



# Eerste Kamer der Staten-Generaal

Staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane  
De heer drs. T. Oostenbruggen  
D.t.v. BOA Team Parlementair  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag

Kazernestraat 52  
2514 CV Den Haag  
postbus 20017  
2500 EA Den Haag

telefoon 070 312 92 00  
fax 070 312 93 90

e-mail [postbus@eerstekamer.nl](mailto:postbus@eerstekamer.nl)  
internet [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)

datum 18 februari 2025

betreft Vragen over gebruik goedkeurende beleidsbesluiten (31066, AM)

ons kenmerk 176533U

Geachte heer Oostenbruggen,

Naar aanleiding van uw brieven over omgang overgangsrecht bij btw-tarief op media, cultuur en sport<sup>1</sup> en over fiscale knelpunten volgend uit de Wet toekomst pensioenen<sup>2</sup> besloten de commissies voor Financiën en voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot (hernieuwde) bespreking van de brief van uw ambtsvoorganger van 12 december 2023 over het kader beleidsbesluiten vooruitlopend op wetgeving op terreinen van Belastingen, Toeslagen en Douane.<sup>3</sup> De leden van de fracties van **BBB**, **PvdD**, **Volt** en **50PLUS** hebben naar aanleiding hiervan de volgende vragen en opmerkingen.

## Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

De leden van de **BBB**-fractie hebben met belangstelling (nogmaals) kennisgenomen van de brief van 13 december 2023 van de toenmalig staatssecretarissen van Financiën, de heer Van Rij en mevrouw De Vries. Deze leden constateren dat de huidige staatssecretaris van Financiën, de heer Van Oostenbruggen, in een kort tijdbestek al tweemaal gebruik heeft gemaakt van het instrument van een beleidsbesluit wat voor ons aanleiding vormt om hierover in overleg te treden met de regering.

Het afwegingskader zoals opgenomen in de brief bevat enkele waarborgen zoals horizonbepalingen, parlementaire communicatie en de intentie om beleidsbesluiten om te zetten in wetgeving. Echter, onze kernzorgen over democratische controle, structurele afhankelijkheid en rechtsstatelijkheid worden slechts gedeeltelijk geadresseerd. De rol van de Tweede en Eerste Kamer blijft reactief en beperkt, waardoor het risico op een sluiproute voor wetgeving aanwezig blijft.

De leden van de BBB-fractie hebben hierover dan ook de volgende vragen:

1. Hoe wordt voorkomen dat deze beleidsbesluiten een bypass vormen om parlementaire goedkeuring te omzeilen?
2. Hoe kan de Kamer effectief controle uitoefenen als een beleidsbesluit al is genomen voordat het is besproken?

Het kader erkent de noodzaak van terughoudendheid, maar bevat geen dwingende rem op herhaald gebruik. Dit verhoogt het risico op een sluiproute om de wetgevingsprocedure te omzeilen.

3. Wordt het terugkerende gebruik van goedkeurende beleidsbesluiten een structureel alternatief voor wetgeving?

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2024/2025, 36602, T.

<sup>2</sup> Kamerstukken I 2024/2025, 36067, BZ

<sup>3</sup> Kamerstukken I 2023/2024, 31066, AM.



datum 18 februari 2025

ons kenmerk 176533U

blad 2

4. In hoeverre bestaat het risico dat er sprake zal zijn van een patroon waarin fiscale regelgeving via beleidsbesluiten in de toekomst wordt aangepast zonder volwaardige parlementaire goedkeuring?
5. Hoe wordt geborgd dat de regering niet steeds opnieuw een beroep doet op deze tijdelijke maatregelen?

Het kader probeert rechtszekerheid te waarborgen door horizonbepalingen en wetgevingsverplichting. Toch blijft het risico bestaan dat beleidsbesluiten achteraf juridisch niet houdbaar blijken of leiden tot ongelijkheid, zo vinden de leden van de BBB-fractie.

6. Hoe wordt voorkomen dat belastingplichtigen in onzekerheid verkeren als de wetgeving later niet wordt doorgevoerd?

Tot slot biedt het kader enige juridische waarborgen, maar deze route blijft naar de mening van de aan het woord zijnde leden kwetsbaar voor kritiek van de Raad van State en kan mogelijk botsen met Europese regelgeving.

7. Hoe verhoudt dit besluit zich tot eerdere kritiek van de Raad van State op het ondermijnen van wetgevingskwaliteit?
8. Heeft de regering advies ingewonnen bij de Afdeling Advisering van de Raad van State over het gehanteerde afwegingskader c.q. de voorwaarden voor een goedkeurend beleidsbesluit? Zo nee, is de regering daartoe bereid?

#### **Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie:**

De leden van de **PvdD**-fractie verzoeken u onderstaande (sub)vragen ieder afzonderlijk te beantwoorden.

In haar advies<sup>4</sup> gaat de Afdeling Advisering van de Raad van State in op de noodzaak van een afwegingskader voor goedkeurende beleidsbesluiten. De Afdeling wijst op het volgende: "*Daarbij is ook van belang in welke gevallen het uitvaardigen van een goedkeurend beleidsbesluit zou mogen prevaleren boven het rechtstreeks indienen van een wetsvoorstel.*"

Vraag 1a: Kunt u bevestigen dat er – in het bijzonder in de coronaperiode - wettelijke maatregelen tot stand zijn gekomen of zijn gewijzigd waarbij tussen indiening van het wetsvoorstel en de inwerkingtreding van de wet slechts een korte periode heeft gezeten?

Vraag 1b: Waarom zou de weg van spoedwetgeving uitgesloten moeten worden geacht in de gevallen waarvoor u de weg van goedkeurende beleidsbesluiten passend acht?

In onderdeel 2 van het afwegingskader wordt ingegaan op de vraag in welke gevallen het uitvaardigen van een goedkeurend beleidsbesluit zou mogen prevaleren boven het rechtstreeks indienen van een wetsvoorstel.

Vraag 2a: Wat wordt bedoeld met "*buitengewone omstandigheden waardoor een zwaarwegend maatschappelijk belang in het geding is*"? Kunt u daar voorbeelden van geven?

Vraag 2b: Als het gaat om gevolgen van wetgeving die voorzienbaar waren, kunnen dan 'buitengewone' omstandigheden aan de orde zijn?

Vraag 2c: Waarom kan toepassing van de hardheidsclausule die in het fiscale recht geldt, geen soelaas bieden in het geval dat "*het wachten op een wetswijziging zodanig knelt dat onverkorte wets-toepassing niet past bij een overheid die recht wil doen aan de menselijke maat*"?

In onderdeel 1 van het afwegingskader is aangegeven dat het goedkeurend beleidsbesluit uitsluitend in het voordeel van burgers mag werken.

Vraag 3a: Rekent u daar ook een besluit toe dat ertoe strekt om burgers niet aan nakoming van een wettelijke plicht te houden?

---

<sup>4</sup> Vergaderjaar 2022-2023, 36 342, nr.4; advies d.d. 22 maart 2023 no. W06.23.00030/III



datum 18 februari 2025

ons kenmerk 176533U

blad 3

Vraag 3b: Zo ja, hoe verdraagt zich dat met de door de bestuursrechter aanvaarde 'beginselplicht tot handhaving'?

Vraag 3c: Brengt het goedkeurend beleidsbesluit inzake het gedeeltelijk uitstel overgangsregeling in verband met de afschaffing van bepaalde tabelposten van het verlaagde Btw-tarief mee dat een ondernemer die op grond van de geldende wettelijke voorschriften het hoge Btw-tarief moet toepassen, daarvan mag afzien? Zo ja, tot welk 'voordeel' als bedoeld in onderdeel 1 van het afwegingskader leidt dat goedkeurend beleidsbesluit voor de 'belastingplichtige' (de ondernemer die het Btw-tarief moet toepassen)?

Vraag 4: Vloeien uit een goedkeurend beleidsbesluit rechtsgevolgen voort, en zo ja welke? Zo ja, in welk voorschrift is de bevoegdheid aan de uitvoerende macht toegekend om zulke rechtsgevolgen (de totstandkoming of wijziging van rechten of plichten van de betrokkene) in het leven te roepen?

Vraag 5: Kan een goedkeurend beleidsbesluit verplichtingen die uit de wet voortvloeien, beperken of ongedaan maken? Zo ja, op grond van welke (grond)wettelijke voorschriften concludeert u daartoe?

Vraag 6: Deelt u het oordeel van de leden van de PvdD dat het vaststellen van een goedkeurend beleidsbesluit dat afwijkt van de geldende wetgeving de taak van de Tweede en Eerste Kamer als wetgevende organen uitholt?

Vraag 7: Waarom is in het afwegingskader niet bepaald dat een goedkeurend beleidsbesluit slechts mag worden vastgesteld indien een wetsontwerp is ingediend dat tot doel heeft het goedkeurend beleidsbesluit te codificeren en dat het vervalt zodra één van de Kamers van de Staten-Generaal het wetsontwerp verwerpt? Bent u het met de leden eens dat zo'n voorziening leidt tot minder uitholling van de wetgevende macht? Zo ja, bent u bereid die beperking in het afwegingskader op te nemen?

