Tweede Kamer der Staten-Generaal **2**

Vergaderjaar 2026-2027

37 072 **Wijziging van de Comptabiliteitswet 2016 in verband met aanpassing van het begrotingsproces, het proces rond het vervullen van een vacature onder collegeleden van de Algemene Rekenkamer en andere wijzigingen van ondergeschikte aard**

Nr. 4 **ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 30 september 2026 en het nader rapport d.d. 11 november 2026, aangeboden aan de Koning door de minister van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 15 juli 2026, nr. 2026001580, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 30 september 2026, nr. W06.26.00230/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief weergegeven aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 15 juli 2026, no.2026001580, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Comptabiliteitswet 2016 in verband met aanpassing van het begrotingsproces, het proces rond het vervullen van een vacature onder collegeleden van de Algemene Rekenkamer en andere wijzigingen van ondergeschikte aard, met memorie van toelichting. Het wetsvoorstel betreft een actualisatie van de Comptabiliteitswet 2016 en voorziet in meerdere wijzigingen. Het begrotingsproces wordt aangepast, onder andere door data vast te leggen waarop Europese en nationale begrotingsstukken uiterlijk bij het parlement worden ingediend en door wettelijk vast te leggen dat de regering onverwijld een nieuwe begroting indient ingeval het parlement een begrotingswetsvoorstel heeft verworpen[1]. Verder bevat het wetsvoorstel een beperkte

[1] Voorgestelde nieuwe artikel 2.25a. Dit voorstel is in lijn met de door de Eerste Kamer aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagde voorlichting van 4 juni 2025 over de consequenties van en het

aanpassing van de benoemingsprocedure voor leden van de Algemene Rekenkamer en worden enkele overige wijzigingen van ondergeschikte aard voorgesteld. De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de samenhang tussen Europese en nationale begrotingsstukken en adviseert in de toelichting nader in te gaan op de parlementaire betrokkenheid bij beide documenten. Ook adviseert de Afdeling wijzigingen in de benoemingsprocedures bij de Algemene Rekenkamer in dit wetsvoorstel te beperken tot codificatie van bestaande praktijk. Tot slot adviseert de Afdeling in te gaan op de werking van artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016 (uitvoering begrotingswijzigingen voorafgaand aan parlementaire besluitvorming) en indien nodig dit artikel aan te passen om de werking te verbeteren. In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Samenhang Europese en nationale begrotingsstukken
De Afdeling onderschrijft dat aansluiting van het nationale begrotingsproces op het Europees Semester bijdraagt aan een ordelijker verloop van de begrotingscyclus. Vervroeging van de Voorjaarsnota naar 1 mei is een begrijpelijke stap en, door de Afdeling eerder, als verbetering aangemerkt.[2] Het nieuwe artikel 2.22 van de Comptabiliteitswet 2016 verplicht tot aanbieding van het jaarlijkse voortgangsverslag aan de beide Kamers der Staten-Generaal uiterlijk op 30 april.[3] Dit betreft de Europese begrotingsrapportage, die mede het beeld geeft van het meerjarig uitgavenpad en de voortgang op de hervormingen en investeringen. Uiterlijk op 30 april moet deze voortgangsrapportage bij de Europese Commissie worden ingediend. De Voorjaarsnota en eerste suppletoire begrotingen worden uiterlijk 1 mei aan de beide Kamers der Staten-Generaal aangeboden.[4] Het aanbieden van de voortgangsrapportage aan de beide Kamers der Staten-Generaal en het indienen bij de Commissie op dezelfde dag veronderstelt dat geen parlementaire behandeling van de voortgangsrapportage mogelijk is voorafgaand aan de indiening bij de Commissie. Daarnaast impliceert de volgorde dat de nationale besluitvorming zoals die uiteindelijk in de Voorjaarsnota wordt vastgelegd en aan het parlement wordt voorgelegd, niet meer kan worden verwerkt in de voortgangsrapportage die naar de Europese Commissie wordt gezonden. De Afdeling adviseert in de toelichting nader uiteen te zetten hoe de samenhang tussen beide documenten wordt vormgegeven en op welke wijze de parlementaire betrokkenheid hierbij wordt gewaarborgd.

