

Vergaderjaar 2025–2026

36 600 VII

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

J

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2025

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

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

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

recteur Fiscale en Juridische Zaken van het Ministerie van Financiën.² Hieronder wordt nader uiteengezet hoe het kabinet tot deze afweging is gekomen.

Het afwegingskader uit december 2023

Het afwegingskader voor goedkeurende beleidsbesluiten is tot stand gekomen in december 2023 op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Het kader biedt handvatten om te bepalen onder welke voorwaarden het aanvaardbaar is om gebruik te maken van goedkeurende beleidsbesluiten vooruitlopend op wetgeving. Tegelijkertijd disciplineert het kader om terughoudend gebruik te maken van het instrument. Goedkeurende beleidsbesluiten zijn bedoeld voor spoedeisende situaties waarin (spoed)wetgeving niet kan worden afgewacht. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in een aantal adviezen onder andere aandacht gevraagd voor de positie van de Staten-Generaal bij een goedkeurend beleidsbesluit. Om tot een verantwoorde afweging te komen over de inzet van goedkeurende beleidsbesluiten, heeft het kabinet een kader geformuleerd met voorwaarden en waarborgen die in acht moeten worden genomen wanneer een bewindspersoon voornemens is een goedkeurend beleidsbesluit te nemen. Een goedkeurend beleidsbesluit wordt op grond van het kader alleen genomen als er sprake is van buitengewone omstandigheden waardoor een zwaarwegend maatschappelijk belang in het geding is. Daarvan is sprake indien het wachten op een wetswijziging zodanig knelt, dat onverkorte wetstoepassing niet past bij een overheid die recht wil doen aan de menselijke maat en algemene rechtsbeginselen. Ook van belang is dat een goedkeurend beleidsbesluit naar het oordeel van het kabinet op voldoende maatschappelijk en politiek draagvlak berust. Die toets wordt altijd gedaan.

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

Kritiekpunten van enkele Eerste Kamerleden

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

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

«begunstigend» precies behelst in het kader van één van de voorwaarden uit het afwegingskader.

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

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

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

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

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

Ten slotte heeft het lid-Dittrich (D66) tijdens het debat, aanvullend op de reeds gestelde vragen, nog een specifieke vraag gesteld over het hanteren van een soort kortdurende voorhangprocedure, die bij zowel de Tweede als Eerste Kamer plaatsvindt, voordat een goedkeurend beleidsbesluit in

³ Kamerstukken I 2025/26, 177251.

werking treedt, zodat de Eerste Kamer vooraf een democratische controle kan doen en niet alleen achteraf kan controleren. In het afwegingskader is opgenomen dat de contouren van het goedkeurende beleidsbesluit zo spoedig mogelijk met de Tweede en Eerste Kamer te delen. Die waarborg is bedoeld om beide Kamers de gelegenheid te geven om zich een oordeel te vormen over het voornemen het desbetreffende goedkeurend beleidsbesluit te treffen. Waar mogelijk zit er voldoende tijd tussen het delen van de contouren van het goedkeurende beleidsbesluit en publicatie in de Staatscourant om de zienswijze van uw Kamer daarop aan het kabinet kenbaar te maken. Het per definitie hanteren van een dergelijke voorhangprocedure doet echter af aan de toegevoegde waarde van het instrument goedkeurend beleidsbesluit, omdat de snelheid waarmee het instrument kan worden ingezet dan verloren gaat. In het geval uiteindelijk gekozen wordt voor een goedkeurend beleidsbesluit is immers al nadrukkelijk overwogen of spoedwetgeving niet eerder in de rede ligt, maar is daar met name vanwege de tijdsdruk niet voor gekozen.

Conclusie

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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
F. Rijkaart