#### **Vragen en opmerkingen van de leden van de Volt-fractie:**

De leden van de **Volt**-fractie vragen zich af wat de status is van dit soort beleidsbesluiten. Kan met een dergelijk besluit de vigerende wetgeving opzij worden gezet? Wat gebeurt er als de voorgenoemen wetgeving uiteindelijk niet wordt ingediend of door één van de Kamers wordt verworpen? Is in dat geval de wet alsnog, met terugwerkende kracht, van toepassing? Is een beleidsbesluit aanvechtbaar bij een rechter? Zo ja, bij welke?

#### **Vragen en opmerkingen van het lid van de 50PLUS-fractie:**

Het lid van de **50PLUS**-fractie heeft de volgende vragen:

1. Onder een goedkeurend beleidsbesluit, zo volgt uit de brief van 12 december 2023<sup>5</sup>, wordt verstaan een beleidsbesluit dat zonder wettelijke basis afwijkt van wetgeving, vooruitlopend op de inwerkingtreding van een wetsvoorstel. Sinds wanneer bestaat in de Nederlandse wetgevingspraktijk de behoefte aan de inzet van zo'n goedkeurend beleidsbesluit? Is deze behoefte specifiek voor wetgeving op het beleidsterrein van het ministerie van Financiën? Of is deze behoefte ook op andere wetgevingsterreinen gevoeld?
2. Kennelijk is het de wens om met behulp van het goedkeurend beleidsbesluit fouten en tekorten in nieuwe wetgeving in formele zin op korte termijn te repareren. Wat is voor het ministerie van Financiën de reden geweest om over te gaan tot de uitvinding van het fenomeen "goedkeurend beleidsbesluit"? Immers het instrument van een spoedwet is al sinds jaar en dag een goede methode om tot een degelijk herstel te komen. Een noodzaak voor dit instrument was er dus niet, aldus het lid van de 50PLUS-fractie.
3. Blijkens genoemde brief heeft de Afdeling Advisering van de Raad van State aandacht gevraagd voor de keerzijde van de werkwijze met het goedkeurend beleidsbesluit. Volgens de Afdeling zet ruimhartige inzet van goedkeurende beleidsbesluiten 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. Waarom is het de Raad van State geweest en niet het ministerie zelf dat deze belangwekkende inzichten naar voren heeft gebracht? Zijn deze bezwaren niet reeds bij het uitdenken van de goedkeurende

<sup>5</sup> Kamerstukken I 2023/2024, 31066, AM.



datum 18 februari 2025

ons kenmerk 176533U

blad 4

- beleidsregel aan de orde geweest? Zo ja, waarom hebben deze dan niet een negatieve doorslag gegeven? Zo nee, ontbreekt het dan op het ministerie aan rechtsstatelijk besef?
4. Blijkens genoemde brief acht het (toenmalige) kabinet goedkeurende beleidsbesluiten onder omstandigheden passend, maar onderkent het dat aan de ruimhartige inzet ervan belangrijke nadelen kleven. De afwijking steunt immers (nog) niet op een wettelijke grondslag en is daarom comptabel onrechtmatig. Bovendien doorloopt zij niet het wetgevingsproces dat in democratische legitimatie en kwaliteitswaarborgen voorziet. Waarom zijn deze sterke contra-argumenten voor het kabinet toch niet doorslaggevend geweest?
  5. In genoemde brief geeft het kabinet aan de opvatting van de Afdeling te delen dat grote terughoudendheid is geboden bij het gebruik van goedkeurende beleidsbesluiten. Wetgeving, al dan niet met spoed tot stand gebracht, heeft de sterke voorkeur, aldus het kabinet. Waarom wordt, ondanks dit duidelijke standpunt, door het kabinet toch nog vastgehouden aan het goedkeurend beleidsbesluit?
  6. In genoemde brief is een afwegingskader gegeven, waarin de voorwaarden zijn genoemd voor een goedkeurend beleidsbesluit. Dit afwegingskader is een poging om te komen tot een zorgvuldig gebruik van dit middel. Moet het kabinet nu, bij nader inzicht, niet toch erkennen dat een goedkeurend beleidsbesluit in zorgvuldigheid en effectiviteit tekortschiet? En erkennen dat het afwegingskader daarin geen verbetering brengt en de wetgevende positie van beide Kamers der Staten-Generaal wordt veronachtzaamd?
  7. Is het kabinet het, alles overziende, eens met het oordeel van dit lid dat het goedkeurend beleidsbesluit vanaf nu volledig achterwege dient te blijven?

De leden van de vaste commissies voor Financiën en voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk **binnen vier weken** na dagtekening van deze brief.

Hoogachtend,

Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,  
Van Ballekom

Voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Vos