

Kenmerk	W06.20.0311/III
Datum aanhangig	2 september 2020
Datum vastgesteld	7 september 2020
Datum advies	7 september 2020
Datum publicatie	15 september 2020
Vindplaats	Kamerstukken II 2020/21, 35570-IX, nr. 3

Volledige tekst

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. (zie noot 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. (zie noot 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 opmerkt (zie noot 3), voor de hand overeenkomstig artikel 2.11 CW 2016 te voorzien in een zelfstandige instellingswet voor het (begrotings)fonds.

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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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 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 instellingswet 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

Nader rapport (reactie op het advies) van 14 september 2020

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 (zie noot 10) 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 (zie noot 11) en het jaar 2013 (zie noot 12), maar ook bij begrotingswetten van andere ministeries, zoals de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het jaar 2013. (zie noot 13) Ook zijn er voorbeelden van begrotingswetten waarbij permanente wijzigingen zijn aangebracht in andere wetten. (zie noot 14) In al deze gevallen hebben de Staten-Generaal deze wetten aangenomen. (zie noot 15) Ook in de wetenschap is opgemerkt dat het strikt genomen mogelijk lijkt een andere wet te wijzigen met een begrotingswet, zoals in het huidige voorstel gebeurt. (zie noot 16)

Geconcludeerd kan worden dat er precedents 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 en c. Fonds en 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. (zie noot 17)

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 wordt op de ontvangende begroting een ontvangst vanuit het NGF zichtbaar, waar de daadwerkelijke investeringsuitgave tegenover staat. Investerings 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. (zie noot 18) 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 Thesaurie. De financiering van de staatsschuld is in 2019 geëvalueerd (zie noot 19) 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.

De Minister van Financiën

Voetnoten

- (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) 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.
- (4) Artikel 2.11, derde lid, CW 2016.
- (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 herstelpakket (Kamerstukken I 2019/20, 35420, 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.
- (10) 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).
- (11) Kamerstukken II 2011/12, 33000 IXB, nr. 1.
- (12) Kamerstukken II 2012/13, 33400 IX, nr. 1.
- (13) 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.
- (14) Zie bijvoorbeeld de Vaststelling van de begroting van het BTW-compensatiefonds voor

het jaar 2008, Kamerstukken II 2007/08, 31200 G, nr. 1.

(15) Stb. 2012, 137; Stb. 2013, 83; Stb. 2013, 34; Stb. 2008, 258.

(16) 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.

(17) 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.

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

(19) Beleidsdoorlichting artikel 11 begroting Financiën (2019).