

Vergaderjaar 2025–2026

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

33 670

Modernisering van de Comptabiliteitswet

Nr. 292

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2025

In oktober 2024 heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn plannen om het begrotings- en verantwoordingsproces te verbeteren, te moderniseren en te vereenvoudigen. In deze zogeheten «Agenda toekomstbestendig begroten en verantwoorden» heb ik ook al enkele wijzigingen van de Comptabiliteitswet (CW) 2016 aangekondigd.¹ Tevens gaf ik aan nog eens naar het gehele begrotings- en verantwoordingsproces te kijken, om te bepalen welke verdere wijzigingen nuttig en noodzakelijk kunnen zijn. In deze brief neem ik u mee in de conclusies van deze analyse en de daaruit volgende wijzigingen van de CW. Ook heb ik tijdens het Commissiedebat van 4 september j.l. toegezegd op een aantal onderwerpen per brief terug te komen. Dit betreft het controlebestel, maar ook andere onderwerpen die de inhoud en werking van het begrotingsproces raken.

Begrotingsproces

De afgelopen jaren zijn stappen gezet om het begrotingsproces te verbeteren, zowel door de informatiewaarde van de budgettaire nota's te versterken als door het proces ordentelijk in te richten. Ik wil deze stappen verankeren in de CW.

Eerste suppletoire begrotingen en Voorjaarsnota

De Voorjaarsnota is sinds 2022 meerjarig en wordt de laatste jaren vóór het meireces naar de Kamer gestuurd. Dit maakt eerdere parlementaire behandeling mogelijk. Ook kan het parlement eerder in gesprek met het kabinet over de begroting voor de komende jaren. Tevens wordt met het vervroegen van de publicatie van de Voorjaarsnota aangesloten op het Europees Semester en bevat de Europese rapportage van Nederland sinds 2024 de voorgenomen besluitvorming. In de CW wil ik daarom wijzigen dat de Voorjaarsnota en de eerste suppletoire begrotingen voor

¹ Kamerstukken II 2024/25, 33 670, nr. 18

1 mei aan het parlement worden aangeboden. Een vervroeging van de huidige wettelijke deadline van 1 juni.

Bij het nieuwe proces horen ook het advies van de Raad van State en een ex-ante doorrekening van de besluitvorming door het Centraal Planbureau (CPB). Deze publicaties van onafhankelijke instituties zijn van grote waarde en dragen bij aan een geïnformeerd gesprek tussen kabinet en parlement. Daarom wordt in nadere regelgeving vastgelegd dat in het voorjaar, ná afronding van de besluitvorming, voldoende tijd is voor de doorrekening en advisering voor de wettelijke termijn van 1 mei. Tijdens het Commissiedebat heeft uw Kamer gevraagd om duidelijker te maken waar precies over gestemd wordt bij de Voorjaarsnota en eerste suppletoire begrotingen. Juist omdat deze stukken sinds enkele jaren ook het meerjarige beeld bevatten en daarmee een vooruitblik naar de begroting van komende jaren. Vanaf de Voorjaarsnota 2026 zal ik duidelijker maken wat ter stemming voorligt. In de ontwerp-begrotingen zal ik, net als dit jaar, een overzicht geven van de mutaties die reeds in de 1^e suppletoire begrotingen zijn verwerkt en de wijzigingen die nieuw zijn in de ontwerp-begrotingen.

Suppletoire begroting september

Sinds 2023 kent het begrotingsproces een centrale ronde incidentele suppletoire begrotingen (ISB's) in september. Hiermee ontvangt het parlement op Prinsjesdag het actuele beeld van het uitvoeringsjaar, zoals ook gepresenteerd in de de ontwerp-begrotingen. Ik wil deze september-ronde formaliseren in de CW. Zo ontstaat een vast begrotingsmoment voor het lopende jaar in september. Net als bij de centrale ronde ISB's bestaat er geen verplichting voor het indienen van een suppletoire begroting. De vakminister kan ook een volgend moment van begrotingswijziging benutten, tenzij er noodzaak is de Kamer begrotingsmutaties ter autorisatie voor te leggen.