1. Het kabinet is de Afdeling advisering van de Raad van State erkentelijk voor de waardering van het voornemen om de aanleverdatum van de Voorjaarsnota te vervroegen naar uiterlijk 1 mei. Het versterken van de aansluiting tussen de nationale begrotingscyclus en het Europees Semester vormt een belangrijke doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel.

---

handelingsperspectief bij een verworpen begroting, W06.25.00068/III.
[2] Voorjaarsrapportage 2023, Kamerstukken II 2022/23, 36350, nr. B.
[3] Het volgt uit Verordening (EU) 2024/1263 dat elke lidstaat uiterlijk op 30 april van elk jaar bij de Commissie een jaarlijks voortgangsverslag indient. Om die reden regelt dit voorstel dat de voortgangsrapportage jaarlijks uiterlijk 30 april aan het parlement wordt aangeboden.
[4] Het nationale en Europese begrotingsproces is deels in de Comptabiliteitswet 2016, deels in de Wet houdbare overheidsfinanciën geregeld. Indien overlap inconsistentie tot gevolg heeft zou samenvoeging van beide wetten op den duur raadzaam kunnen zijn.

Het kabinet bevestigt dat de jaarlijkse Europese voortgangsrapportage gebaseerd wordt op de nationale kabinetsbesluitvorming zoals deze definitief wordt vastgelegd in de Voorjaarsnota. Door de vervroeging van de Voorjaarsnota lopen de besluitvormingstrajecten voor de Voorjaarsnota en de voortgangsrapportage synchroon. Hierdoor kan het in de Voorjaarsnota neergelegde beleid rechtstreeks als uitgangspunt dienen voor de rapportage aan de Europese Commissie.

De Afdeling vraagt terecht aandacht voor de volgtijdelijkheid en de parlementaire betrokkenheid bij het proces. Het kabinet verduidelijkt dat het vanwege de strikte Europese deadline (indiening van de voortgangsrapportage uiterlijk op 30 april) niet haalbaar is om de parlementaire behandeling van de Voorjaarsnota en de voortgangsrapportage voorafgaand aan de indiening van de voortgangsrapportage bij de Europese Commissie af te ronden. Zoals in de memorie van toelichting uiteen is gezet, is een dusdanige vervroeging van het nationale proces waarbij parlementaire instemming vóór 30 april gerealiseerd zou zijn, praktisch en procesmatig niet uitvoerbaar. Het begrotingsproces vereist immers voldoende tijd voor een zorgvuldige voorbereiding van de besluitvorming (o.a. aanlevering van benodigde uitvoeringsinformatie), het doorrekenen van de maatregelen door het Centraal Planbureau (CPB) en het in de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet HOF) geborgde advies van de Raad van State.

Het kabinet benadrukt dat de parlementaire betrokkenheid en het budgetrecht van de Staten-Generaal onverkort gewaarborgd blijven en heeft dit ook in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht. De voortgangsrapportage wordt op de dag van indiening bij de Europese Commissie gelijktijdig aan beide Kamers der Staten-Generaal aangeboden. De parlementaire behandeling en de besluitvorming over de begrotingswijzigingen vinden plaats via het reguliere nationale wetgevingstraject van de suppletoire begrotingen.

2. Benoemingsprocedure Algemene Rekenkamer
Het voorstel regelt dat de leden van de Algemene Rekenkamer worden gehoord bij de benoeming van de president van de Rekenkamer. Daarnaast regelt het wetsvoorstel dat de Tweede Kamer wordt gehoord over een vacature voor een lid van de Algemene Rekenkamer en het profiel van een gezochte kandidaat.[5] Beiden betreft materieel een codificatie van de bestaande praktijk. De Afdeling merkt op dat het onderhavige wetsvoorstel een technische actualisatie van de Comptabiliteitswet 2016 betreft waarin verschillende onderwerpen worden geregeld. Voor zover de regering of het parlement zou wensen te komen tot een verdergaande wijziging van de benoemingsprocedures van de president en de leden van de Algemene Rekenkamer dan thans voorgesteld, adviseert de Afdeling zulks bij een afzonderlijk wetsvoorstel vorm te geven.[6] Een eventueel meer fundamentele aanpassing van de benoemingsprocedure zou vragen om een zelfstandige afweging die het kader van deze actualisatie te buiten gaat.

