.H.M. Hirsch Ballin e.a., Uitleg van de Grondwet, Den Haag: Boom 2021, p. 1037.

Antwoord op vraag 2

Het klopt inderdaad dat de beide Kamers de mogelijkheid hebben om eventuele bezwaren aangaande de contouren van het voorliggende goedkeurend beleidsbesluit te delen. De desbetreffende bewindspersoon dient zich daartoe te verhouden. Het is immers een voorwaarde in het afwegingskader dat een goedkeurend beleidsbesluit op voldoende maatschappelijk en politiek draagvlak berust. In het afwegingskader is overwogen dat het onder uitzonderlijke omstandigheden mogelijk is om af te wijken van de dan geldende wetgeving. Dat er bij het nemen van een goedkeurend beleidsbesluit spanning ontstaat met het legaliteitsbeginsel, wordt nadrukkelijk onderkend in het afwegingskader en wordt met het omkleden van verschillende kwaliteitswaarborgen zoveel mogelijk gemitigeerd. Op het moment dat wordt besloten tot het nemen van een goedkeurende beleidsbesluit kan het parlement geen wettelijke maatregel afdwingen, maar wel parlementaire controle uitoefenen. Het parlement kan het daaropvolgende wetsvoorstel waarin het goedkeurend beleidsbesluit wordt gecodificeerd wel verwerpen. De beide Kamers vervullen in dat wetgevingsproces hun normale rol als medewetgever.

Vraag 3

Dit lid leest in de brief van 11 november 2025 dat het delen van een goedkeurend beleidsbesluit later wordt teruggebracht tot het delen van de contouren van een goedkeurend beleidsbesluit: '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 maken.'⁶ Kunt u aangeven wanneer de mogelijkheid ontbreekt om de zienswijze van de Kamer voor publicatie kenbaar te maken? En wat zijn daarvan de consequenties? Kunt u bevestigen dat zo'n mededeling eerst na ommekomst van zes maanden wordt gedaan?

Vraag 4

De contouren van het goedkeurend beleidsbesluit worden zo spoedig mogelijk gedeeld met beide Kamers. Kunt u aangeven waarom niet voorzien is dat in het beleidskader terstond een mededeling wordt gedaan?

Antwoord op vragen 3 en 4

In het afwegingskader is opgenomen dat de contouren van een goedkeurend beleidsbesluit zo spoedig mogelijk worden gedeeld met de Tweede en Eerste Kamer, maar uiterlijk op het tijdstip van aanbieding voor publicatie in de Staatscourant. Met 'de contouren' wordt bedoeld dat de Kamers worden geïnformeerd over wat de goedkeuring op hoofdlijnen inhoudt. Op het moment van publicatie in de Staatscourant is de goedkeuring voor iedereen integraal beschikbaar. Zoals ik in reactie op de vragen van de leden van de fractie van de PvdD aangaf, kan ik niet toezeggen dat onder alle omstandigheden (twee weken) kan worden gewacht op de zienswijze van de Tweede en Eerste Kamer voordat een goedkeurend beleidsbesluit wordt genomen. Er kunnen zich dusdanig buitengewone omstandigheden voordoen dat ook een termijn van twee weken ertoe leidt dat onverkorte wetstoepassing zodanig knelt dat niet kan worden gewacht met het nemen van een goedkeurend beleidsbesluit. Als blijkt dat een

⁶ Kamerstukken I 2025/26, 36600 VII, K, p. 8-9.

goedkeurend beleidsbesluit, en daarmee later een wetsvoorstel ter codificatie daarvan, in de Tweede of Eerste Kamer niet door de vereiste meerderheid wordt gesteund, wordt zo spoedig mogelijk toegewerkt naar afbouw van de regeling. Daarbij worden de algemene rechtsbeginselen in acht genomen, zodat burgers daarvan niet de dupe worden.

Vraag 5

Uit uw brief blijkt dat een goedkeurend beleidsbesluit altijd zo spoedig mogelijk en uiterlijk per 1 januari van het tweede jaar na inwerkingtreding in wetgeving wordt omgezet. Waarom vindt u dit een verantwoorde periode gelet op de noodzakelijke betrokkenheid van beide Kamers der Staten-Generaal als medewetgever en gelet op de rechtszekerheid?

Antwoord op vraag 5

Voordat een fiscaal wetsvoorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend, worden verschillende stappen doorlopen, zoals het uitvoeren van een doenvermogen- en regeldruktoets, een uitvoeringstoets en moet het voorstel in sommige gevallen worden voorgelegd aan het Ministerie van J&V voor het uitvoeren van een wetgevingstoets.⁷ Afhankelijk van de inhoud van het voorstel wordt verder bijvoorbeeld advies gevraagd bij de Autoriteit Persoonsgegevens en de Raad voor de rechtspraak. Daarnaast wordt ieder wetsvoorstel getoetst door de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) voorafgaand aan de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer. Voor een regulier wetsvoorstel is een doorlooptijd van twee jaar daarom gebruikelijk. Als een codificatie kan worden opgenomen in een wetsvoorstel dat een spoedtraject doorloopt, zoals het wetsvoorstel Belastingplan, dan kan dit sneller. Om de kwaliteit van de wetgeving te kunnen waarborgen acht het kabinet een zo spoedig mogelijke omzetting, maar uiterlijk per 1 januari van het tweede jaar na inwerkingtreding, zodoende verantwoord. Als blijkt dat een goedkeurend beleidsbesluit, of later een wetsvoorstel ter codificatie daarvan, in de Tweede of Eerste Kamer niet door de vereiste meerderheid wordt gesteund, wordt op grond van het afwegingskader zo spoedig mogelijk toegewerkt naar afbouw van de regeling. Daarbij worden de algemene rechtsbeginselen, waaronder het vertrouwensbeginsel, in acht genomen.

Vraag 6

U bent van mening dat een terughoudend gebruik zou moeten worden gemaakt van het instrument 'goedkeurend beleidsbesluit'. Er moet sprake zijn van buitengewone omstandigheden waardoor een zwaarwegend maatschappelijk belang in het geding is. Kwalificeert u het door staatssecretaris heringevoerde goedkeurend beleidsbesluit dat thans het aantal van ruim dertig in enkel de jaren 2024 en 2025 bedraagt, als een terughoudende praktijk en passend bij het begrip buitengewone omstandigheden? Kunt u een opsomming geven van deze buitengewone omstandigheden?

Vraag 7

Welke zijn in de afgelopen jaren de zwaarwegende maatschappelijke belangen geweest die de inzet van dit instrument zouden hebben kunnen rechtvaardigen?

⁷ Dit laatste gebeurt vooral bij geselecteerde (grotere) voorstellen.

Kunt u dit aangeven bij elk van de goedkeurende beleidsbesluiten van de afgelopen jaren?

Onze referentie
2026-0000162740

Antwoord op de vragen 6 en 7

Uit het eerdergenoemde overzicht van goedkeurende beleidsbesluiten (zie het antwoord op vraag 2a van de leden van de fractie van de PvdD) dat aan uw Kamer is gezonden blijkt dat sinds 2018 op dat moment 29 goedkeurende beleidsbesluiten zijn getroffen.⁸ Het gros van die goedkeurende beleidsbesluiten dateert van voor het afwegingskader. In de jaren 2024 en 2025 zijn in totaal zes goedkeurende beleidsbesluiten getroffen. Vanaf de totstandkoming van het afwegingskader is getoetst aan de voorwaarden die in het afwegingskader zijn vervat, waaronder de voorwaarde van 'buitengewone omstandigheden'. Met deze voorwaarde is bedoeld om consequent te toetsen of zich dergelijke omstandigheden voordoen. Uit de aard van buitengewone omstandigheden volgt dat op voorhand geen uitputtende opsomming kan worden gegeven van wanneer zich dergelijke omstandigheden voordoen. De aanwezigheid van die omstandigheden moet op grond van het afwegingskader wel worden gemotiveerd in de toelichting bij het goedkeurende beleidsbesluit en bij de codificatie daarvan. Goedkeurende beleidsbesluiten die sinds het afwegingskader zijn getroffen, zagen onder meer op het btw-overgangsrecht en het nieuwe pensioenstelsel.⁹ Het zwaarwegend maatschappelijk belang dat hier in het geding was, betrof het uitvoeren van een motie van de Tweede Kamer in combinatie met het voorkomen van onevenredige administratieve lasten en onbegrip in de samenleving, respectievelijk het voorkomen van knelpunten bij de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel.

Vraag 8

De omzetting van een goedkeurend wetsbesluit dient te geschieden bij wetgeving in formele zin. Gegeven de positie van beide Kamers der Staten-Generaal zou het passend zijn in ieder geval deze goedkeuring te realiseren door middel van een afzonderlijke wet, zodat beide Kamers in de gelegenheid zijn voldoende aandacht aan het wetsvoorstel te besteden en zo nodig dit wetsvoorstel te amenderen en/of te verwerpen. In de praktijk wordt echter veelal gekozen voor een verzamelwet, bijvoorbeeld in de vorm van het Belastingplan voor het alsdan komende jaar. Waarom bevat het beleidskader geen voorschrift dat de wettelijke omzetting bij afzonderlijke wet, met een daarbij behorende specifieke en adequate memorie van toelichting, zou moeten gebeuren?

Antwoord op vraag 8

Op basis van aanwijzing 6.4. van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) kan niet worden geconcludeerd dat codificaties van beleidsbesluiten, afhankelijk van het onderwerp, zich niet zouden lenen voor een verzamelwet. Dat is mogelijk, zolang aan de criteria die in die aanwijzing worden genoemd wordt voldaan, zoals dat verschillende onderdelen voldoende samenhang moeten hebben. Volgens de toelichting op die aanwijzing hebben de wijzigingen in verzamelwetten samenhang als er sprake is van inhoudelijke samenhang, budgettaire samenhang, thematische samenhang of uitvoeringstechnische samenhang. Daarnaast schrijven de Ar voor

⁸ Kamerstukken I 2025/26, 36 800, nr. A.

⁹ *Stcr.* 2024, 40471; *Stcr.* 2025, 13021.

dat een verzamelwet aan het uitgangspunt dient te voldoen dat de wet bestaat uit onderdelen die als zodanig niet dermate groot en inhoudelijk complex zijn dat dit een separaat wetsvoorstel rechtvaardigt. Het enkele feit dat het gaat om een codificatie van een goedkeurend beleidsbesluit, geeft geen grond om de maatregel niet in een verzamelwet op te kunnen nemen. Ik kan daarom niet toezeggen dat codificaties van goedkeurende beleidsbesluiten in een zelfstandig wetsvoorstel worden opgenomen. Overigens geldt ook voor een in een verzamelwet opgenomen maatregel dat deze moet zijn voorzien van een specifieke en adequate toelichting en dat hiervoor bijvoorbeeld afzonderlijk een doenvermogenstoets wordt doorlopen.

Onze referentie
2026-0000162740

Vraag 9

Ziet u het gevaar dat de inzet van het instrument goedkeurend beleidsbesluit, ondanks de procedurele voorschriften in het beleidskader, toch kan uitgroeien tot een intensievere praktijk als je kijkt naar de praktijk van de afgelopen twee jaren. Zo heeft de staatssecretaris van Financiën reeds de toezegging gedaan bij brief van 16 december 2025 om de overgangsregeling van de youngtimerregeling via een goedkeurend beleidsbesluit aan te passen; ziet u deze casus ook als een buitengewone omstandigheid met zwaarwegend maatschappelijk belang. Graag ontvangt het lid een reflectie hierop?¹⁰

Antwoord op vraag 9

Een goedkeurend beleidsbesluit wordt 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 wetwijziging zodanig knelt, dat onverkorte wetstoepassing niet past bij een overheid die recht wil doen aan de menselijke maat en algemene rechtsbeginselen. Tijdens de behandeling van het Belastingplan 2026 werd via een amendement geregeld dat de youngtimerregeling wordt versoerd in twee stappen.¹¹ Per 2026 geldt de youngtimerregeling vanaf het moment dat een auto ten minste 16 jaar geleden voor het eerst in gebruik is genomen. Vanaf 2027 gaat deze jaargrens omhoog naar 25 jaar. De wijziging per 2026 had als doel, volgens de toelichting op het amendement, om de gebruikers van youngtimers een jaar de ruimte te geven om desgewenst te anticiperen op het verschuiven van de jaargrens van 15 naar 16 jaar. Nadat het amendement werd aangenomen bleek echter dat het amendement als gevolg had dat een bepaalde groep autogebruikers slechts tot 1 januari 2026 (iets meer dan 1 maand) de tijd had om te anticiperen op de verhoogde jaargrens. Dat zorgde voor een zeer beperkt handelingsperspectief voor gebruikers van auto's die in 2025 de jaargrens van 15 jaar hebben bereikt. Dat was niet conform de bedoeling van het amendement en kon behoorlijk negatieve financiële gevolgen met zich meebrengen voor een groep autogebruikers die hier niet op konden anticiperen. Daarmee ontstond er een zwaarwegend maatschappelijk belang dat onaanvaardbare gevolgen met zich brengt. Er was onvoldoende tijd voor het kabinet om dit onbedoelde negatieve effect direct via wetgeving te repareren en daarom heeft het kabinet gekozen voor een goedkeurend beleidsbesluit, waarmee voor de genoemde groep autogebruikers de ruimte ontstaat om desgewenst te anticiperen op de versoering van de jaargrens.

¹⁰ Kamerstukken I 2025/26, 36 812, T.

¹¹ Kamerstukken II 2025/26, 36 812, nr. 102.

Het overzicht dat aan uw Kamer is gestuurd biedt naar mijn oordeel overigens geen grond voor de vrees dat het afwegingskader het gebruik van goedkeurende beleidsbesluiten zal intensiveren.

Onze referentie
2026-0000162740

Vraag 10

Dit lid heeft kennisgenomen van de voorgenomen externe evaluatie per uiterlijk 2028. Is, gelet op het hiervoor aangehaalde getal van dertig reeds genomen goedkeurende beleidsbesluiten, niet al voldoende om nu op korte termijn een externe evaluatie uit te voeren, en wel nog in dit jaar 2026?

Antwoord op vraag 10

Zoals hiervoor geschreven volgt uit het overzicht dat sinds de publicatie van het afwegingskader (12 december 2023) zes goedkeurende beleidsbesluiten zijn getroffen. Nadien is er nog één goedkeurend beleidsbesluit getroffen.¹² Toegezegd is dat de toepassing van het afwegingskader wordt geëvalueerd. Aangezien in het afwegingskader ook waarborgen zijn opgenomen die zien op de codificatie van goedkeurende beleidsbesluiten, zie ik de meerwaarde in van een langere evaluatieperiode. Op die manier kan in de evaluatie namelijk ook worden meegenomen of de codificaties van de na 12 december 2023 getroffen goedkeurende beleidsbesluiten in lijn zijn met de in het afwegingskader opgenomen waarborgen.

¹² *Stcr.* 2026, 6596.



Aan
Van

Minister van BZK
CZW

nota

Antwoordbrief schriftelijke vragen EK inzake
goedkeurende beleidsbesluiten met kenmerk 179522

Nota actief openbaar

Ja

Onze referentie

2026-0000137761

Datum

20 maart 2026

Opgesteld door

Samengewerkt met

Bijlage(n)

2

Aanleiding

Op 27 januari jl. hebben enkele EK-fracties schriftelijke vragen gesteld (bijlage 1) aan de minister van BZK over goedkeurende beleidsbesluiten en het bijbehorende afwegingskader. Dit in reactie op een brief van 11 november 2025 (bijlage 3) van de minister van BZK, waarin is ingegaan op de vraag of het afwegingskader inzake goedkeurende beleidsbesluiten moet worden herzien (bijlage 4). De conceptantwoorden zijn gereed. In de brief (bijlage 2) beantwoordt u de vragen, mede namens de staatssecretaris van Financiën, die de antwoorden eveneens krijgt voorgelegd voor akkoord. Met een uitstelbericht heeft uw ambtsvoorganger aan de EK laten weten dat de beantwoording vanwege de kabinetswissel niet binnen de gestelde vier weken zou lukken, en dat de beantwoording aan zijn opvolger wordt gelaten.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd akkoord te gaan met verzending van de antwoordbrief (bijlage 2) aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de EK.

Kern

Algemeen

- Met een goedkeurend beleidsbesluit wordt, vooruitlopend op een nog te realiseren wetwijziging, expliciet door een bewindspersoon goedgekeurd dat wordt gehandeld op een wijze die niet in overeenstemming is met de geldende fiscaal 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 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
2026-0000137761

Datum
20 maart 2026

Beantwoording vragen 27 januari jl.

- In bijlage 2 vindt u de volledige beantwoording van de gestelde vragen. Hierna wordt de kern kort samengevat.
- De leden van de fractie van de **PvdD (mede namens de fractie van D66)** vragen naar de definitie van een goedkeurend beleidsbesluit in de zin van het afwegingskader dat in december 2023 is vastgesteld. In het antwoord wordt aangegeven dat met een goedkeurend beleidsbesluit vooral wordt gedoeld op de beleidsbesluiten die de Staatssecretaris van Financiën neemt – vooruitlopend op fiscale wetgeving - in het kader van belastingen, toeslagen en douane.
- Zij stellen daarnaast dat er aanvullende vereisten nodig zijn om te voldoen aan de eis van 'een concreet zicht op wetgeving' om een goedkeurend beleidsbesluit te kunnen nemen. U geeft aan dat u op dit moment geen aanleiding ziet om het afwegingskader op basis van deze suggesties te herzien, maar dat u deze meeneemt in de reeds aangekondigde evaluatie van het afwegingskader die uiterlijk in 2028 zal worden opgeleverd.
- Ook werpen deze leden de vraag op of een wettelijke grondslag voor het gebruik van dit instrument in de rede ligt, bijvoorbeeld in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), zodat de voorschriften uit de Awb ook van toepassing zijn indien een goedkeurend beleidsbesluit wordt genomen. U geeft aan dat zonder een wettelijke grondslag in de Awb de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ook al van toepassing zijn op goedkeurende beleidsbesluiten, en dat een wettelijke grondslag derhalve niet van toegevoegde waarde zal zijn.
- De leden van de fractie van **50PLUS (mede namens de fractie van BBB)** werpen een vraag op over de toelaatbaarheid van een goedkeurend beleidsbesluit vanuit grondwettelijk perspectief. U geeft u aan dat de minister van BZK op dit punt reeds in de brief 11 november 2025 uitvoerig is ingegaan. Afwijking van geldende wetgeving is binnen de grondwettelijke kaders slechts mogelijk in uitzonderlijke omstandigheden en met inbegrip van de nodige waarborgen die van toepassing zijn vanuit het afwegingskader.
- Daarnaast stellen deze leden de volgens hen minimale betrokkenheid van het parlement bij een goedkeurend beleidsbesluit aan de orde. U geeft aan dat het voor leden van het parlement mogelijk is om eventuele bezwaren kenbaar te maken op het moment dat de contouren van een goedkeurend beleidsbesluit aan hen wordt voorgelegd. Met in achtneming van de waarborgen uit het afwegingskader, kan de spanning met het

legaliteitsbeginsel en de democratische legitimatie zoveel mogelijk worden gemitigeerd.

- Voorts vragen deze leden naar de voorwaarden voor de omzetting van een goedkeurend beleidsbesluit in wetgeving (codificatie). Volgens hen zou dit in een afzonderlijke wet in formele zin moeten geschieden en bijvoorbeeld niet in een verzamelwet. U geeft aan dat de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in beginsel niet aan codificatie van goedkeurende beleidsbesluiten in verzamelwetten in de weg staan. Wel moeten daarbij de in de Ar opgenomen criteria in acht worden genomen, zoals dat verschillende onderdelen van een wet voldoende onderlinge samenhang moeten hebben.
- Ook hebben deze leden vragen over enkele recent genomen goedkeurende beleidsbesluiten door de StasFIN, met in het bijzonder de vraag of het bestaande afwegingskader juist ook kan leiden tot een intensivering van de praktijk van goedkeurende beleidsbesluiten, terwijl met het afwegingskader het tegenovergestelde is beoogd. In samenspraak met de StasFIN gaat u in op enkele recent genomen goedkeurende beleidsbesluiten en geeft u aan dat u geen grond ziet in de vrees voor een intensivering van het gebruik van dit instrument.

Onze referentie
2026-0000137761

Datum
20 maart 2026

Toelichting

- Tijdens de behandeling van de begrotingsstaten BZK in de EK op 8 april 2025 heeft de minister van BZK naar aanleiding van kritische vragen van enkele EK-leden toegezegd een notitie te versturen waarin wordt ingegaan op de vraag of het afwegingskader inzake goedkeurende beleidsbesluiten van december 2023 aanpassing behoeft. In de brief van 11 november 2025 heeft de minister van BZK daarin voorzien, en overwogen om het afwegingskader niet te herzien omdat het recent vastgestelde kader als zodanig van voldoende waarborgen is voorzien om de risico's ten aanzien van wetgevingskwaliteit en democratische legitimatie te mitigeren. Wel heeft de minister van BZK, mede namens de stasFIN, toegezegd het afwegingskader extern te laten evalueren, waarvan de resultaten uiterlijk eind 2028 met de EK zullen worden gedeeld.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

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

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Commissiebrief inzake goedkeurende beleidsbesluiten van 27 januari 2026 (kenmerk 179522)	Ter informatie
2	Antwoordbrief minister BZK inzake EK-vragen goedkeurende beleidsbesluiten	Voor akkoord

3	Brief van de minister van BZK inzake goedkeurende beleidsbesluiten van 11 november 2025	Ter informatie
4	Afwegingskader inzake goedkeurende beleidsbesluiten van december 2023	Ter informatie

Onze referentie
2026-0000137761

Datum
20 maart 2026