Tweede suppletoire begrotingen en Najaarsnota

Ook is gekeken naar het proces in het najaar, met de Najaarsnota en de tweede suppletoire begrotingen die een wettelijke deadline kennen van 1 december. Het is vooralsnog niet mogelijk de tweede suppletoire begrotingen te vervroegen naar september. Departementen en uitvoeringsorganisaties kunnen (nog) niet tijdig genoeg beschikken over informatie voor een laatste integrale update van het lopende jaar. Vervroeging zou daarmee potentieel leiden tot grotere verschillen tussen de laatste suppletoire begroting en realisatie aan het einde van het jaar. Daarmee is het op dit moment niet mogelijk de Najaarsnota te vervroegen, omdat in dat geval ook een groter verschil kan ontstaan tussen de laatste raming van het EMU-saldo en de uiteindelijke realisatie. Vervroeging op termijn is wel het streven. Daarom wordt de komende jaren verder gewerkt aan het digitaal beschikbaar stellen van begrotingsinformatie. Sinds oktober worden kasrealisaties van de inkomsten en uitgaven al maandelijks gepubliceerd op rijksfinanciën.nl. Dit is een eerste stap in de digitale doorontwikkeling van de begrotingsinformatie.

Controlebestel

Als invulling van de toezegging tijdens het commissiedebat is hoog ambtelijk overlegd met de Algemene Rekenkamer (AR) over de toekomst van het controlebestel. Het was een constructief gesprek, waarin het belang om gezamenlijk op te trekken ongeacht de uiteindelijke keuze, is benadrukt. In het gesprek zijn de bestaande standpunten herbevestigd: de AR gaf aan dat zij wil dat de accountantscontrole van de Auditdienst Rijk

(ADR) en de AR samengevoegd wordt bij de AR. Naar de opvatting van de AR leidt dit tot een onafhankelijker, doelmatiger en sneller controleproces. Vanuit het Ministerie van Financiën is aangegeven de nut en noodzaak van deze stap, zeker op dit moment, niet te zien en daarom voorkeur heeft voor de andere variant. Hierbij wordt verwezen naar de lijn in eerdere brieven over dit onderwerp.

Een keuze voor het precieze scenario moet in overleg met het parlement worden gemaakt, waarna de wet- en regelgeving waarin verantwoordelijkheden zijn vastgelegd wordt aangepast. In dit proces neem ik de wensen van het parlement en de inbreng van de ADR en AR zorgvuldig mee, inclusief de mogelijkheid tot het vervroegen van verantwoordingsdag. Op het moment dat in overleg met uw Kamer een keuze is gemaakt kan dat meelopen in de wijziging van de CW.

Inzicht in begrotingen

Tijdens het Commissiedebat gaf uw Kamer aan beter inzicht te willen krijgen in budgetflexibiliteit. Op dit moment wordt dit inzicht op artikel-niveau al gegeven in de ontwerp-begrotingen en vanaf de Voorjaarsnota 2026 ook in de eerste suppletoire begrotingen. Dit geeft uw Kamer ook in het voorjaar van het lopend jaar nog eens een actueel beeld van de budgetflexibiliteit.

Ook heeft uw Kamer gevraagd naar meer aandacht voor de risico's van beleid en bedrijfsvoering. Op dit moment wordt hier al op verschillende manieren over gerapporteerd. Zo bevatten de jaarverslagen van ministeries standaard een overzicht van uitstaande risicoregelingen en van de belangrijkste fraude-, corruptie- en misbruikrisico's. Verder kunnen Ministers in de beleidsagenda's en -verslagen rapporteren over risico's van (de uitvoering van) beleid en kunnen beleidsevaluaties zicht bieden in mogelijke risico's. Vanaf de jaarverslagen 2025 staan daarnaast risico's van niet uit de saldibalans blijkende lopende juridische procedures. Zoals ik eerder heb aangekondigd, zullen op termijn ook financiële risico's van belastingprocedures hierin meegenomen worden, zolang dat niet het procesbelang van de Staat schaadt.² Op verzoek van uw Kamer is het focusonderwerp bij de verantwoording 2025 «Risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld». In het Financieel Jaarverslag Rijk 2025 en de departementale jaarverslagen over 2025 wordt hier aandacht aan besteed. Bovendien zal ook de AR dit jaar in haar Staat van de Rijksverantwoording extra aandacht geven aan risico's van beleid.

