



Minister van Financiën
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500EA Den Haag
T 070-3424344
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 31-08-2020
BETREFT Overleg op grond van art. 7.40 CW 2016 inzake de voorgenomen wijziging CW t.b.v. het creëren van een wettelijke grondslag voor het Nationaal Groeifonds

Geachte heer Hoekstra,

Bij brief van 18 augustus 2020, kenmerk 2020-0000154042, verzoekt u om overleg op grond van artikel 7.40 derde lid van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) over de voorgenomen wijziging van de CW 2016. Het betreft een wijziging waarmee een wettelijke grondslag wordt gecreëerd voor een nieuwe niet-departementale begroting, genaamd het Nationaal Groeifonds (NGF).

In uw brief geeft u aan dat het kabinet het wenselijk acht om het verdienvermogen (oftewel het structurele bbb) van Nederland te vergroten. Met het oog hierop is het kabinet voornemens het NGF op te richten. U geeft aan dat het fonds zal worden gebruikt voor publieke investeringen op de terreinen (1) kennisontwikkeling, (2) R&D en innovatie en (3) infrastructuur. De eerste tranche aan middelen voor het via het NGF financieren van projecten in de komende 5 jaar (voor een totaalbedrag van € 20 miljard) wordt komende Prinsjesdag in de begroting opgenomen en bedraagt € 4 miljard.

Het kabinet wil de beoogde wijziging van de CW 2016 realiseren door in de ontwerpbegroting van het Ministerie van Financiën (IXB) op te nemen dat het



Nationaal Groeifonds als niet-departementale begroting wordt toegevoegd aan artikel 2.1, vijfde lid van de CW 2016.

2/5

Wij geven u hierbij desgevraagd een aantal opmerkingen en overwegingen mee. Daarbij gaan we achtereenvolgens in op de gekozen route, mogelijke alternatieven en lessen uit het verleden ten aanzien van investeringsfondsen.

De keuze voor het instellen van een nieuwe niet-departementale begroting in plaats van een begrotingsfonds

Het kabinet kiest er voor om van het NGF geen - via een instellingswet in te stellen - begrotingsfonds te maken. Voorgesteld wordt om het als een aparte niet-departementale begroting toe te voegen aan de limitatieve opsomming van niet-departementale begrotingen in het vijfde lid van artikel 2.1 van de CW, waarin ook de begrotingen van de Koning, de Nationale Schuld en Koninkrijksrelaties zijn genoemd. Tegelijkertijd krijgt het NGF wel het karakter van een begrotingsfonds, omdat het doel ervan is om meerjarig op een afzonderlijke begroting middelen te reserveren.

U geeft in uw brief aan dat de keuze om geen afzonderlijke instellingswet in te dienen, met name is ingegeven door een tijd-argument: de wens om reeds in 2021 de eerste uitgaven te kunnen doen. U geeft daarnaast aan dat een begrotingsfonds formeel ook een niet-departementale begroting is en dat voor beide opties dezelfde comptabele regels gelden ten aanzien van de autorisatie van het parlement en de controle op de verantwoording door de ADR en de Algemene Rekenkamer.

Wij merken op dat er relevante verschillen zijn tussen een begrotingsfonds en andere niet-departementale begrotingen. Artikel 2.11 derde lid onder a en b, bepaalt dat een instellingswet voor een begrotingsfonds in elk geval bepaalt: 1) de aard van de uitgaven en de ontvangsten en 2) wie van de ministers met het beheer is belast.

In de praktijk zien we dat een instellingswet daarnaast ook ruimte biedt om additionele punten toe te voegen die de informatiepositie en autorisatiefunctie van het parlement versterken. Een voorbeeld hiervan is de op 1 juli in werking getreden Wet defensiematerieelbegrotingsfonds. Deze bevat een artikel 2 waarin het doel van het fonds is vastgelegd. Artikel 4 gaat in op de ontvangsten van het fonds en artikel 5 gaat in op de uitgaven/verplichtingen. Ook bevat de wet een artikel 6 waarin gesteld wordt dat de minister van Defensie een meerjarenoverzicht opstelt van de projecten die worden uitgevoerd. Tot slot is er nog een artikel 7 waarin een



evaluatieplicht is opgenomen.

3/5

Voor het NGF is ervoor gekozen om deze aspecten op te nemen in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel voor de begroting 2021. Daarmee is er echter – in tegenstelling tot bij een instellingswet – geen sprake van een structurele wettelijke verankering. Nu zullen deze aspecten elk jaar opnieuw in de Memorie van Toelichting bij de begrotingswet van de komende jaren moeten worden opgenomen. Dat kan er ook toe leiden dat deze in de tijd (stapsgewijs of zelfs onopgemerkt) worden gewijzigd en diensgevolge heeft het parlement minder zekerheid over onder meer de doelstellingen van het NGF. Een instellingswet leidt daarnaast tot een procedure waarin het parlement al dan niet expliciet in kan stemmen met alle hiervoor genoemde zaken, dan wel deze kan bijstellen.

Een ander belangrijk verschil tussen een begrotingsfonds zoals bedoeld in de CW 2016 en de huidige niet-departementale begrotingen betreft de mogelijkheid tot fondsvorming. Artikel 2.11, vierde lid van de CW 2016, bepaalt dat een voordelig (of nadelig) jaarsaldo van een begrotingsfonds ten gunste wordt gebracht van de begroting van het fonds van het daaropvolgende jaar. Met andere woorden: fondsvorming is expliciet mogelijk bij een begrotingsfonds, maar niet bij andere departementale en niet-departementale begrotingen. Die zijn immers geënt op het in de CW vastgelegde verplichtingen-kas stelsel.

Als oplossing hiervoor kiest het kabinet ervoor om in de Memorie van Toelichting op te nemen dat er bij de niet-departementale NGF begroting sprake is van een 100%-eindejaarsmarge. De keuze van het kabinet voor een niet-departementale begroting leidt op die wijze tot een gekunstelde oplossing die voorbij gaat aan de intenties van de CW.

Wij wijzen erop dat er alternatieve routes zijn die het mogelijk maken om al in 2021 uitgaven te doen. Dat schept ruimte om vervolgens alsnog te kiezen voor het instellen van een begrotingsfonds. Wij kunnen uit uw brief niet opmaken of u dergelijke alternatieven heeft overwogen. We schetsen hierna enkele van die alternatieven en hopen dat het kabinet die ter harte neemt.

Alternatieven voor het opnemen van het NGF als aparte niet-departementale begroting

U geeft in uw brief aan dat het kabinet het wenselijk acht dat het budget van het fonds in een aparte niet-departementale begroting inzichtelijk wordt gemaakt en



beheerd. Een aparte begroting biedt volgens u ook de ruimte om projecten op de verschillende beleidsterreinen integraal tegen elkaar af te wegen en de beste projecten te selecteren.

4/5

De beleidsdoelstellingen die u noemt voor het NGF komen echter overeen met bestaande beleidsdoelstellingen op diverse departementale begrotingen. Dat maakt het mogelijk om als tijdelijke oplossing, in afwachting van een formele instellingswet voor een begrotingsfonds, de reeds in 2021 gewenste investeringen op reguliere wijze via die departementale begrotingen te laten lopen. Wij denken dan bijvoorbeeld aan: (a) het reeds bestaande Toekomstfonds, dat vergelijkbare beleidsmatige uitgangspunten kent als het beoogde NGF, of (b) het artikel 'Bedrijvenbeleid: innovatie en ondernemerschap voor duurzame welvaartsgroei' op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, (c) het Infrastructuurfonds of (d) het artikel 'Onderzoek en wetenschapsbeleid' op de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Wij wijzen ook op het feit dat de afgelopen jaren diverse revolverende fondsen zijn opgericht met vergelijkbare doelstellingen als nu het NGF, zoals het fonds Innovatiekrediet, het Toekomstfondskrediet voor onderzoeksfaciliteiten en Invest-NL. Dit roept de vraag op wat het nieuwe NGF anders maakt dan de reeds bestaande fondsen en waarom niet is gekozen voor deze optie om het de door u gewenste beleid te voeren.

Lessen uit de praktijk

In onze brief van 24 september 2019 met aandachtspunten voor de ontwerpbegroting Financiën en Nationale Schuld 2020 (Kamerstuk 35300 IX, nr.5) wezen wij in reactie op de toenmalige plannen van het kabinet voor het investeringsfonds op ons rapport *Besteding van aardgasbaten* (2014) over het Fonds Economisch Structuurversterking (FES) (Kamerstuk 34 000 XIII, nr. 10). Dit was een begrotingsfonds in de periode 1990 tot 2013 dat eveneens bedoeld was om economische groei te bevorderen. Wij constateerden destijds dat het FES door opeenvolgende kabinetten inconsequent werd beheerd. Gaandeweg werd herhaaldelijk gewijzigd uit welke bronnen er geld in het fonds mocht stromen en waar het geld uit het fonds aan uitgegeven mocht worden. Uiteindelijk verloor het fonds hierdoor zijn oorspronkelijk nut en werd het opgeheven. Dit onderschrijft het belang om de aard van de inkomsten en uitgaven van het fonds duidelijk in de wet vast te leggen.



Tot slot wijzen wij nog op de resultaten van ons Verantwoordingsonderzoek over 2018. We gingen daarbij in op de intensiveringen uit hoofde van het regeerakkoord en merkten op dat het geld niet altijd even makkelijk 'aan het rollen kwam', terwijl er tegelijkertijd onvoldoende budget was voor noodzakelijk onderhoud. 5/5

Wij wijzen het kabinet bij de instelling van het NGF erop dat het onderhouden van bestaande bezittingen ook een goede investering kan zijn. Daarnaast moet het kabinet er rekening mee houden dat eenmalige investeringen in bijvoorbeeld nieuwe infrastructuur ook structurele onderhoudskosten met zich mee brengen.

Verdere procedure

Wij verzoeken u een afschrift van deze brief te voegen bij het wetsvoorstel zoals dat naar de ministerraad, de Raad van State en de Staten-Generaal wordt verzonden.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris