

Vergaderjaar 2025-2026

36 600 VII Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2025

K **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**
Vastgesteld 12 november 2025

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹ heeft schriftelijk overleg gevoerd met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over **het instrument goedkeurend beleidsbesluit**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 10 juni 2025.
- De antwoordbrief van 11 november 2025.

De griffier voor dit verslag,
Bergman

¹ Samenstelling:

Lagas (BBB) (*voorzitter*), Van Langen-Visbeek (BBB), Lieveense (BBB), Kroon (BBB), Fiers (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Janssen-Van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Roovers (GroenLinks-PvdA), Meijer (VVD) (*ondervoorzitter*), Doornhof (CDA), Prins (CDA), Van Toorenborg (CDA), Dittrich (D66), Aerdts (D66), Van Hattem (PVV), Nicolai (PvdD), Janssen (SP), Talsma (ChristenUnie), Dessing (FVD), Van Bijsterveld (JA21), Schalk (SGP), Straus (VVD), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL), Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden), Walenkamp (Fractie-Walenkamp), Visseren-Hamakers (Fractie-Visseren-Hamakers)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 10 juni 2025

De commissies Financiën en SZW hebben schriftelijk overleg gevoerd met de staatssecretarissen van Financiën naar aanleiding van de brieven waarin het gebruik van het instrument goedkeurend beleidsbesluit werd aangekondigd.²

Bij de begrotingsbehandeling Binnenlandse Zaken (36.600 VII) op 8 april 2025 heeft u de Kamer een notitie toegezegd over de vraag óf het afwegingskader rondom goedkeurende beleidsbesluiten aanpassing behoeft.

In de commissievergadering van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van 27 mei 2025 is het onderwerp 'goedkeurende beleidsbesluiten' besproken en is de leden gelegenheid geboden tot het leveren van inbreng voor schriftelijk overleg. De leden van de **BBB**-fractie, met aansluiting van de leden van de fractie van **50PLUS**, en de leden van de fracties van de **PvdD** en **50PLUS** gezamenlijk hebben deze gelegenheid gebruik gemaakt. De leden van de fractie van D66 sluiten zich aan bij de vragen van de BBB-fractieleden. De leden van de Volt-fractie sluiten aan bij alle gestelde vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie, met aansluiting van de leden van de fractie van 50PLUS

De leden hebben met belangstelling kennisgenomen van de antwoorden van de staatssecretarissen zoals opgenomen in de verslagen van een schriftelijk overleg dat de leden van de commissies van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben gevoerd met de staatssecretarissen.³ De leden van de BBB-fractie, met aansluiting van de leden van de fractie van 50PLUS, hebben naar aanleiding van die antwoorden nog enkele vragen over het instrument goedkeurend beleidsbesluit.

Parlementaire goedkeuring en controle

Is in de gevallen waarin het instrument is benut, overwogen een spoedprocedure in te voeren waarbij beide Kamers vooraf binnen een aantal dagen advies geven?

Risico dat beleidsbesluiten structureel worden ingezet i.p.v. wetgeving

Waarom wordt geen onafhankelijke toetsing, bijvoorbeeld door de Raad van State, vooraf verplicht gesteld wanneer gebruik wordt gemaakt van een goedkeurend beleidsbesluit? Wordt bijgehouden hoe vaak, met welke motieven en in welke context beleidsbesluiten worden ingezet?

Voorkomen herhaald gebruik van beleidsbesluiten

Waarom is niet gekozen voor een absolute beperking op hergebruik, door bijvoorbeeld maximaal één besluit per onderwerp? Wordt ex-post geëvalueerd of de uitzonderingsgrond daadwerkelijk terecht was?

Borgen van rechtszekerheid van burgers/ belastingplichtigen

Wat gebeurt er als een rechter of Europese instantie oordeelt dat een beleidsbesluit juridisch ongeldig is?

Rol van de Raad van State

Waarom is geen advies over het afwegingskader zelf gevraagd, terwijl dit instrument fundamentele democratische principes raakt? Bent u bereid alsnog een expliciete toets te laten uitvoeren op het afwegingskader zelf?

Uitschakelen normale zorgvuldigheidstoetsen

Door het niet volgen van het normale wetgevingsproces zijn ook de checks en balances die normaliter plaatsvinden (bijvoorbeeld op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en kwaliteit van wetgeving) buiten werking gezet. Ook normale adviestrajecten, zoals die van het Adviescollege regeldruk (ATR) worden niet benut. Hoe verhoudt zich het in toenemende mate gebruiken van beleidsbesluiten tot de evaluatie over de Staat van de Wetgeving, waaruit blijkt dat de kwaliteit van wetgeving onder druk staat?

² Kamerstukken I 2024/25, 31066, AM; Kamerstukken I 2024/25, 36602, T; Kamerstukken I 2024/25, 36067, BZ.

³ Zie voetnoot 1 en Kamerstukken I 2024/25, 31066, AN.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de PvdD en 50PLUS

De leden verzoeken u om alle (sub)vragen afzonderlijk te beantwoorden.

Vraag 1

In artikel 104 van de Grondwet is bepaald: 'Belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet. Andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld.'

- a. Is deze bepaling een uitwerking van het legaliteitsbeginsel?
- b. Is het legaliteitsbeginsel een beginsel dat geldt voor alle op rechtsgevolg gerichte eenzijdige beslissingen van bestuursorganen?
- c. Als moet worden aangenomen dat het legaliteitsbeginsel een rechtsstatelijk beginsel is dat onderdeel uitmaakt van het Nederlandse geschreven en ongeschreven publiekrecht, deelt u dan het oordeel van deze leden dat er grond is om dat beginsel in de Grondwet tot uitdrukking te brengen en dus hetzij artikel 104 uit te breiden tot alle op rechtsgevolg gerichte eenzijdige beslissingen van bestuursorganen, dan wel dit beginsel vast te leggen in een algemeen daarop betrekking hebbend artikel (dat niet alleen fiscaal georiënteerd is)?

Vraag 2

In het afwegingskader zoals omschreven in de aan de Eerste Kamer gerichte brief d.d. 12 december 2023 van de staatssecretarissen van Financiën zijn de 'voorwaarden' aangegeven die gelden voor de afweging van de aanvaardbaarheid van een zogeheten goedkeurend beleidsbesluit.⁴

Op de vraag of artikel 104 van de Grondwet ruimte laat voor het nemen van buitenwettelijke besluiten, gaan die 'voorwaarden' niet in.

- a. Kunt u aangeven op grond van welke wettelijke voorschriften of rechtsbeginselen afwijking van artikel 104 van de Grondwet geoorloofd is?
- b. Als moet worden aangenomen dat het legaliteitsbeginsel een rechtsstatelijk beginsel is dat onderdeel uitmaakt van het Nederlandse geschreven en ongeschreven publiekrecht, deelt u dan het oordeel van deze leden dat goedkeurende beleidsbesluiten, zou men deze al zou willen toelaten, een wettelijke grondslag behoeven, bijvoorbeeld in de Algemene wet bestuursrecht?

Vraag 3

Deelt u het oordeel van deze leden dat als er een wettelijke grondslag wordt geboden voor goedkeurende beleidsbesluiten, deze beperkt zou moeten worden tot gevallen waarin het evident is dat een wetswijziging niet kan worden afgewacht en beide Kamers vooraf hebben ingestemd met het voorgenomen goedkeurend beleidsbesluit?

Vraag 4

Gegeven de mogelijkheid om in spoedeisende gevallen een spoedwet tot stand te brengen stellen deze leden de vraag welk afwegingskader zou moeten gelden voor de keuze tussen een spoedwet en een goedkeurend beleidsbesluit indien daartoe een juridische grondslag bestaat. Graag vernemen de leden uw antwoord.

Vraag 5

- a. In hoeveel gevallen is tot nu toe gebruik gemaakt van het instrument goedkeurend beleidsbesluit?
- b. In welke aangelegenheden wordt op dit moment het inzetten van een goedkeurend beleidsbesluit overwogen?
- c. Wanneer in de onder b. bedoelde gevallen alsnog wordt afgezien van een goedkeurend beleidsbesluit, op welke wijze zullen deze zaken dan op korte termijn worden opgelost?

Vraag 6.

Kunt u toezeggen dat het instrument goedkeurend beleidsbesluit vooralsnog niet zal worden ingezet zolang er nog geen overeenstemming hierover is tussen de regering en de Staten-Generaal?

Vraag 7

Zijn over het instrument goedkeurend beleidsbesluit extern juridische adviezen ingewonnen? Zo ja, dan vragen deze leden de inhoud van die adviezen openbaar te maken.

De leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

⁴ Kamerstukken I 2024/25, 31066, AM.

I.M. Lagas MDR
Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2025

In antwoord op uw brief van 10 juni jl. deel ik u, mede namens de Staatssecretarissen van Financiën, mee dat de schriftelijke vragen van enkele fracties van uw Kamercommissie over goedkeurende beleidsbesluiten vooruitlopend op wetgeving worden beantwoord op de hiernavolgende pagina's.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

F. Rijkaart

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie, met aansluiting van de leden van de fractie van 50PLUS

Vraag 1

Is in de gevallen waarin het instrument is benut, overwogen een spoedprocedure in te voeren waarbij beide Kamers vooraf binnen een aantal dagen advies geven?

Antwoord op vraag 1

De staatssecretarissen van Financiën kunnen een beleidsbesluit dat zonder wettelijke basis afwijkt van wetgeving, vooruitlopend op de inwerkingtreding van een wetsvoorstel (hierna: een goedkeurend beleidsbesluit) nemen zonder dat hiervoor expliciete instemming van de Staten-Generaal is benodigd. Om tot een verantwoorde afweging te komen over de inzet van goedkeurende beleidsbesluiten, heeft het kabinet een kader geformuleerd met voorwaarden en waarborgen die daarbij in acht moeten worden genomen. Bij het nemen van een goedkeurend beleidsbesluit wordt getoetst of het beleidsbesluit naar het oordeel van het kabinet op voldoende maatschappelijk en politiek draagvlak berust. Ik zal hierna ingaan op enkele in het afgelopen jaar getroffen beleidsbesluiten. Deze zien op gedeeltelijk uitstel van het overgangsrecht in verband met de afschaffing van het verlaagde btw-tarief voor culturele prestaties⁵, het oplossen van technische fiscale knelpunten in de Wet toekomst pensioenen⁶ en de belasting op personenauto's en motorrijwielen (hierna: bpm)⁷.

Btw-overgangsrecht

Bij de behandeling van het Belastingplan 2025 in de Tweede Kamer is de motie Van Dijk c.s. met algemene stemmen aangenomen.⁸ Deze motie verzoekt de regering om vóór de Voorjaarsnota in overleg met de Kamer een alternatieve invulling voor de afschaffing van het verlaagde btw-tarief op cultuur, media en sport te presenteren.

Het Belastingplan 2025 is op 17 december 2024 aangenomen. Deze wet bevat voor de btw een overgangsregeling voor betalingen c.q. overdrachten van vouchers in 2025 die betrekking hebben op leveringen en diensten waarvoor per 1 januari 2026 is voorzien in de afschaffing van het verlaagde btw-tarief.

Deze overgangsregeling heeft tot gevolg dat op bijvoorbeeld de betaling voor een boek in 2025 dat pas wordt geleverd in 2026 het algemene tarief van (21%) moet worden toegepast. Het in 2025 toepassen van deze overgangsregeling zou op onbegrip stuiten aangezien de berichtgeving over de motie Van Dijk c.s. heeft geleid tot de breed gedragen verwachting dat de afschaffing van het verlaagde btw-tarief op cultuur, media en sport niet doorgaat. Gelet op de breed gedragen maatschappelijk en politieke wens om zo snel mogelijk zekerheid en duidelijkheid te krijgen over de overgangsregeling, is die overgangsregeling via een goedkeuring voor het jaar 2025 buiten werking gesteld.

Het is van belang dat zowel de dekking als het behoud van het verlaagd btw-tarief per 1 januari 2026 in werking treden. Daarom heeft de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane ervoor gekozen beide maatregelen in één separaat wetsvoorstel op te nemen, dat

⁵ Stcrt. 2024, 40471.

⁶ Stcrt. 2025, 13021.

⁷ Stcrt. 2025, 21007.

⁸ Kamerstukken II, 2024/25, 36602, nr. 140.

onderdeel is van het pakket Belastingplan 2026. Inmiddels ligt het wetsvoorstel in de Eerste Kamer. Besluitvorming over de dekking werd betrokken bij reguliere besluitvormingsmomenten van het kabinet. Bij publicatie van de Voorjaarsnota 2025 op 18 april 2025 heeft het kabinet aangegeven dat het ervoor kiest om het verlaagde btw-tarief op cultuur, media en sport te behouden. Dit wordt gedekt door de reguliere inflatiecompensatie in de inkomstenbelasting (via de tabelcorrectiefactor) per 1 januari 2026 niet volledig toe te passen. Dit is voorgesteld in het op 16 september 2025 (Prinsjesdag) ingediende *Wetsvoorstel wet behoud verlaagd btw-tarief op cultuur media en sport*, dat thans ter behandeling in de Eerste Kamer ligt.⁹

Bij het doorlopen van het toetsingskader zijn verschillende opties overwogen. Gelet op het brede draagvlak voor het behoud van het verlaagde btw-tarief op cultuur, media en sport in het gehele parlement en de maatschappij, en het feit dat er nog wettelijk moest worden vastgelegd dat het verlaagde tarief op culturele prestatie behouden blijft per 1 januari 2026, is ervoor gekozen om de overgangsregeling via een goedkeurend beleidsbesluit buiten werking te stellen. De codificatie van het buiten werking stellen van de overgangsregeling in 2025 maakt ook onderdeel uit van het genoemde wetsvoorstel.