Sommige risico's beperken zich niet tot één jaar of strekken zelfs verder dan een kabinetsperiode. Het werk van de Planbureaus is hierbij van grote waarde. Zo publiceert het CPB studies over de langetermijnontwikkeling van de overheidsfinanciën. Ook voert het CPB schokproeven uit om een beeld te krijgen bij risico's van financiële crises voor de overheidsfinanciën. Het Planbureau voor de Leefomgeving rekent door wat de effecten zijn van het klimaatbeleid. Het kabinet informeert uw Kamer ook buiten de begrotingen om, bijvoorbeeld samen met de Nederlandsche Bank over de monetaire risico's voor Nederland van ECB beleid, en in de Staat van de Uitvoering signaleren publieke dienstverleners risico's die zij zien voor uitvoerbaarheid van beleid. Deze studies en jaarlijkse rapportages bieden belangrijke inzichten in de risico's op lange termijn.

Het is belangrijk om de verantwoordingslast niet te laten toenemen. Ook de aandacht voor risico's dient daarom gericht te gebeuren. Het is

² Reactie Minister van Financiën op het rapport Verantwoord belasten d.d. 4 november 2025.

uiteindelijk aan vakministers om de belangrijkste risico's die gekoppeld zijn aan het halen van beleidsdoelen inzichtelijk in kaart brengen zonder dat het een uitputtend overzicht wordt.

Vereenvoudiging subsidies

Middels een motie van de leden Aukje de Vries en Grinwis³ heeft uw Kamer verzocht te onderzoeken hoe het aanvragen en verantwoorden van subsidies kan worden versimpeld. In 2023 is de Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstreking (het Uniform Subsidiekader (USK)) geëvalueerd.⁴ De aanbevelingen uit het evaluatierapport verwerk ik momenteel. Bijvoorbeeld door het actualiseren van grensbedragen en verantwoordingsregimes. En door meer risicogericht verantwoordings-eisen te stellen. Doel is administratie- en uitvoeringslasten te vermindern, wat kan bijdragen aan het versimpelen van het aanvragen en verantwoorden van subsidies. Ik zal uw Kamer informeren zodra duidelijk is wanneer het nieuwe USK in werking kan treden. Departementen zijn zelf verantwoordelijk om subsidieregelgeving en -processen conform het USK in te richten.

Tijdsad aanpassing Comptabiliteitswet

Het aanpassen van het begrotingsproces vraagt om een wijziging van de CW. Met het wetsvoorstel wil ik tevens de CW aanvullen met de plicht tot het onverwijld indienen van een nieuwe begroting nadat de begroting eerder verworpen is, zoals geadviseerd door de Raad van State en waar uw Kamer middels de motie Grinwis c.s. toe heeft opgeroepen.⁵ Daarnaast zal ik, in navolging van het eerdere verzoek van uw Kamer, de benoemingsprocedure van de collegeleden van de AR aanpassen.⁶ Ook worden de wetwijzigingen die volgen uit de evaluatie van de Regeling agentschappen, zoals eerder aangekondigd, verwerkt.⁷ Het wetsvoorstel wordt tevens gebruikt om enkele wetstechnische onvolkomenheden te herstellen.

Het is mijn streven het wetsvoorstel zo snel mogelijk aan uw Kamer aan te bieden, mogelijk rond de zomer van 2026. De voorbereiding vraagt om een zorgvuldig traject, waarbij het wetsvoorstel onder andere ter raadpleging wordt aangeboden aan de AR. Na deze raadpleging wordt het voorstel aanhangig gemaakt bij de Raad van State, alvorens het ter behandeling naar uw Kamer wordt gestuurd.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

³ Kamerstukken II 2024/25, 36 740, nr. 10

⁴ Evaluatie Uniform Subsidiekader (USK) | Rapport | Rijksoverheid.nl

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 740, nr. 17

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 33 670 en 31 865, nr. 18

⁷ Bijlage 2021D18345 bij Kamerstukken II 2020/21, 25 268, nr. 199