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

Bijlage bij Nader Rapport inzake de begroting 2021

Betreft: Advies Raad van State d.d. 7 september 2020 No.W06.20.0311/III

I. Opmerkingen Advies Raad van State over artikel 4 inzake het Nationaal groeifonds (NGF)

Blijkens bijgaand advies heeft de Afdeling advisering van de Raad van State over bovenvermelde begroting een aantal opmerkingen gemaakt over de wijze waarop het Nationaal Groeifonds (NGF) wordt ingesteld. De Afdeling is van oordeel dat het voorstel in verband met deze opmerkingen nader dient te worden overwogen en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast. Dit geeft mij aanleiding tot de volgende reactie.

a. Het gebruik van de begrotingswet om de Comptabiliteitswet 2016 (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.

De Afdeling stelt en benadrukt het uitgangspunt dat de inhoud van de begrotingswetten[1] gelet op het bijzondere karakter van de begrotingswetten beperkt blijft tot de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk. Ook stelt de Raad dat dit tot uitdrukking komt in de normale wetgevingsprocedure afwijkende procedureregels, die zijn neergelegd in de CW 2016 en dat het slecht in de systematiek van afzonderlijke begrotingswetten past op grond van artikel 105, eerste lid, van de Grondwet.

Ik onderschrijf de stelling dat begrotingswetten een bijzonder karakter hebben. Begrotingswetten zijn echter wetten in formele zin, waarin in beginsel ook andere bepalingen kunnen worden opgenomen die verband houden met de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk. De beoogde aanpassing van de CW 2016 betreft de toevoeging van een niet-departementale begroting aan reeds bestaande begrotingshoofdstukken om de wettelijke grondslag voor het NGF tijdig te regelen. Het doel is om het NGF per 1 januari 2021 in te voeren. Gelet hierop is snelheid noodzakelijk. Het schrappen van artikel 4 van de Begrotingswet van Financiën en het opstellen van een instellingswet voor een begrotingsfonds op basis van artikel 2.11 van de CW 2016 is in dit stadium daarom niet haalbaar. Dit zou tot vertraging van het NGF leiden. Het kabinet is voornemens om de investeringen in kennisontwikkeling, research & development, innovatie en infrastructuur te verhogen en deze kabinetsperiode de eerste voorstellen te presenteren. Dit is in lijn met adviezen van de experts en de internationale organisaties, zoals IMF en de Europese Commissie. De noodzaak van investeringen in het verdienvermogen van Nederland op de lange termijn zijn door de huidige crisis extra zichtbaar geworden, ook daarom is snelheid geboden.

Het komt regelmatig voor dat begrotingswetten bepalingen bevatten die niet beperkt blijven tot de begroting van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk of die strekken tot wijziging van niet-begrotingswetten. Dat is niet alleen het geval bij begrotingswetten van het ministerie van Financiën, zoals bij de begroting voor het jaar 2012[2] en het jaar 2013[3], maar ook bij begrotingswetten van andere ministeries, zoals de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het jaar 2013.[4] Ook zijn er voorbeelden van begrotingswetten waarbij permanente wijzigingen zijn aangebracht in andere wetten.[5] In al deze gevallen hebben de Staten-Generaal deze wetten aangenomen.[6] Ook in de wetenschap is opgemerkt dat het strikt genomen

---

[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, 31200 IXB, nr. 3, Kamerstukken II 2011/12, 33000 IXB, nr. 3 en Kamerstukken II 2012/13, 33400-IX, nr. 3).
[2] Kamerstukken II 2011/12, 33000 IXB, nr. 1.
[3] Kamerstukken II 2012/13, 33400 IX, nr. 1.
[4] Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2013, Kamerstukken II 2012/13, 34000 VIII, nr. 1.
[5] Zie bijvoorbeeld de Vaststelling van de begroting van het BTW-compensatiefonds voor het jaar 2008, Kamerstukken II 2007/08, 31200 G, nr. 1.
[6] Stb. 2012, 137; Stb. 2013, 83; Stb. 2013, 34; Stb. 2008, 258.

mogelijk lijkt een andere wet te wijzigen met een begrotingswet, zoals in het huidige voorstel gebeurt.[7]

Geconcludeerd kan worden dat er precedenten zijn voor het nu voorliggende voorstel waarmee de Comptabiliteitswet 2016 wordt gewijzigd via de begrotingswet van het Ministerie van Financiën.

Ik heb over deze wijziging overleg gevoerd met de Algemene Rekenkamer op grond van artikel 7.40 van de CW 2016. De aandachtspunten uit de reactie van de Algemene Rekenkamer (die als bijlage is bijgevoegd) zijn in dit nader rapport geadresseerd. Nu het formeel overleg met de Algemene Rekenkamer is gevolgd, is er op dat punt geen verschil met de reguliere procedure die wordt doorlopen bij de aanpassing van de CW 2016.

b. Fonds en c. de formulering van de doelstellingen van het fonds

De Afdeling stelt dat het voorgestelde NGF alle kenmerken heeft 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, zoals artikel 2.11, derde lid, onder a, CW 2016 voorschrijft ten aanzien van begrotingsfondsen. 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.[8] De Afdeling geeft verder aan dat niet uit de toelichting blijkt waarom ervoor 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.

De reden waarom er is gekozen voor een niet-departementale begrotingswet boven een Instellingswet voor een begrotingsfonds is hoofdzakelijk de snelheid waarmee het NGF wordt geïntroduceerd. Het opstellen van een instellingswet voor een begrotingsfonds op basis van artikel 2.11 van de CW 2016 is gelet op de gebruikelijke doorlooptijd van de reguliere wetgevingsprocedure niet haalbaar en is daarom niet wenselijk. Door de opmerkingen van de Afdeling in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4 van de Begrotingswet van Financiën te verwerken wordt het budgetrecht van het parlement en de controle van de Algemene Rekenkamer voor de niet-departementale begroting geborgd. Zo wordt er een 100%-eindejaarsmarge gehanteerd en worden de doelen in de memorie van toelichting omschreven. Daarnaast bepaalt de Ontwerpbegroting 2021 van het NGF waaraan de middelen besteed gaan worden. De Afdeling heeft een blanco advies aan deze begroting toegekend. Door de 100%-eindejaarsmarge wordt voorkomen dat geld een bestemming gaat zoeken en gelden ondoelmatig worden besteed. Door de wijzigingen en de omschrijving in de begrotingswet van het NGF is het voor het parlement duidelijk waarop het de regering kan controleren. Het kabinet is van oordeel dat het NGF als niet-departementale begroting met de doorgevoerde aanpassingen wettelijk is verankerd.

Het primaire doel van het NGF is het duurzaam versterken van het verdienvermogen, ofwel het structureel vergroten van bruto binnenlands product (bbp, volgens definitie CBS). Door de productiviteit van de Nederlandse economie te vergroten, neemt ons nationale inkomen in de toekomst toe. Dit vergroot de bestedingsruimte van huishoudens en bedrijven. Ook leidt dit tot hogere belastinginkomsten. Het NGF kan een bijdrage toekennen via een budgetoverheveling in de vorm van een desaldering aan een andere begroting om vanuit daar te investeren. In dat geval

---

[7] T.C. Borman, 2015, 'De begrotingswet: een wet als iedere andere?', in: RegelMaat 2015-2, p. 151. Zie ook P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel II*, 1ste druk, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1947, p. 432; J.L.W. Broeksteeg, 'Begrotingswet, indemniteitswet en slotwet. Over het rechtskarakter van enkele ongewone wetten', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *De staat van wetgeving. Opstellen aangeboden aan prof. Mr. C.A.J.M. Kortmann*, Deventer: Kluwer 2009, p. 336; en J. Mulder, *Comptabiliteitsrecht van het Rijk*, Studiepockets staats- en bestuursrecht nr. 25, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995, p. 33.

[8] 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.

wordt op de ontvangende begroting een ontvangst vanuit het NGF zichtbaar, waar de daadwerkelijke investeringsuitgave tegenover staat. Investeringen in mobiliteitsinfrastructuur zullen in principe worden gedaan door bijdragen te doen aan het Infrastructuurfonds. De daadwerkelijke investering wordt dan vanuit het Infrastructuurfonds gedaan (of in het geval van waterinfrastructuur vanuit het Deltafonds). Voor R&D en Innovatie en kennisontwikkeling hangt het af van het type investering. Waar een investering nauwe aansluiting vindt bij bestaand beleid en budget kan besteding via de begroting van het desbetreffende departement plaatsvinden. In andere gevallen kunnen uitgaven in de toekomst indien dit door de Staten-Generaal wordt gewenst direct vanuit de niet-departementale begroting worden gedaan. De fondsbeheerders zullen per geval bezien welke vorm het meest voor de hand ligt. Aanvankelijk is het echter niet de bedoeling dat het NGF direct gaat investeren vanuit de eigen begroting, maar zullen middelen worden verdeeld naar de departementale begrotingen. Dit heeft als voordeel dat er op basis van de regels en procedures van de departementen wordt verplicht en betaald, zodat de Staten-Generaal de toevoeging aan de departementale begrotingen en de onttrekkingen aan het NGF kunnen goedkeuren via een begrotingswet.

Voor de niet-departementale begroting van het NGF geldt een 100%-eindejaarsmarge, waardoor het beschikbare budget kan worden meegenomen naar volgende jaren. Dit is conform de afspraken in de praktijk bij een aantal investeringsartikelen. Zo is de afgelopen jaren bijvoorbeeld een 100%-eindejaarsmarge gehanteerd op het investeringsartikel van de begroting van Defensie. Als er geen goede projecten zijn, is het immers niet de bedoeling dat het budget toch wordt uitgegeven. Eventuele onderuitputting op het NGF leidt ook niet tot uitgavenruimte voor andere doeleinden. Het NGF krijgt daarnaast een stabiel jaarlijks budget, om de continuïteit van investeringen te waarborgen.

Wat betreft de lessen uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) is bij de uitwerking van het Groeifonds uitgebreid gekeken naar eerdere ervaringen met dit investeringsfonds gedurende 1995-2010. Het FES is door verschillende instanties geëvalueerd.[9] Samen met gesprekken die gevoerd zijn met oud FES-betrokkenen, levert dit verschillende lessen op.

Een belangrijke les uit het FES is dat het fonds voldoende focus moet hebben. Bij het FES zijn de doelen gaandeweg verbreed, wat leidde tot versnippering en waarbij de bijdrage aan de economische structuur niet altijd evident was. De verleiding om uitgaven van het fonds voor beleidsmatige wensen die niet bijdragen aan het doel van het fonds te gebruiken zal er altijd zijn, maar kan door een stevige positie aan een onafhankelijke commissie te geven worden beperkt. Versnippering kan verder worden tegengegaan door het hanteren van een zekere minimumomvang voor voorstellen. Bovendien konden bij het FES-meevallers in aardgasbaten ook gebruikt worden voor de financiering van al geplande infrastructuuruitgaven (de 'FES-brug'), wat de doelstelling van het fonds ondermijnde. Om dit te voorkomen is bij de toegangspoort van het Groeifonds 'additionaliteit' als criterium verankerd. Voor een nadere toelichting over de lessen uit het FES wordt naar de Kamerbrief over het NGF dd. 7 september 2020.

Tot slot vraagt de Afdeling aandacht voor de wijze van het functioneren van het NGF. Daarnaast vraagt de Afdeling om in te gaan op de risico's die het NGF met zich meebrengt voor de overheidsfinanciën in het algemeen en specifiek in verband met de rente- en kredietrisico's.

Het NGF zal leiden tot extra uitgaven. Dit betekent initieel een verslechtering van de financiële positie van het Rijk. Echter, op lange termijn is de verwachting dat de investeringen leiden tot extra welvaart. Deze extra welvaart leidt op termijn tot zowel extra belastinginkomsten als een hoger bbp. Een hoger bbp draagt *ceteris paribus* bij aan een lagere schuldquote.

Het NGF zal geen kredieten verstrekken, maar zal via bijdragen aan andere begrotingshoofdstukken zijn budget uitgeven. De middelen die beschikbaar zijn voor het NGF zullen pas worden geleend wanneer deze daadwerkelijk worden uitgegeven. Door deze werkwijze is er geen toename van kredietrisico's voor het Rijk.
Wanneer het NGF uitgaven doet zal hiervoor geld op de financiële markten moeten worden opgehaald. Deze systematiek is hetzelfde als voor de andere uitgaven van het Rijk. Tekorten van het Rijk worden integraal gefinancierd door schuldpapier uit te geven op de financiële markten. De renterisico's van de Nederlandse staat worden beheerst door het Agentschap van de Generale

[9] Zie bijvoorbeeld Rapport Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's (2014), Algemene Rekenkamer en Rapport Evaluatie procedure Fonds Economische Structuurversterking (2010)

Thesaurie. De financiering van de staatsschuld is in 2019 geëvalueerd[10] en op basis van die evaluatie is een nieuw beleidskader opgesteld.

II Nadere wijzigingen

Inmiddels is het noodzakelijk gebleken in bovenvermelde begroting een aantal wijzigingen/aanpassingen aan te brengen. De wijzigingen/aanpassingen betreffen de verwerking van de definitieve cijfers van het Centraal Planbureau (rapport Macro Economische Verkenning 2020) in het artikel 11 Financiering Staatsschuld en artikel 12 Kasbeheer. Ook de belastingontvangsten en de EMU-cijfers zijn aangepast aan de definitieve cijfers van het CPB.

De memorie van toelichting is met deze wijzigingen in overeenstemming gebracht.

Hoofdstuk IXB (Financiën):
Het totaal van de uitgaven verandert niet.
Het totaal van de verplichtingen verandert niet.
Het totaal van de ontvangsten wordt € 156.369 miljoen (was € 160.751 miljoen).

Hoofdstuk IXA (Nationale Schuld):
Het totaal van de uitgaven wordt € 22.458 miljoen (was € 22.483 miljoen).
Het totaal van de verplichtingen wordt € 22.458 miljoen (was € 22.483 miljoen).
Het totaal van de ontvangsten wordt € 65.873 miljoen (was € 54.663 miljoen).

De Minister van Financiën

W.B. Hoekstra

[10] Beleidsdoorlichting artikel 11 begroting Financiën (2019)