Technische fiscale knelpunten Wet toekomst pensioenen

De Wet toekomst pensioenen (Wtp) is per 1 juli 2023 in werking getreden. Als gevolg hiervan moeten bestaande pensioenovereenkomsten (regelingen) aangepast worden. Ook worden opgebouwde pensioenaanspraken en -rechten via een interne collectieve waardeoverdracht ingebracht in een pensioenregeling die aan de per 1 juli 2023 geldende voorwaarden voldoet, ook wel invaren genoemd. In de uitvoeringspraktijk werden enkele fiscale knelpunten bij dit invaren geconstateerd met betrekking tot ingegane overbruggingspensioenen, ingegane prepensioenen en ingegane of – voor overgang naar de Wtp opgebouwde – wezenpensioenen. Dit leidde ertoe dat pensioenen die per 1 januari 2025 zijn ingevaren en waar deze knelpunten spelen, niet langer voldoen aan het fiscale kader voor pensioenen. Vooruitlopend op een aanpassing van het fiscale overgangsrecht is daarom voor deze knelpunten een regeling getroffen door middel van een goedkeurend beleidsbesluit. De inschatting is dat het goedkeurende beleidsbesluit inhoudelijk op maatschappelijk en politiek draagvlak kan rekenen. Het goedkeurende beleidsbesluit sluit namelijk aan bij al bestaand (niet fiscaal) overgangsrecht hiervoor uit de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet. Daarnaast zullen er naar verwachting weinig tot geen partijen zijn die tegen het respecteren van ingegane overbruggingspensioenen, ingegane prepensioenen en ingegane of – voor overgang naar de Wtp opgebouwde – wezenpensioenen zouden zijn. Zonder dit beleidsbesluit hadden reeds ingegane overbruggingspensioen, ingegane prepensioenen en ingegane of – voor overgang naar de Wtp opgebouwde – wezenpensioenen aangepast moeten worden om te voorkomen dat deze niet langer zouden voldoen aan het fiscale kader voor pensioenen. Dit had onwenselijke financiële gevolgen kunnen hebben voor de gerechtigden tot deze pensioenuitkeringen. In een Kamerbrief van 18 december 2024 werd de voorgestelde wetswijziging, alsmede het goedkeurend beleidsbesluit vooruitlopend hierop, aangekondigd.¹⁰ In antwoorden op Kamervragen is aangegeven dat spoedwetgeving in beginsel de sterke voorkeur heeft van het kabinet, maar hierbij is aangegeven dat spoedwetgeving hier een minder geschikt middel was aangezien hier snel duidelijkheid nodig

⁹ Kamerstukken I 2025/26, 36 814.

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36067, nr. 200.

was voor de uitvoeringspraktijk (zwaarwegend maatschappelijk belang) terwijl spoedwetgeving een volledig wetgevingsproces vereist.¹¹

Bpm

Op 25 april 2025 is de Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda 2025 naar uw Kamer gestuurd.¹² In deze brief is geconstateerd dat het vervallen van de generieke vrijstelling van de bpm voor emissievrije motorrijtuigen in het afgelopen jaar heeft geleid tot ongewenste verschillen. Deze verschillen zijn ontstaan tussen emissievrije personenauto's enerzijds en emissievrije bijzondere personenauto's (zoals kampeerauto's en voertuigen voor rolstoelvervoer) en motorrijwielen anderzijds.

Met ingang van 1 januari 2025 vallen emissievrije bijzondere personenauto's en motorrijwielen onder dezelfde tarieven als hun fossiele tegenhangers. Zo betalen deze, nog altijd relatief duurdere, emissievrije bijzondere personenauto's nu 37,7% van de catalogusprijs aan bpm. Dit is dus evenveel als hun fossiele tegenhanger, terwijl een gewone emissievrije personenauto in de bpm enkel een vaste voet van € 667 betaalt. Voor emissievrije motorrijwielen geldt eenzelfde situatie. Zij betalen, net als fossiele varianten, momenteel 19,4% van de catalogusprijs aan bpm.

Met de Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda 2025 is uw Kamer geïnformeerd over de maatregel om de vaste voet van € 667 ook voor emissievrije bijzondere personenauto's te laten gelden. Voor emissievrije motorrijwielen is een aparte vaste voet van € 200 aangekondigd. De brief vermeldt eveneens dat de Belastingdienst via goedkeurend beleid ook voor het jaar 2025 voor emissievrije bijzondere personenauto's het tarief van € 667 zal toepassen en een tarief van € 200 zal hanteren voor emissievrije motorrijwielen. Op 24 juni 2025 is het beleidsbesluit zoals dat in de Staatscourant is gepubliceerd aan Uw Kamer aangeboden.¹³

Het Belastingplan 2026 zal een voorstel bevatten waarmee het goedkeurende beleid voor de bpm wettelijk kan worden verankerd. De inzet van een spoedprocedure is overwogen, maar de inschatting is gemaakt dat de Wet BPM 1992 via het Belastingplan 2026 op de kortst mogelijke termijn kan worden aangepast. De verwachting was dat een zelfstandig wetsvoorstel of een spoedprocedure dit proces niet verder zou kunnen versnellen. Daarbij vormden de signalen die naar aanleiding van de Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda 2025 zijn ontvangen ook geen aanleiding om te veronderstellen dat er fundamentele bezwaren leefden tegen de strekking van het besluit. Een besluit dat overigens ook slechts betrekking heeft op circa 800 motorrijtuigen per jaar.

Voor deze drie maatregelen geldt dat deze ter codificatie zijn ingediend op Prinsjesdag. Als deze voorstellen in de Tweede of Eerste Kamer niet door de vereiste meerderheid worden gesteund, wordt op grond van het voornoemde kader zo spoedig mogelijk toegewerkt naar het afbouwen van de regelingen. Gelet hierop en op het politieke draagvlak waarop een goedkeurend beleidsbesluit moet berusten, is naar het oordeel van het kabinet de betrokkenheid van het parlement voldoende gewaarborgd. De in het afwegingskader opgenomen waarborg om de contouren van het goedkeurende beleidsbesluit zo spoedig mogelijk met de Tweede en Eerste Kamer te delen, 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

¹¹ Kamerstukken I 2024/25, 36067, CG.

¹² Kamerstukken I 2024/25, 32140, nr. AF.

¹³ Kamerstukken I 2024/25, 36603, nr. D.

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.

Vraag 2

Waarom wordt geen onafhankelijke toetsing, bijvoorbeeld door de Raad van State, vooraf verplicht gesteld wanneer gebruik wordt gemaakt van een goedkeurend beleidsbesluit? Wordt bijgehouden hoe vaak, met welke motieven en in welke context beleidsbesluiten worden ingezet?

Antwoord op vraag 2

In de gevallen waarin het noodzakelijk is een goedkeurend beleidsbesluit te verkiezen boven (spoed)wetgeving, is de spoedeisendheid van de gegeven situatie een belangrijke overweging. Dat betekent ook dat advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling) niet kan worden afgewacht, zodat maatschappelijk onaanvaardbare gevolgen kunnen worden gemitigeerd. Daartoe kan noodzaak bestaan op het moment dat 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. Om de balans te vinden tussen enerzijds de eisen van wetgevingskwaliteit en legaliteit van overheidshandelen en anderzijds de wens, of soms juridische verplichting, om hardheden van (het ontbreken van) wetgeving te voorkomen, is het kader opgesteld. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de opmerking van de Afdeling dat snelheid niet ten koste mag gaan van wetgevingskwaliteit en de legaliteit van overheidshandelen. Bij de codificatie van het goedkeurende beleidsbesluit in een wetsvoorstel of voorwerp van algemene maatregel van bestuur wordt de Afdeling conform haar grondwettelijke taak om advies gevraagd. Goedkeurende beleidsbesluiten worden gedeeld met beide Kamers der Staten-Generaal en gepubliceerd in de Staatscourant. Daarmee is voor eenieder inzichtelijk hoe vaak en wanneer een goedkeurend beleidsbesluit wordt getroffen. Sinds de totstandkoming van het afwegingskader zijn zes goedkeurende beleidsbesluiten genomen. Voor al deze goedkeuringen is een codificatiewetsvoorstel ingediend. Zie hierover ook de beantwoording van vraag 5 van de Partij voor de Dieren.

Om te borgen dat het afwegingskader recht doet aan de hiervoor genoemde afwegingen, zeg ik, mede namens de Staatssecretarissen van Financiën, toe dat het afwegingskader en de toepassing daarvan vijf jaar na de datum waarop het met beide Kamers is gedeeld, dus eind 2028, extern wordt geëvalueerd.

Vraag 3

Waarom is niet gekozen voor een absolute beperking op hergebruik, door bijvoorbeeld maximaal één besluit per onderwerp? Wordt ex-post geëvalueerd of de uitzonderingsgrond daadwerkelijk terecht was?

Antwoord op vraag 3

Daar is niet voor gekozen omdat het kabinet in de gevallen waarin op hetzelfde onderwerp nogmaals een goedkeurend beleidsbesluit dient te worden genomen, daartoe ook de mogelijkheid wenst te behouden met het oog op het kunnen mitigeren van onaanvaardbare maatschappelijke gevolgen. Daar doet het feit dat een eerder besluit op hetzelfde onderwerp is genomen op zichzelf niet aan af. Wel is uiteraard ook in die situatie terughoudendheid geboden en dient ook dan eerst (spoed)wetgeving te worden overwogen.

Voordat een beleidsbesluit wordt genomen, wordt aan de hand van de voorwaarden die in het voornoemde afwegingskader zijn opgenomen getoetst of het treffen van een regeling door een goedkeurend beleidsbesluit aanvaardbaar is. In het afwegingskader zijn ook waarborgen opgenomen. Eén daarvan is dat in de toelichting op het goedkeurende beleidsbesluit aan de hand van het afwegingskader wordt toegelicht waarom het kabinet het noodzakelijk heeft geacht om dat beleidsbesluit te nemen vooruitlopend op een wetswijziging. Het goedkeurende beleidsbesluit wordt zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk per 1 januari van het tweede jaar na inwerkingtreding omgezet in wetgeving. Ook bij de codificatie van het goedkeurende beleidsbesluit moet op grond van de waarborgen die zijn opgenomen in het afwegingskader worden toegelicht waarom het kabinet het noodzakelijk heeft geacht om dat beleidsbesluit te nemen vooruitlopend op een wetswijziging. Ook nadat een goedkeurend beleidsbesluit is genomen, moet er dus worden gereflecteerd op de keuze voor een goedkeurend beleidsbesluit.

Vraag 4

Wat gebeurt er als een rechter of Europese instantie oordeelt dat een beleidsbesluit juridisch ongeldig is?

Antwoord op vraag 4

In de eerste plaats hangt dat af van de inhoud van het rechterlijke oordeel. In sommige gevallen zal door een burger of bedrijf de beroepsmogelijkheid worden aangewend, maar in andere gevallen weer niet. Daarnaast zal – op het moment dat er sprake is van een onherroepelijke rechterlijke uitspraak – worden gezien of het noodzakelijk is om een nieuw besluit te nemen en zo ja, hoe een eventueel nieuw besluit dient te worden genomen. Ook dat is uiteraard afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval.

Vraag 5

Waarom is geen advies over het afwegingskader zelf gevraagd, terwijl dit instrument fundamentele democratische principes raakt? Bent u bereid alsnog een expliciete toets te laten uitvoeren op het afwegingskader zelf?

Antwoord vraag 5

In het advies bij het Belastingplan 2025 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State er haar waardering voor uitgesproken dat de regering is gekomen tot een afwegingskader waarin zowel voorwaarden voor het inzetten van een goedkeurend beleidsbesluit als waarborgen voor onder meer de parlementaire betrokkenheid zijn vastgesteld. Het kabinet acht het niet nodig de Afdeling te verzoeken het afwegingskader als zodanig te beoordelen zonder dat daar sindsdien enige wijziging in is doorgevoerd. Het kabinet acht betrokkenheid van de Afdeling advisering geborgd met haar advisering wanneer goedkeurende beleidsbesluiten worden gecodificeerd in wetsvoorstellen of ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur. Zoals hierboven is geschreven, zal er eind 2028 wel een evaluatie plaatsvinden van het afwegingskader en de toepassing daarvan.

Vraag 6

Door het niet volgen van het normale wetgevingsproces zijn ook de checks en balances die normaliter plaatsvinden (bijvoorbeeld op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en kwaliteit van wetgeving) buiten werking gezet. Ook normale adviestrajecten, zoals die van het Adviescollege

regeldruk (ATR) worden niet benut. Hoe verhoudt zich het in toenemende mate gebruiken van beleidsbesluiten tot de evaluatie over de Staat van de Wetgeving, waaruit blijkt dat de kwaliteit van wetgeving onder druk staat?

Antwoord vraag 6

Op het moment dat bewust gekozen wordt voor een goedkeurend beleidsbesluit, kan op dat moment een wetgevingsprocedure, met inbegrip van de verschillende *checks and balances* die bij een zorgvuldig wetgevingsproces horen, niet worden afgewacht. Op dat moment is immers sprake van buitengewone omstandigheden waardoor een zwaarwegend maatschappelijk belang in het geding is. Dat neemt niet weg dat deze stappen op een later moment wel degelijk alsnog zullen worden betrokken. Eén van de waarborgen die in het afwegingskader staan beschreven betreft namelijk de horizonbepaling die inhoudt dat een goedkeurend beleidsbesluit zo spoedig mogelijk en uiterlijk per 1 januari van het tweede jaar na inwerkingtreding wordt omgezet in wetgeving. Dit betekent dat de genoemde stappen, zoals toetsing door het ATR, op dat moment alsnog worden gezet.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de PvdD en 50PLUS

Vraag 1

In artikel 104 van de Grondwet is bepaald: 'Belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet. Andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld.'

a. Is deze bepaling een uitwerking van het legaliteitsbeginsel?

Antwoord op vraag 1a

Ja. Zoals ook opgenomen in het afwegingskader, verwoordt artikel 104 Grondwet voor het belastingrecht het legaliteitsbeginsel. Hieruit vloeit voort dat belastingheffing een grondslag moet hebben in een wet in formele zin.

b. Is het legaliteitsbeginsel een beginsel dat geldt voor alle op rechtsgevolg gerichte eenzijdige beslissingen van bestuursorganen?

Antwoord op vraag 1b

Dat is zeker het geval. Het legaliteitsbeginsel is een algemeen rechtsbeginsel.

c. Als moet worden aangenomen dat het legaliteitsbeginsel een rechtsstatelijk beginsel is dat onderdeel uitmaakt van het Nederlandse geschreven en ongeschreven publiekrecht, deelt u dan het oordeel van deze leden dat er grond is om dat beginsel in de Grondwet tot uitdrukking te brengen en dus hetzij artikel 104 uit te breiden tot alle op rechtsgevolg gerichte eenzijdige beslissingen van bestuursorganen, dan wel dit beginsel vast te leggen in een algemeen daarop betrekking hebbend artikel (dat niet alleen fiscaal georiënteerd is)?

Antwoord op vraag 1c

Het sobere karakter van de Grondwet brengt met zich dat er geen uitputtend overzicht wordt geboden van de beginselen waarop het Nederlandse staatsbestel is gebaseerd. De regering heeft bij de totstandkoming van de algemene bepaling in de Grondwet wel aangegeven dat het legaliteitsbeginsel een kenmerk is van een rechtsstaat, en dat de Grondwet reeds enkele impliciete

verwijzingen naar dit beginsel bevat. Artikel 104 werd toen niet genoemd, maar de artikelen 16, 89 en de beperkingsclausules bij de grondrechten wel.¹⁴ Een amendement om het legaliteitsbeginsel aan de algemene bepaling toe te voegen, zoals de Staatscommissie Grondwet had geadviseerd, werd destijds ontraden en verworpen.¹⁵ Dit kabinet ziet dat niet anders.

Vraag 2

In het afwegingskader zoals omschreven in de aan de Eerste Kamer gerichte brief d.d. 12 december 2023 van de staatssecretarissen van Financiën zijn de ‘voorwaarden’ aangegeven die gelden voor de afweging van de aanvaardbaarheid van een zogeheten goedkeurend beleidsbesluit. Op de vraag of artikel 104 van de Grondwet ruimte laat voor het nemen van buitenwettelijke besluiten, gaan die ‘voorwaarden’ niet in.

a. Kunt u aangeven op grond van welke wettelijke voorschriften of rechtsbeginselen afwijking van artikel 104 van de Grondwet geoorloofd is?

Antwoord op vraag 2a

Zoals ook in het afwegingskader opgenomen, dient bij het gebruik van een goedkeurend beleidsbesluit in een concreet geval een afweging te worden gemaakt tussen enerzijds de eisen van wetgevingskwaliteit en legaliteit van overheidshandelen, en anderzijds de wens, of soms juridische verplichting, om hardheden van (het ontbreken van) wetgeving te voorkomen. Dit laatste vloeit voort uit het evenredigheidsbeginsel. Met een goedkeurend beleidsbesluit wordt altijd beoogd begunstigend op te treden voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden.

Daarnaast wil ik graag opmerken dat artikel 104 Grondwet niet in de weg staat aan het in de wet in formele zin delegeren van een aantal concrete bevoegdheden aan de regering of een bewindspersoon. Zoals ook in het afwegingskader beschreven zorgt dit voor minder spanning met het legaliteitsbeginsel uit artikel 104 Grondwet. Tegelijkertijd blijft er nog wel een spanning bestaan en zijn derhalve in het afwegingskader voorwaarden en waarborgen opgenomen om die spanning te onderkennen en te verkleinen.

b. Als moet worden aangenomen dat het legaliteitsbeginsel een rechtsstatelijk beginsel is dat onderdeel uitmaakt van het Nederlandse geschreven en ongeschreven publiekrecht, deelt u dan het oordeel van deze leden dat goedkeurende beleidsbesluiten, zou men deze al zou willen toelaten, een wettelijke grondslag behoeven, bijvoorbeeld in de Algemene wet bestuursrecht?

Antwoord op vraag 2b

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.

Daarnaast kan hierbij nog worden opgemerkt dat een goedkeurend beleidsbesluit altijd op korte termijn, en uiterlijk per 1 januari van het tweede jaar na inwerkingtreding, in wetgeving dient te worden omgezet. Mochten beide Kamers niet instemmen met het wetsvoorstel ter codificatie van het goedkeurende beleidsbesluit, dan wordt de regeling met inachtneming van algemene rechtsbeginselen zo spoedig mogelijk afgebouwd.

¹⁴ *Kamerstukken II 2015/16, 34516, nr. 3.*

¹⁵ *Kamerstukken II 2015/16, 34516, nr. 8.*

Vraag 3

Deelt u het oordeel van deze leden dat als er een wettelijke grondslag wordt geboden voor goedkeurende beleidsbesluiten, deze beperkt zou moeten worden tot gevallen waarin het evident is dat een wetswijziging niet kan worden afgewacht en beide Kamers vooraf hebben ingestemd met het voorgenomen goedkeurend beleidsbesluit?

Antwoord vraag 3

Zoals uit het antwoord op de vorige vraag blijkt acht ik een wettelijke grondslag voor goedkeurende beleidsbesluiten niet opportuun. Als er toch een wettelijke grondslag zou worden voorgesteld, dan zou die inderdaad moeten worden beperkt tot de situatie waarin het evident is dat een wetswijziging niet kan worden afgewacht nu de waarborg dat alleen wordt gekozen voor een goedkeurend beleidsbesluit in de gevallen waarin een wetswijziging vanwege maatschappelijk onaanvaardbare gevolgen niet kan worden afgewacht, ook nadrukkelijk onderdeel is van het afwegingskader.

Vraag 4

Gegeven de mogelijkheid om in spoedeisende gevallen een spoedwet tot stand te brengen stellen deze leden de vraag welk afwegingskader zou moeten gelden voor de keuze tussen een spoedwet en een goedkeurend beleidsbesluit indien daartoe een juridische grondslag bestaat. Graag vernemen de leden uw antwoord.

Antwoord vraag 4

Het afwegingskader stelt dat nadrukkelijk voorafgaand aan het eventuele gebruik van een goedkeurend beleidsbesluit wordt overwogen of een (spoed)wet niet meer voor de hand ligt onder de gegeven omstandigheden. Een nadere inkadering van deze afweging is naar het oordeel van het kabinet niet mogelijk.

Vraag 5

- a. In hoeveel gevallen is tot nu toe gebruik gemaakt van het instrument goedkeurend beleidsbesluit?
- b. In welke aangelegenheden wordt op dit moment het inzetten van een goedkeurend beleidsbesluit overwogen?
- c. Wanneer in de onder b. bedoelde gevallen alsnog wordt afgezien van een goedkeurend beleidsbesluit, op welke wijze zullen deze zaken dan op korte termijn worden opgelost?

Antwoord op vraag 5

a. Sinds de totstandkoming van het afwegingskader zijn zes goedkeurende beleidsbesluiten getroffen:

1. *Verhoging bedrag van de belastingvermindering energiebelasting 2024 (Stcrt. 2023, 32824)*. Dit beleidsbesluit is gepubliceerd in de Staatscourant op 27 december 2023. Het wetsvoorstel waarmee dit beleidsbesluit is gecodificeerd (Belastingplan 2025) is ingediend op 17 september 2024 (Prinsjesdag 2024). Het wetsvoorstel is aangenomen en de wet is gepubliceerd in het Staatsblad op 23 december 2024 (Stb. 2024, 434).
2. *Vereenvoudigde zusterfusie (Stcrt. 2024, 7703)*. Dit beleidsbesluit is gepubliceerd in de Staatscourant op 18 maart 2024. Het wetsvoorstel waarmee dit beleidsbesluit is gecodificeerd (Overige fiscale maatregelen 2025) is ingediend op 17 september 2024

(Prinsjesdag 2024). Het wetsvoorstel is aangenomen en de wet is gepubliceerd in het Staatsblad op 23 december 2024 (Stb. 2024, 435).

3. *Kleine ondernemersregeling* (Stcrt. 2024, 38642). Dit beleidsbesluit is gepubliceerd in de Staatscourant op 20 december 2024. Het wetsvoorstel waarmee dit beleidsbesluit wordt gecodificeerd (Fiscale verzamelwet 2026) is ingediend op 24 april 2025. Het wetsvoorstel ligt momenteel ter behandeling in de Eerste Kamer.
4. *Btw-overgangsrecht* (Stcrt. 2024, 40471). Dit beleidsbesluit is gepubliceerd in de Staatscourant op 16 december 2024. Het wetsvoorstel waarmee dit beleidsbesluit wordt gecodificeerd (Wet behoud verlaagd btw-tarief op cultuur, media en sport) is ingediend op 16 september 2025 (Prinsjesdag 2025). Het wetsvoorstel ligt momenteel ter behandeling in de Eerste Kamer.
5. *Fiscale knelpunten Wet toekomst pensioenen* (Stcrt. 2025, 13021). Dit beleidsbesluit is gepubliceerd in de Staatscourant op 23 april 2025. Het wetsvoorstel waarmee dit beleidsbesluit wordt gecodificeerd (Overige fiscale maatregelen 2026) is ingediend op 16 september 2025 (Prinsjesdag 2025). Het wetsvoorstel ligt momenteel ter behandeling in de Tweede Kamer.
6. *Bpm* (Stcrt. 2025, 21007). Dit beleidsbesluit is gepubliceerd in de Staatscourant op 24 juni 2025. Het wetsvoorstel waarmee dit beleidsbesluit wordt gecodificeerd (Belastingplan 2026) is ingediend op 16 september 2025 (Prinsjesdag 2025). Het wetsvoorstel ligt momenteel ter behandeling in de Tweede Kamer.

b. Op dit moment zijn er geen aangelegenheden waarin een goedkeuring wordt overwogen.

Vraag 6.

Kunt u toezeggen dat het instrument goedkeurend beleidsbesluit vooralsnog niet zal worden ingezet zolang er nog geen overeenstemming hierover is tussen de regering en de Staten-Generaal?

Antwoord op vraag 6

Nee, dat zeg ik niet toe. Zoals eerder genoemd acht de regering het noodzakelijk en ook passend om in bepaalde omstandigheden gebruik te kunnen maken van goedkeurende beleidsbesluiten. Dit zal alleen in uitzonderlijke situaties het geval zijn en het afwegingskader moet de regering dan ook helpen om dit instrument op een terughoudende manier in te zetten.

Vraag 7

Zijn over het instrument goedkeurend beleidsbesluit extern juridische adviezen ingewonnen? Zo ja, dan vragen deze leden de inhoud van die adviezen openbaar te maken.

Antwoord op vraag 7

Er zijn geen extern juridische adviezen ingewonnen over het afwegingskader.