---

[5] Artikel I, onderdeel S, van het wetsvoorstel.
[6] De Algemene Rekenkamer heeft verzocht in de wet op te nemen dat de Tweede Kamer wordt gehoord over de voordracht van de president van de Algemene Rekenkamer. Zoals de toelichting aangeeft, is de Tweede Kamer reeds betrokken bij de benoeming van de leden van de Algemene Rekenkamer.

2. De Afdeling advisering van de Raad van State overweegt dat de wijzigingen in de benoemingsprocedure van de leden van de Algemene Rekenkamer met het wetsvoorstel een codificatie van bestaande praktijk behelzen en adviseert om een eventuele verdergaande, meer fundamentele aanpassing van die benoemingsprocedure desgewenst vorm te geven bij afzonderlijk wetsvoorstel. Aan dit advies wordt gevolg gegeven; het nu voorliggende wetsvoorstel is beperkt tot een codificatie van bestaande praktijk. De regering ziet overigens op dit moment geen aanleiding voor een meer fundamentele aanpassing van die benoemingsprocedure.

3. Werking artikel 2.27
Artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016 bevat regels voor de uitvoering van begrotingswijzigingen voorafgaand aan de parlementaire afronding van een wijziging van een begrotingsstaat. Het artikel bepaalt dat beide Kamers der Staten-Generaal moeten aangeven of zij zich deugdelijk geïnformeerd achten alvorens een minister nieuw beleid dat ten grondslag ligt aan een wijziging van een begrotingsstaat in uitvoering kan nemen. De toepassing van deze bepaling heeft in de praktijk geleid tot verschillende uitvoeringswijzen binnen de Staten-Generaal.[7] De minister van Financiën heeft aangegeven dat de procedure bij de volgende herziening van de Comptabiliteitswet 2016 verzacht kan worden.[8] Het is wenselijk dat in de toelichting nader wordt ingegaan op de werking van deze bepaling. Tevens adviseert de Afdeling om te bezien of een nadere wettelijke verduidelijking bijdraagt aan een consistente en werkzame uitvoering van het artikel. Het vereiste dat beide Kamers der Staten-Generaal moeten aangeven of zij zich deugdelijk geïnformeerd achten, kan tot gevolg hebben dat voor onbepaalde tijd onduidelijkheid bestaat bij de regering of zij wel of niet een begrotingsstaat in uitvoering kan nemen. Dat is onwenselijk.[9] Een alternatief zou kunnen zijn om naar analogie van een voorhangprocedure wettelijk te bepalen dat beide Kamers der Staten-Generaal binnen een bepaalde periode dienen aan te geven of zij deugdelijk geïnformeerd zijn. Na afloop van die periode kan de minister overgaan tot uitvoering van het nieuwe beleid uit de begroting, tenzij één van de Kamers der Staten-Generaal heeft aangegeven hier bezwaar tegen te hebben. Een dergelijke wijziging kan de werking van artikel 2.27 verbeteren, met behoud van het parlementaire budgetrecht. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de werking van artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016 en indien nodig dit artikel aan te passen om de werking te verbeteren.

3. De regering stelt allereerst vast dat dit onderdeel van het advies van de Afdeling Advisering betrekking heeft op artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016. Zij wenst te verduidelijken dat het aan de Afdeling Advisering voorgelegde wetsvoorstel geen wijziging van die bepaling (of een daarmee nauw samenhangende wijziging) bevat, maar gaat hieronder graag in op de door de Afdeling Advisering gemaakte opmerkingen. De

---

[7] Zie bijvoorbeeld de brief van het presidium van de Tweede Kamer van 23 februari 2023 aan de leden over informatieafspraken met de minister van Financiën inzake de Comptabiliteitswet, Kamerstukken II 2022/23, 31865, nr. 222 en de brief van de fungerend voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven van 5 december 2025 aan de minister van Financiën betreffende informatieafspraken over uitvoeren van nieuw beleid voor inwerkingtreding begroting, kenmerk 2025Z20891/2025D50301.
[8] Verslag van een Commissiedebat over het begrotingsproces van 4 september 2025, Kamerstukken II 31865, nr. 286, p. 26.
[9] In juli 2025 moest de Tweede Kamer terugkomen van reces om aan te geven of de Kamer zich deugdelijk geïnformeerd acht. Zie Handelingen II 2024/25, nr. 105, item 2.

