

## Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

### Directie Juridische Zaken

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
www.rijksoverheid.nl

### Ons kenmerk

2020-0000205175

### Uw brief (kenmerk)

### Bijlagen

1

Datum 12 november 2020  
Betreft Voorlichting Afdeling advisering van de Raad van State en achtergrond van voorhangprocedure uit artikel 4.7 van de Comptabiliteitswet 2016

Geachte voorzitter,

Door middel van deze brief informeer ik uw Kamer over een door mij ontvangen voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State. Tevens kom ik met deze brief mijn toezegging na om uw Kamer te informeren over de oorsprong van de voorhangprocedure, bedoeld in artikel 4.7 van de Comptabiliteitswet 2016, en de beoogde bedoeling van de wetgever bij dit artikel.<sup>1</sup> Hiermee geef ik ook gevolg aan mijn reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer over de aandelenverwerving Air France-KLM om nader te bestuderen of er meer duidelijkheid moet komen over de toepassing van artikel 4.7 van de Comptabiliteitswet 2016.<sup>2</sup>

### Voorlichting Raad van State

Op 20 mei 2020 heb ik de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) gevraagd mij van voorlichting te dienen over de positie van de Eerste Kamer inzake vertrouwelijke, koersgevoelige informatie over voorgenomen aandelentransacties en andere privaatrechtelijke rechtshandelingen die in artikel 4.7 van de Comptabiliteitswet 2016 zijn genoemd. Dit verzoek was aanvullend op de reeds ontvangen voorlichting van de Afdeling van 25 maart 2020 dat vooral over de positie van de Tweede Kamer ging. In mijn reactie op die voorlichting heb ik aangekondigd de Afdeling een aanvullende vraag om voorlichting te stellen over de positie van de Eerste Kamer.<sup>3</sup> Op 15 juli 2020 heb ik de aanvullende voorlichting ontvangen. Zoals toegezegd aan uw Kamer<sup>4</sup> stuur ik u bij dezen een afschrift van de voorlichting.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Handelingen II 2019/20, nr. 4, item 23.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2019/20, 29232, nr. 38.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2019/20, 28165, nr. 324, p. 2.

<sup>4</sup> Handelingen II 2019/20, nr. 4, item 23.

<sup>5</sup> Het afschrift van de voorlichting is bij deze brief bijgevoegd.

De Afdeling wijst erop dat de staatsrechtelijke regels omtrent openbaarheid, informatieplicht en het budgetrecht, zoals die zijn neergelegd in de Grondwet en de Comptabiliteitswet 2016, voor zowel de Tweede als de Eerste Kamer gelden. Hoewel er ten aanzien van het informatierecht geen verschil is tussen de Tweede en Eerste Kamer neemt dit niet weg dat beide Kamers hun bevoegdheden in het kader van het budgetrecht wel anders kunnen invullen. Dit komt voort uit het feit dat de Tweede Kamer zich als eerste uitspreekt over begrotingswetsvoorstellen en, in tegenstelling tot de Eerste Kamer, een recht van amendement heeft. Ook komt het politieke primaat toe aan de Tweede Kamer, aldus de Afdeling.

De voorlichting van de Afdeling van 25 maart 2020 ging over het spanningsveld tussen enerzijds de uitoefening van het budgetrecht door het parlement en de openbare informatie-uitwisseling die daarbij hoort en anderzijds de regels voor de omgang met koersgevoelige informatie op grond van onder andere de Wet financieel toezicht en de Verordening marktmisbruik.<sup>6</sup> In die voorlichting heeft de Afdeling onder andere geadviseerd om werkafspraken te maken met de Tweede Kamer over het voornemen tot het verrichten van een aankooptransactie van aandelen in een beursgenoteerde onderneming. Inmiddels heb ik werkafspraken gemaakt met de commissie Financiën van de Tweede Kamer over het vertrouwelijk informeren van de commissie Financiën.<sup>7</sup> Ook constateert de Afdeling in de voorlichting van 25 maart 2020 dat bij bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen een voorhangprocedure geldt. In beginsel dient die procedure in het openbaar te worden gevolgd, maar onder omstandigheden kan de procedure ook vertrouwelijk worden doorlopen, aldus de Afdeling. In de aanvullende voorlichting van 15 juli 2020 constateert de Afdeling hetzelfde.

De Afdeling adviseert in haar voorlichting van 15 juli 2020 op afzienbare termijn werkafspraken met de Eerste Kamer te maken, in aanvulling op de reeds gemaakte afspraken met de Tweede Kamer. Deze afspraken kunnen gezien de positie van de Eerste Kamer in het begrotingstraject anders luiden dan de reeds gemaakte afspraken met de Tweede Kamer, aldus de Afdeling. Dit advies neem ik graag ter harte. Om die reden ben ik in overleg getreden met de Eerste Kamer om te bezien welke werkafspraken nodig zijn om aan het advies uit de voorlichting te voldoen.

#### Oorsprong en beoogde bedoeling voorhangprocedure, beschreven in artikel 4.7 van de Comptabiliteitswet 2016

##### *Comptabiliteitswet 1976*

De Comptabiliteitswet kent een lange voorgeschiedenis. De eerste moderne Comptabiliteitswet stamt uit 1927.<sup>8</sup> Op 30 augustus 1974 werd een wetsontwerp bij de Tweede Kamer ingediend die de oude wet uit 1927 zou vervangen en die uiteindelijk Comptabiliteitswet 1976 komt te heten.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Voorlichting van 25 maart 2020, No.W06.19.0418/III/Vo.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2019/20, 28165, nr. 323.

<sup>8</sup> Wet van 21 juli 1927, Stb. 1927, 259.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 1973/74, 13037, nrs. 1, 2 en 3. De officiële citeertitel is Comptabiliteitswet (zonder jaartal) maar in de parlementaire stukken wordt geregeld de citeertitel Comptabiliteitswet 1976 gebruikt.

Paragraaf 6 van Hoofdstuk 2 van de Comptabiliteitswet 1976 gaat over privaatrechtelijke rechtshandelingen. In artikelen 37 tot en met 44 staat geregeld privaatrechtelijke rechtshandelingen namens de staat door of namens de minister moeten worden verricht. In sommige gevallen, zoals bij "de oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen of deelneming daarin tot een bedrag van meer dan f 100 000", is een wettelijke machtiging vereist.<sup>10</sup> Dit stond geregeld in artikelen 39 en 40. In de oude Comptabiliteitswet 1927 stond het vereiste van een wettelijke machtiging nog niet. In artikel 41 is bepaald dat voor bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen bij algemene maatregel van bestuur kan worden voorgeschreven dat deze slechts kunnen worden verricht "met Onze machtiging, met machtiging van de Raad van Ministers, door of namens dan wel met machtiging van Onze Minister van Financiën of na overleg met daarbij aan te wijzen Ministers".

Directie Juridische Zaken

Ons kenmerk  
2020-0000205175

In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 40 wordt uiteengezet wat de bedoeling is van het vereiste van een wettelijke machtiging:

*"In bepaalde gevallen is het zeker wenselijk, dat de oprichting of deelneming door de Staat bij of krachtens een wet geschiedt. De wetgever kan dan bepalen in hoeverre voorzieningen dienen te worden getroffen met betrekking tot het toezicht en in hoeverre algemeen voor staatsorganen geldende voorschriften al dan niet van toepassing zijn of wel bijzondere regelingen behoren te worden getroffen. De praktijk kent dan ook verscheidene gevallen, waarin de oprichting van of deelneming door de Staat in privaatrechtelijke lichamen bij de wet is geregeld.*

*Ten aanzien van de vraag of een wettelijke grondslag verplicht dient te worden gesteld, moet worden onderscheiden tussen oprichting door de Staat en deelneming door deze. Tot de oprichting of mede-oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon zal de Staat niet overgaan dan indien het kiezen van deze vorm van veel gewicht wordt geacht voor de behartiging van het hierdoor te dienen belang. Het lijkt juist, dat hiertoe dan niet zonder de instemming van de Staten-Generaal wordt overgegaan. Het komt daarbij niet alleen op de uitgaven aan, welke als gevolg van de oprichting te verwachten zijn, doch ook en vaak niet minder op de rechtsvorm, welke voor de behartiging van het door de Staat te dienen belang wordt gekozen. Zoals reeds werd opgemerkt, zal het dikwijls ook nodig zijn speciale voorzieningen voor het toezicht op het lichaam te treffen of andere regelingen hiervoor vast te stellen.*

*In het onderhavige artikel wordt bepaald, dat voor de oprichting of mede-oprichting door de Staat van een privaatrechtelijke rechtspersoon een machtiging bij of krachtens de wet is vereist.*

*De voorgestelde bepaling heeft niet de strekking dat, voor zover in het verleden stichtingen zijn opgericht zonder dat de machtiging van de wetgever is verkregen, alsnog deze eis zou moeten worden gesteld.*

*Ten aanzien van deelneming door de Staat in door anderen opgerichte privaatrechtelijke rechtspersonen wordt de eis van wettelijke machtiging niet algemeen gesteld. In veel gevallen is de deelneming door de Staat van ondergeschikte betekenis. Daarom wordt het vereiste van machtiging door de wetgever beperkt tot deelnemingen van meer dan f 100 000."<sup>11</sup>*

<sup>10</sup> Kamerstukken II 1973/74, 13037, nr. 3, p. 12.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 1973/74, 13037, nr. 3, p. 30.

Deze toelichting laat zien dat de beoogde bedoeling van het vereiste van machtiging bij wet in de Comptabiliteitswet 1976 is dat de instemming van de Staten-Generaal wenselijk wordt geacht bij de oprichting van of deelneming in een privaatrechtelijk rechtspersoon door de Staat.

#### *Wijziging CW 1976 in 1985*

Op 27 juni 1985 wordt een wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 naar de Kamer gestuurd, getiteld *Wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 inzake machtiging tot oprichting van en deelneming door de Staat in privaatrechtelijke rechtspersonen en inzake controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij andere rechtspersonen dan de Staat*.<sup>12</sup> In artikel 40 komt dan voor het eerst een voorhangprocedure in de Comptabiliteitswet te staan.

Het volgende wordt gewijzigd. Voor de oprichting van een privaatrechtelijk rechtspersoon blijft in beginsel machtiging bij wet nodig. Bij spoedeisende gevallen kan machtiging bij de wet achterwege blijven, mits de Staten-Generaal 14 dagen van tevoren wordt gemeld dat de regering voornemens is een privaatrechtelijk rechtspersoon op te richten. Hierover staat in de artikelsgewijze toelichting:

*"De tweede volzin van het eerste lid beoogt door middel van een mededeling aan beide Kamers van de Staten-Generaal de rigiditeit die het vereiste van machtiging bij wet met zich mee kan brengen, te ondervangen. Met spoedeisende gevallen wordt gedoeld op situaties waarin de effectiviteit van het te voeren beleid (mede) afhankelijk is van de snelheid waarmee met de beleidsuitvoering een aanvang wordt genomen. Het is alsdan gewenst over te kunnen gaan tot (mede-)oprichting van de desbetreffende privaatrechtelijke rechtspersoon zonder wettelijke machtiging. De totstandkoming van een wettelijke voorziening, waarmee gewoonlijk tenminste een aantal maanden is gemoeid, hoeft dan geen vertragende factor te vormen bij de beleidsuitvoering."*<sup>13</sup>

Bij deelneming aan privaatrechtelijke rechtspersonen is de voorhangprocedure van 14 dagen regel geworden. Slechts bij uitzondering is een wettelijke machtiging vereist. Daarover merkt de toelichting op:

*"In afwijking van de situatie bij oprichting en mede-oprichting is voor deelnemingen en verstrekkingen de mededelingsprocedure regel en de machtiging bij wet uitzondering. Dit is met name van belang, omdat bij deelnemingen met overwegend een financieringsdoel en verstrekkingen als in het vierde lid bedoeld veelal spoed moet worden betracht om de continuïteit van de te steunen onderneming veilig te stellen. Overigens merken de ondergetekenden op dat voor elke deelneming of verstrekking door de Staat steeds een begrotingsvoorziening bij wet moet zijn of worden getroffen.*

<sup>12</sup> Kamerstukken II 1984/85, 19062, nrs. 1-3.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 1984/85, 19062, nr. 3, p. 22-23.

