

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 IX

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2021

Nr. 3

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. 7 september 2020 en het nader rapport d.d. 14 september 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 september 2020, no. 2020001648, 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 vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2021, met memorie van toelichting.

*Artikel 4 van de Begrotingswet Financiën bepaalt dat de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) als volgt wordt gewijzigd:
«Aan artikel 2.1 wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van het vijfde lid, onderdeel d, door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:
e. de begroting van het Nationaal Groeifonds.»*

Deze nieuwe bepaling in artikel 2.1 CW 2016 vormt de wettelijke grondslag voor het Nationaal Groeifonds. Hiermee wordt een zogeheten niet-departementale begroting aan de rijksbegroting toegevoegd. De wettelijke bepaling in de CW 2016 krijgt terugwerkende kracht tot en met 15 september 2020.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de wijze waarop het Nationaal Groeifonds wordt ingesteld. Zij adviseert de begrotingswet niet te gebruiken om wijzigingen in andere wetten door te voeren. Het voorgestelde fonds is naar zijn aard een begrotingsfonds in de zin van artikel 2.11 CW 2016. De Afdeling adviseert het begrotingsfonds in te stellen door middel van een afzonderlijke instellingswet en daarbij de voor begrotingsfondsen geldende waarborgen in acht te nemen. Daarbij hoort dat in de wet nauwkeurig wordt omschreven voor welke doelen de

middelen van het fonds bijeen worden gebracht en kunnen worden ingezet. Voorts dient daarbij de verhouding van het fonds ten opzichte van reeds bestaande investeringsregelingen en de afbakening met die regelingen in ogenschouw te worden genomen.

De Afdeling is van oordeel dat het voorstel in verband met deze opmerkingen nader dient te worden overwogen.

a. Het gebruik van de begrotingswet om de CW 2016 aan te passen

In het voorstel wordt de begrotingswet van het Ministerie van Financiën gebruikt om een andere wet – de CW 2016 – aan te passen.

Zoals de Afdeling eerder heeft opgemerkt en benadrukt dient het uitgangspunt te zijn dat de inhoud van de begrotingswetten beperkt blijft tot de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk.¹ Het bijzondere karakter van de begrotingswetten komt ook tot uitdrukking in de van de normale wetgevingsprocedure afwijkende procedureregels, die zijn neergelegd in de CW 2016. Het past slecht in de systematiek van afzonderlijke begrotingswetten op grond van artikel 105, eerste lid, van de Grondwet, dat in de desbetreffende voorstellen tevens bepalingen worden opgenomen die strekken tot wijziging van niet-begrotingswetten.²

b. Fonds

Het voorgestelde investeringsfonds heeft alle kenmerken van een begrotingsfonds in de zin van artikel 2.11 CW 2016. Het is erop gericht meerjarig geld apart te zetten ten behoeve van bepaalde uitgaven die niet regulier en gelijkmatig over de jaren zijn verspreid.

De Afdeling merkt op dat de thans voorgestelde niet-departementale begroting minder goed past voor het beoogde fonds, nu voor de reguliere begrotingen een voorziening als in artikel 2.11, vierde lid, CW 2016 ontbreekt. Dit artikellid bepaalt dat een voordelig jaarsaldo van een begrotingsfonds ten gunste van de begroting van het fonds van het daarop volgende jaar wordt gebracht. Bij een niet-departementale begroting ontbreekt een dergelijke bepaling. Ook ontbreekt in de wet een omschrijving van de doelen waarvoor de middelen die in het fonds apart zijn gezet, kunnen worden besteed, zoals artikel 2.11, derde lid, onder a, CW 2016 voorschrijft ten aanzien van begrotingsfondsen (zie ook hierna onder c).

Uit de toelichting blijkt niet waarom er voor is gekozen om een aparte categorie «e» toe te voegen in artikel 2.1 lid 5 CW 2016 en niet voor de geëigende weg van een instellingswet voor een begrotingsfonds.

Gelet op het voorgaande ligt het, zoals ook de Algemene Rekenkamer opmerkt³, voor de hand overeenkomstig artikel 2.11 CW 2016 te voorzien in een zelfstandige instellingswet voor het (begrotings)fonds.

¹ De Afdeling maakte deze opmerking eerder in onder andere de adviezen over de begroting van het Ministerie van Financiën voor 2008, 2012 en 2013 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IXB, nr. 3, Kamerstukken II 2011/12, 33 000 IXB, nr. 3 en Kamerstukken II 2012/13, 33 400 IX, nr. 3).

² Zie voor een bespreking van dit onderwerp ook T.C. Borman, 2015, «De begrotingswet: een wet als iedere andere?», in: RegelMaat 2015–2, p. 144–158.

³ Algemene Rekenkamer, brief aan de Minister van Financiën, 31 augustus 2020, in het kader van artikel 7.40 CW 2016.

c. De formulering van de doelstellingen van het fonds

In de voorgestelde wettekst zijn geen doelstellingen geformuleerd. De toelichting noemt drie thema's die aandacht behoeven (kennisontwikkeling, R&D en infrastructuur) en waarin geïnvesteerd kan worden.

De Afdeling wijst in dit verband op de wettelijke eis voor begrotingsfondsen dat de doelomschrijving wettelijk wordt vastgelegd.⁴ De functie daarvan is dat daarmee wettelijk is bepaald waaraan de middelen die apart worden gezet, mogen worden besteed. Daarmee wordt voorkomen dat geld bestemming gaat zoeken en gelden ondoelmatig worden besteed. Tevens is daarmee voor het parlement duidelijk waarop het de regering kan controleren.⁵

De Afdeling wijst in dit verband nog op onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de besteding van de aardgasbaten en de wijze waarop die via het FES is verlopen. De lessen uit dit onderzoek kunnen bijdragen aan een doelmatige en doeltreffende besteding van publieke middelen bij de opzet van andere fondsen.⁶ De Rekenkamer onderstreept onder andere het belang van nauwkeurig omschreven doelstellingen, transparante verantwoording en onafhankelijke advisering over de toewijzing van de middelen. De instelling van een commissie voor de selectie van investeringsvoorstellen kan daarbij overigens dienstbaar zijn, maar ook dan is het van belang te leren van het verleden.⁷

De Afdeling merkt op dat door het ontbreken van een wettelijke doelomschrijving en afbakening voor het fonds er rekening mee moet worden gehouden dat de hiervoor genoemde risico's zich voltrekken en afbreuk wordt gedaan aan de controlefunctie van het parlement. De Afdeling is dan ook van oordeel dat in de instellingswet voor dit fonds een duidelijke doelomschrijving en afbakening dient te worden opgenomen.

Belangrijk aandachtspunt daarbij is, dat naast reeds bestaande investeringsregelingen, zoals het Infrastructuurfonds en het Toekomstfonds en enkele fiscale regelingen, zoals de WBSO, recent een aantal nieuwe regelingen zijn of worden ingevoerd, zoals Invest-NL, Invest International en onlangs in het derde Corona-steunpakket.⁸ Dit roept de vraag op naar de verhouding van het thans voorgestelde Nationaal Groeifonds tot de verschillende regelingen en de afbakening tussen die regelingen. In dit verband wijst de Afdeling nog op de suggestie van de Algemene Rekenkamer, dat de beoogde investeringen ook via de bestaande instrumenten kunnen plaatsvinden, of tijdelijk via de departementale begrotingen, nu de doelstellingen ervan veel overlap vertonen.⁹

Voorts dient aandacht te worden besteed aan de wijze waarop het fonds zal functioneren. Zo dient ingegaan te worden op de risico's die het fonds met zich meebrengt voor de overheidsfinanciën, onder andere in verband

⁴ Artikel 2.11, derde lid, CW 2016. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁵ Zie ook het commentaar van de Algemene Rekenkamer van 31 augustus 2020, waarin het belang wordt benadrukt van een wettelijke verankering van de kernelementen voor het fonds en het functioneren ervan.