Afdeling Advisering stelt dat de toepassing van artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016 in de praktijk tot verschillende uitvoeringswijzen binnen de Staten-Generaal heeft geleid onder verwijzing naar onder andere een brief van de fungerend voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven van 5 december 2025 aan de Minister van Financiën.[10] Hoewel het parlement in de voornoemde brief vanwege bijzondere omstandigheden[11] uitdrukkelijk aandacht vraagt voor de uitvoering van lopend en nieuw beleid wanneer het parlement nog geen begrotingen heeft goedgekeurd, meent de regering dat dit inhoudelijk geen andere uitvoeringswijze van artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet betreft. Ten eerste omdat de voornoemde brief formeel geen betrekking heeft op de toepassing van artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016, maar gaat over de toepassing van het aanverwante artikel 2.25 van de Comptabiliteitswet 2016. Ten tweede wijst de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer in de brief van 5 december 2025, net als in de eerdere brieven waarin de afspraken over de toepassing van de artikelen 2.25 en 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016 zijn vastgelegd[12] op het belang om een beroep op artikel 2.25, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016 aan de hand van vijf punten te motiveren en dit aan het parlement schriftelijk kenbaar te maken. Nu de oproep van de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer in de voornoemde brief daarmee inhoudelijk gelijkluidend is als de boodschap in de eerdere brieven is volgens de regering geen sprake van verschillende uitvoeringswijzen zoals de Afdeling Advisering van de Raad van State stelt. Hoewel de Minister van Financiën in september 2025 aan de Tweede Kamer de suggestie heeft gedaan om artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet te wijzigen indien het parlement zou menen dat de afspraken over de toepassing van dat artikel in de praktijk teveel zouden knellen,[13] zijn er van de Tweede Kamer geen signalen ontvangen die erop duiden dat artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet gewijzigd zou moeten worden of dat hiervoor een alternatief in de plaats zou moeten komen. Dat artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet naar het oordeel van de Tweede Kamer niet gewijzigd hoeft te worden, vindt steun in de voornoemde brief van de Commissie voor de Rijksuitgaven waarin de werking van het aanverwante artikel 2.25 van de Comptabiliteitswet niet ter discussie wordt gesteld, maar waarin de afspraken over de toepassing van dat artikel worden herhaald. Hoewel er voor de regering daarmee geen aanleiding is om artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016 te wijzigen, is de werking van dat artikel gebaat bij het vastleggen van de afspraken op een centrale plek. In navolging van de toezegging van mijn ambtsvoorganger[14] hierover zal ik de afspraken over de toepassing van de artikelen 2.25, tweede lid, en 2.27, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016 zo snel mogelijk in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften vastleggen. De memorie van toelichting van het

---

[10] Zie voetnoot 7 van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State waarin onder meer verwezen wordt naar de brief van de fungerend voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven van 5 december 2025 aan de Minister van Financiën betreffende informatieafspraken over uitvoeren van nieuw beleid voor inwerkingtreding begroting, kenmerk 2025Z20891/2025D50301.
[11] In 2025 waren vanwege verkiezingsreces in de Tweede Kamer onvoldoende vergaderweken beschikbaar om alle begrotingen zorgvuldig te behandelen.
[12] Kamerstukken II 2022/23, 36200, nr. 174 (Brief van Minister van Financiën over reactie op verzoek om toelichting bij beroep op artikel 2.27 Comptabiliteitswet 2016) en nr. 222 (Brief van het Presidium over informatieafspraken met de Minister van Financiën inzake de Comptabiliteitswet).
[13] Kamerstukken II 2025/26, 31865, nr. 286, p. 26-27 (Verslag van een commissiedebat over begrotingsproces).
[14] Kamerstukken II 2022/23, 36200, nr. 174, p. 2 (Brief van Minister van Financiën over reactie op verzoek om toelichting bij beroep op artikel 2.27 Comptabiliteitswet 2016).

onderhavige wetsvoorstel heb ik, zoals de Afdeling Advisering van de Raad van State heeft geadviseerd, uitgebreid met een korte passage over de werking van artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,
S. van Haersma Buma

Ik verzoek U hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Financiën,
E. Heinen