*Het budgetrecht van het parlement wordt met de voorgestelde meldingsprocedure in dit artikellid dan ook niet aangetast. (...) Een handelwijze waarbij de meldingsplicht wordt ontweken doordat in een relatief korte periode gefaseerd een aandelenpakket wordt verworven waarmee in totaal een belang van f 1 min. of meer is gemoeid, is in strijd te achten met de geest van de onderhavige regeling. (...) Opgemerkt wordt dat het niet uitgesloten moet worden geacht dat in bepaalde situaties aan een mededeling aan de Staten-Generaal inzake een voorgenomen deelneming een vertrouwelijk karakter moet worden gegeven.”<sup>14</sup>*

De beoogde bedoeling van zowel het vereiste van machtiging bij wet als de lichtere voorwaarde van een voorhangprocedure bij het deelnemen in een privaatrechtelijk rechtspersoon blijft in alle gevallen het informeren van de Staten-Generaal. De reden waarom wordt gekozen voor een voorhangprocedure is, omdat het vereiste van machtiging bij wet te rigide wordt geacht. Het belang van het informeren van de Staten-Generaal wordt onverminderd van belang geacht. In de toelichting wordt expliciet rekening gehouden met de situatie dat het informeren van de Staten-Generaal “een vertrouwelijk karakter” kan krijgen.

#### *Wijziging CW 1976 in 1989*

Op 13 januari 1989 wordt opnieuw een wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 ingediend bij de Kamer.<sup>15</sup> De voorhangprocedure wordt daarmee verplaatst naar artikel 29. In de artikelsgewijze toelichting bij het nieuwe artikel 29 staat:

*“Voor een toelichting bij dit artikel wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 40 CW 76 in het eerste wijzigingsvoorstel van de CW 76 (Kamerstukken II, 1984/1988, 19 062).”<sup>16</sup>*

De wijziging in 1989 betreft dus alleen een andere plek in de wet, er wordt geen inhoudelijke aanpassing beoogd.

#### *Comptabiliteitswet 2001*

Op 5 juli 2001 wordt een voorstel voor een nieuwe Comptabiliteitswet 2001 ingediend bij de Tweede Kamer die de Comptabiliteitswet 1976 vervangt.<sup>17</sup> Paragraaf 5 van Hoofdstuk II, bestaande uit artikelen 32-36, gaat over privaatrechtelijke rechtshandelingen. Artikel 34 gaat over de voorhangprocedure. In de artikelsgewijze toelichting bij dit artikel staat:

*“Dit was het oude artikel 29. Er zijn geen inhoudelijke wijzigingen in aangebracht. Om het artikel beter leesbaar te maken, is een aantal lange artikelleden opgesplitst in meerdere leden.”<sup>18</sup>*

---

<sup>14</sup> Kamerstukken II 1984/85, 19062, nr. 3, p. 23-25.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 1988/89, 20994, nrs. 1-2.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 1988/89, 20994, nr. 3, p. 46. Hier is sprake van een typefout, waar staat 1984/1988 moet staan 1984/1985.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27849, nrs. 1-2.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27849, nr. 3, p. 37.

Hoewel de regering volgens de memorie van toelichting geen inhoudelijke wijzigingen bij dit artikel heeft beoogd, wordt de voorhangprocedure tot de regel in plaats van de uitzondering verheven bij het oprichten van een privaatrechtelijk rechtspersoon.<sup>19</sup> Pas als een van beide Kamers dat wenst, is een machtiging bij wet vereist.<sup>20</sup> Ook bij deelname in een privaatrechtelijk rechtspersoon geldt een voorhangprocedure van 30 dagen.<sup>21</sup> In het nader rapport,<sup>22</sup> de memorie van toelichting<sup>23</sup>, de nota naar aanleiding van het verslag<sup>24</sup> en het wetgevingsoverleg<sup>25</sup> wordt niet toegelicht waarom de voorhangprocedure regel is geworden. Ook de Eerste Kamer gaat er niet op in.<sup>26</sup> Artikel 34 is niet gewijzigd gedurende de parlementaire behandeling van de Comptabiliteitswet 2001 en is in dezelfde vorm in het Staatsblad gekomen zoals het is ingediend bij de Tweede Kamer.<sup>27</sup>

#### *Rapport "Verbinding verbroken?"*

Niet alleen in de wetgeving is er aandacht voor de informatievoorziening rond voornemens die kunnen leiden tot privaatrechtelijke rechtshandelingen als het oprichten van rechtspersonen of het kopen van aandelen. Ook in overige parlementaire stukken is er aandacht voor, bijvoorbeeld in een parlementair onderzoek van de Eerste Kamer. Op 30 oktober 2012 wordt het rapport "Verbinding verbroken?" van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten aangeboden aan de voorzitter van de Eerste Kamer. In dit rapport worden het gevoerde beleid, het wetgevingsproces en de parlementaire besluitvorming rondom privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten gedurende de afgelopen decennia onderzocht.<sup>28</sup> In het bij het rapport gevoegde besliskader staat dat het parlement reeds bij een *voornemen* tot een privatisering dient te worden geïnformeerd:

*"In deze eerste fase van de besluitvorming bestaat een voornemen tot privatisering of verzelfstandiging. Dit voornemen kan ontstaan door eerdere beleidsafspraken, vanuit politieke wensen of vanuit de betrokken organisatie en/of de beleidssector. Ook kunnen er juridische aanleidingen zijn, bijvoorbeeld Europese wetgeving, of financieel-economische redenen.*

*Essentieel is dat de belangrijkste partijen reeds in een vroeg stadium over het voornemen worden geïnformeerd. Dit zal meestal gebeuren door de regering, dat wil zeggen in elk geval door de vakminister en/of ministers*

---

<sup>19</sup> Artikel 34, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 zoals die in werking is getreden met ingang van 1 september 2002.

<sup>20</sup> Artikel 34, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 zoals die in werking is getreden met ingang van 1 september 2002.

<sup>21</sup> Artikel 34, vijfde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 zoals die in werking is getreden met ingang van 1 september 2002.

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27849, B.

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27849, nr. 3.

<sup>24</sup> Kamerstukken II 2001/02, 27849, 8.

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2001/02, 27849 en 28035, nr. 22.

<sup>26</sup> Kamerstukken I 2001/02, 27849, nr. 327b en Handelingen I 2001/02, nr. 35, p. 1733-1738.

<sup>27</sup> Vergelijk Kamerstukken II 2001/02, 27849, nr. 2, p. 13 en Stb. 2002, 413, p. 13-14.

<sup>28</sup> Kamerstukken I 2012/13, C, B, p. 3.

die zijn belast met generiek beleid (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – BZK – en de minister van Financiën), indien relevant.

Zowel het parlement als de betrokken organisatie, stakeholders uit de beleidssector en/of de samenleving als geheel moeten van het voornemen op de hoogte zijn of worden gesteld, zodat deze zich hierover kunnen uitspreken en zich bewust zijn van hun eigen rol in de komende besluitvorming.<sup>29</sup>

Directie Juridische Zaken

Ons kenmerk  
2020-0000205175

Op 25 maart 2013 heeft het kabinet gereageerd op het rapport. Het kabinet besluit "het door de onderzoekscommissie ontwikkelde besliskader ten behoeve van toekomstige besluitvorming over privatiseringen en verzelfstandigingen te gebruiken om het parlement tijdig en adequaat te informeren."<sup>30</sup> Overigens hoeft het informeren over een voornemen tot privatisering niet in alle gevallen samen te vallen met de voorhangprocedure uit de Comptabiliteitswet bij privaatrechtelijke rechtshandelingen, maar het is evenmin uitgesloten dat er een samenloop is. De voorhangprocedure geldt pas als de staat daadwerkelijk wil overgaan tot de privaatrechtelijke rechtshandeling. Het voornemen tot privatisering komt over het algemeen in een eerder stadium op.

#### *Wijziging CW 2001 in 2014*

De Comptabiliteitswet 2001 is in totaal zes keer gewijzigd. Artikel 34 blijft ongewijzigd in de eerste vijf wijzigingen. De zesde wijziging, die op 6 januari 2014 wordt aangeboden aan de Tweede Kamer, betreft een uitbreiding van de voorhangprocedure.<sup>31</sup> Wetstechnisch wordt artikel 34 ingekort en worden de artikelen 34a, 34b en 34c toegevoegd. In de memorie van toelichting staat het volgende:

*"Door middel van de wijzigingen in de onderdelen L en M wordt de voorhangprocedure bij de Tweede en Eerste Kamer voor bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen uitgebreid. Aanleiding daartoe vormen diverse overleggen die de Minister van Financiën in periode 2008–2010 met de Tweede Kamer heeft gevoerd onder andere naar aanleiding van de overname van Fortis Bank Nederland NV en de steunverlening aan ING door middel van de Illiquid Assets Backup Facility. (Kamerstukken II, 2008/09, 31.371, nr. 95). De voorhangprocedure houdt in dat bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen niet eerder mogen plaatsvinden dan nadat het voornemen daartoe aan de beide Kamers is gemeld, waarbij de Kamers 30 dagen de gelegenheid hebben om daarover – als daartoe door een bepaalde quorum aan kamerleden de behoefte wordt gevoeld – met de betrokken Minister in overleg te gaan. De periode van 30 dagen kan vervolgens nog worden verlengd met ten minste 14 dagen, waarna de betrokken Kamer de Minister moet laten weten of zij het wenselijk acht dat voor*

<sup>29</sup> Kamerstukken I 2012/13, C, B, p. 99.

<sup>30</sup> Kamerstukken I 2012/13, C, I, p. 1.

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33837, nrs. 1-3. Volledige titel: Wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 onder andere in verband met het invoeren binnen de rijksdienst van verplichtingen-kasagentschappen en van een gezamenlijke accountantsdienst en in verband met het uitbreiden van de voorhangprocedure bij de Staten-Generaal ter zake van bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen door het Rijk (Zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001).

*de voorgenomen rechtshandeling eerst een wettelijke machtiging wordt geregeld. Als van die optie van een wettelijke machtiging gebruik wordt gemaakt, dient dus eerst een wetsvoorstel te worden ingediend en door beide Kamers te worden aangenomen, waarin de machtiging wordt verleend om de rechtshandeling te doen plaatsvinden. Sinds het begin van de jaren negentig hebben de Kamers van de optie van een machtigingswet nauwelijks gebruik gemaakt. Na het overleg met de betrokken Minister werd in het algemeen «stilzwijgend» met de rechtshandeling ingestemd. Voor zover er aan de rechtshandeling financiële consequenties zijn verbonden, zoals in de situatie van het deelnemen in het aandelenkapitaal van ondernemingen, was en is er altijd ook nog een budgettaire voorziening nodig via een (suppletoire) begrotingswet. De voorhangprocedure komt dus niet in de plaats van het budgetrecht. Het is een extra controlemiddel in handen van de Staten-Generaal. Het doel van de voorhangprocedure is dat de Staten-Generaal vooraf een oordeel kunnen uitspreken over de juistheid van het voornemen van de regering om een bepaalde privaatrechtelijke rechtshandeling te verrichten.»<sup>32</sup>*

Directie Juridische Zaken

Ons kenmerk  
2020-0000205175

Met andere woorden, de beoogde bedoeling van de wetgever is nog steeds het informeren van de Staten-Generaal. In dit verband staat in de memorie van toelichting expliciet geschreven dat de voorhangprocedure niet in de plaats komt van het parlementaire budgetrecht.

#### *Comptabiliteitswet 2016*

Op 8 maart 2016 wordt een voorstel voor de Comptabiliteitswet 2016 bij de Tweede Kamer ingediend.<sup>33</sup> De Comptabiliteitswet 2001 wordt daarmee ingetrokken. De inhoud van de artikelen 34, 34a en 34b uit de CW 2001 komt terecht in het nieuwe artikel 4.7 CW 2016.<sup>34</sup> In de memorie van toelichting bij artikel 4.7 staat:

*"De voorhangprocedure voor een privaatrechtelijke rechtshandeling is ten opzichte van de Comptabiliteitswet 2001 niet gewijzigd. Deze procedure is van toepassing op privaatrechtelijke rechtshandelingen die in het eerste lid van dit artikel zijn omschreven. In het derde lid is een aantal privaatrechtelijke rechtshandelingen opgenomen waarvoor het volgen van de voorhangprocedure niet verplicht is voorgeschreven. Het doel van de voorhangprocedure is om beide Kamers der Staten-Generaal vooraf een oordeel te kunnen laten geven over bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen die het kabinet wil gaan verrichten.»<sup>35</sup>*

Uit de memorie van toelichting bij de Comptabiliteitswet 2016 blijkt dat de beoogde bedoeling van de wetgever is om de Staten-Generaal te informeren. Bij de eerste nota van wijziging bij de Comptabiliteitswet 2016 wordt een kleine redactionele wijziging doorgevoerd in artikel 4.7.<sup>36</sup> Verder is artikel 4.7 sinds de

<sup>32</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33837, nr. 3, p. 10-11.

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34426, nrs. 1-3.

<sup>34</sup> Het oude artikel 34c CW 2001 komt in artikel 4.8 CW 2016.

<sup>35</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34426, nr. 3, p. 90.

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34426, nr. 8, p. 6.



inwerkingtreding van de Comptabiliteitswet 2016 op 1 januari 2018 niet meer gewijzigd.

Directie Juridische Zaken

### Conclusie

Ons kenmerk  
2020-0000205175

Uit bovenstaand overzicht van de wetsgeschiedenis van artikel 4.7 van de Comptabiliteitswet 2016 blijkt dat de beoogde bedoeling van de wetgever bij de voorhangprocedure niet is gewijzigd vanaf het moment dat de voorhangprocedure werd geïntroduceerd. Vanaf de introductie in 1985<sup>37</sup> is de voorhangprocedure bedoeld om de Staten-Generaal te informeren. Voor zover ik heb kunnen nagaan is daarbij geen onderscheid gemaakt tussen het informeren van de Eerste Kamer of de Tweede Kamer. Dit is in lijn met de conclusie van de Afdeling dat de regels over budgetrecht, informatieplicht en openbaarheid betrekking hebben op zowel de Tweede als de Eerste Kamer en dat er in dat opzicht geen verschil is tussen de informatiepositie van beide Kamers.<sup>38</sup> Ook constateert de Afdeling terecht dat onder omstandigheden een vertrouwelijke voorhangprocedure kan worden gevolgd.<sup>39</sup> Dit is meermalen aangehaald in de parlementaire stukken en is bevestigd in de werkafspraken die zijn gemaakt met de Commissie Financiën van de Tweede Kamer.<sup>40</sup> Daarbij herhaal ik graag wat de Afdeling in haar voorlichting van 25 maart 2020 heeft gesteld, namelijk dat het "een misverstand zou zijn te denken dat vooraf elke mogelijk denkbare situatie waarin de regering de Kamers vertrouwelijk wil informeren met werkafspraken kan worden bestreken".<sup>41</sup>

### Vervolgstappen

Het voorgaande heeft mij ertoe gebracht om, zoals hierboven uiteen is gezet, in overleg te treden met de Eerste Kamer om te bezien of het mogelijk is werkafspraken te maken met de Eerste Kamer, in aanvulling op de reeds gemaakte afspraken met de Tweede Kamer, die vorm geven aan de praktijk rond het doorlopen van de voorhangprocedure bedoeld in artikel 4.7 van de Comptabiliteitswet 2016. Indien het overleg met de Eerste Kamer leidt tot een bevredigend resultaat, vervalt mijns inziens de noodzaak tot een wettelijke aanpassing van artikel 4.7 van de Comptabiliteitswet 2016. Graag treed ik daarover te zijner tijd met uw Kamer in overleg.

Een afschrift van deze brief stuur ik naar de voorzitter van de Eerste Kamer.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,

W.B. Hoekstra

---

<sup>37</sup> Zie hierboven onder: *Wijziging CW 1976 in 1985*

<sup>38</sup> Voorlichting van 15 juli 2020, No.W06.20.0181/III/Vo, p. 3-4.

<sup>39</sup> Idem, p. 3.

<sup>40</sup> Kamerstukken II 2019/20, 28165, nr. 323.

<sup>41</sup> Voorlichting van 25 maart 2020, No.W06.19.0418/III/Vo, p. 15.