⁶ Algemene Rekenkamer, 2014, Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's. par. 5.3 «Lessen bij fondsvorming».

⁷ Ook het FES kende een dergelijke commissie.

⁸ Brief van 28 augustus 2020, inzake steun- en herstellepakket (Kamerstukken I 2019/20, 35 420, M).

⁹ Algemene Rekenkamer, brief aan de Minister van Financiën van 31 augustus 2020. Overigens wijst de Afdeling erop dat het fonds en de doelstellingen ervan ook sterke overeenkomsten vertonen met het FES. Indien het te omslachtig wordt gevonden om te voorzien in een apart wetsvoorstel voor een instellingswet, kan er ook voor worden gekozen om het FES op de voet van artikel 4a van de Wet Fonds Economische Structuurversterking, met relatief kleine aanpassingen in die wet (met name artikel 2), te laten herleven.

met rente- en kredietrisico's. Noch de toelichting bij artikel 4, noch de toelichting op de begroting van het Nationaal Groeifonds geven hierover duidelijkheid.

d. Advies

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling artikel 4 van de Begrotingswet Financiën te schrappen en alsnog te voorzien in een instelingswet voor een begrotingsfonds.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Blijkens de mededelingen van de Directeur van Uw Kabinet machtigde Uwe Majesteit de afdeling Advisering van de Raad van State haar adviezen inzake de voorstellen van Wet tot vaststelling van de begrotingsstaten 2021 rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Het betreft de mededelingen van 31 augustus en 2 september 2020.

Blijkens de adviezen van 7 september 2020, nummers:

W01.20.0298/I	de Koning (I);
W04.20.0300/I	Staten Generaal (IIA);
W04.20.0302/I	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad (IIB);
W01.20.0299/I	Ministerie van Algemene Zaken (IIIA), het Kabinet van de Koning (IIIB); de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (IIIC)
W04.20.0301/I	Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H);
W02.20.0307/II	Ministerie van Buitenlandse Zaken (V);
W16.20.0310/II	Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI);
W04.20.0303/I	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII);
W05.20.0306/I	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII);
W06.20.0311/III	Ministerie van Financiën (IXB) en Nationale Schuld (IXA);
W07.20.309/II	Ministerie van Defensie (X);
W17.20.0315/IV	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII);
W18.20.0318/IV	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII)
W11.20.0314/IV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F);
W12.20.0312/III	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV);
W13.20.0313/III	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI);
W02.20.0308/II	Ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII);
W18.20.0319/IV	Nationaal Groeifonds (XIX);
W17.20.0316/IV	Infrastructuurfonds (A);
W04.20.0304/I	Gemeentefonds (B)
W04.20.0305/I	Provinciefonds (C);
W17.20.0317/IV	Deltafonds (J)
W07.20.0324/II	Defensiematerieelbegrotingsfonds (K)

kan de Afdeling zich verenigen met de daarin voorgedragen voorstellen van Wet inzake de vaststelling van de begrotingsstaten 2021. Er is sprake van één niet-blanco advies met betrekking tot de begroting van het Ministerie van Financiën. In de bijlage bij dit Nader Rapport ga ik in op de opmerkingen van de Afdeling in het niet-blanco advies.

Voorts is het inmiddels noodzakelijk gebleken in een aantal begrotingen een wijziging aan te brengen. Ik verwijs Uwe Majesteit daarvoor naar de bijlagen bij dit Nader Rapport.

Ten behoeve van de afdeling Advisering van de Raad van State doe ik Uwe Majesteit een afschrift toekomen van dit Nader Rapport en van de daarbij behorende bijlagen¹⁰.

Overeenkomstig de door U verleende machtiging van 6 maart 1992, nr. 92.002038, zal de ondergetekende de begrotingsstukken voor het jaar 2021 op de derde dinsdag van september bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal indienen.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

¹⁰ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer