

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 IXB

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2012

Nr. 3

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 12 september 2011 en het nader rapport d.d. 19 september 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 5 september 2011, no. 11.002056, 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) voor het jaar 2012, met memorie van toelichting.

Het voorstel van wet betreft de vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2012. Hierin is ook de begroting van het BTW-compensatiefonds opgenomen. Zoals reeds is aangekondigd¹, bestaat het voornemen om het BTW-compensatiefonds te integreren in de begroting van het Ministerie van Financiën. Het BTW-compensatiefonds houdt dan op te bestaan als begrotingsfonds in de zin van artikel 9, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001. Daarvoor is een wijziging van de Wet op het BTW-compensatiefonds noodzakelijk. Ingevolge artikel 4 van het voorliggende voorstel wordt echter reeds voor 2012 van de Wet op het BTW-compensatiefonds afgeweken. Dit artikel bepaalt onder andere dat voor het jaar 2012 het BTW-compensatiefonds geen begrotingsfonds is en het fonds in de departementale begroting van het Ministerie van Financiën wordt opgenomen op een afzonderlijk beleidsartikel.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking met betrekking tot de afwijking van de Wet op het BTW-compensatiefonds in artikel 4 van het voorstel. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Zoals de Raad van State reeds meermalen heeft geadviseerd, dient de inhoud van de begrotingswetten, vanwege het bijzondere karakter van de begrotingswetgeving, beperkt te blijven tot de begroting van de

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 500 IXB, nr. 23.

ontvangsten en de uitgaven van het Rijk.¹ Het bijzondere karakter van de begrotingswetten komt ook tot uitdrukking in de bijzondere en van de normale wetgevingsprocedure afwijkende procedureregels. Het past slecht in de systematiek van afzonderlijke begrotingswetten ex artikel 105, eerste lid, van de Grondwet, dat in die voorstellen bepalingen worden opgenomen die strekken tot wijziging van niet-begrotingswetten. De enkele omstandigheid dat deze inhoudelijke wijzigingen zijn afgestemd met de Tweede Kamer rechtvaardigt niet dat afgeweken wordt van het reguliere wetgevingsproces.

Het is de Afdeling in dit verband niet duidelijk waarom niet, als tussenoplossing, in afwachting van een wijziging van de Wet op het BTW-compensatiefonds, is gekozen om voor het jaar 2012 de begrotingsstaat van het BTW-compensatiefonds en die van het Ministerie van Financiën in één wet te laten vaststellen, op de voet van artikel 1, vijfde lid, van de Comptabiliteitswet 2001.²

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

I. Beantwoording advies

Blijkens bijgaand advies heeft de Afdeling advisering van de Raad van State omtrent bovenvermelde begroting één opmerking gemaakt, waaromtrent ik het volgende meedeel.

Met genoegen stel ik vast dat de Raad van State de strekking van het wetsvoorstel – inhoudende de integratie van het BTW-compensatiefonds in de begroting van IXB – onderschrijft.

De Raad van State stelt echter dat de inhoud van de begrotingswetten, vanwege het bijzondere karakter van de begrotingswetgeving, beperkt dient te blijven tot de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk. Het bijzondere karakter van de begrotingswetten komt tot uitdrukking in de bijzondere en van de normale wetgevingsprocedure afwijkende procedureregels. De Raad van State stelt dat het slecht in de systematiek van afzonderlijke begrotingswetten ex artikel 105, eerste lid van de Grondwet past, dat in de voorstellen bepalingen worden opgenomen die strekken tot wijziging van niet-begrotingswetten. Tevens geeft de Raad van State aan dat onvoldoende duidelijk is waarom niet is gekozen voor de tussenoplossing conform artikel 1, vijfde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 en adviseert om in de toelichting over het laatstgenoemde een verklaring te geven.

Ik onderschrijf het standpunt van de Raad van State. Daar de ontvangsten en uitgaven van het BTW-compensatiefonds opgenomen zijn in de begroting van hoofdstuk IXB voldoet het aan de eis dat de begrotingswetgeving beperkt dient te blijven tot de uitgaven en ontvangsten van het Rijk.

Tevens onderschrijf ik de stelling dat begrotingswetten een bijzonder karakter hebben, in die zin dat de bepalingen in die wetten die betrekking hebben op het vaststellen van de begroting, geen materiële wetten zijn. Voor wat betreft de procedure echter wijken die wetten – in tegenstelling tot hetgeen de Raad van State stelt – niet af van niet-begrotingswetten. Alleen de indiening (niet bij een Koninklijke boodschap, maar door de Minister van Financiën daartoe gemachtigd door Hare Majesteit) en een vastliggende indieningsdatum wijken procedureel af.

Begrotingswetten zijn echter formele wetten, waarin in beginsel ook andere bepalingen kunnen worden opgenomen.

Het past volgens de Raad van State verder slecht in de systematiek van afzonderlijke begrotingswetten ex artikel 105, eerste lid, van de Grondwet, dat in die voorstellen bepalingen worden opgenomen die strekken tot wijziging van niet-begrotingswetten.

¹ Zie onder andere het advies over de begroting van het Ministerie van Financiën voor 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IXB, nr 3).

² Het enige verschil met het voorliggende voorstel is dat dan nog wel een afzonderlijke begrotingsstaat voor het BTW-Compensatiefonds moet worden opgemaakt. Een afzonderlijk wetsvoorstel is bij toepassing van artikel 1, vijfde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 echter niet nodig.

Ook dit punt onderschrijf ik. Echter, door het opgenomen wetsartikel 4 wijzigt de Wet op het BTW-compensatiefonds niet, maar regelt dit alleen tijdelijk (voor het jaar 2012) dat er van die wet kan worden afgeweken. Deze afwijking beoogt slechts om op een andere wijze dan via een aparte begrotingswet de uitgaven en ontvangsten van het BTW-compensatiefonds voor 2012 te laten vaststellen. De reguliere wijziging van de Wet op het BTW-compensatiefonds zal op korte termijn voor advies aan de Raad van State worden aangeboden. De procedure van deze tijdelijke afwijking zal dan voor het begrotingsjaar 2013 niet (meer) hoeven te worden gevolgd.

Er is niet gekozen voor de tussenoplossing die door de Raad van State wordt voorgesteld, omdat het wenselijk is de presentatie van de uitgaven en de ontvangsten van het fonds direct in de definitieve vorm van een begrotingsartikel binnen hoofdstuk IXB op te nemen. Een vorm die eerder met de Tweede Kamer is afgestemd. Aan het vorenstaande zal conform het advies van de Afdeling in de toelichting bij wetsvoorstel aandacht worden geschonken.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
H.D. Tjeenk Willink*

II. Nadere wijzigingen

Inmiddels is het noodzakelijk gebleken in bovenvermelde begroting een aantal wijzigingen/aanpassingen aan te brengen. Het totaal van de ontvangsten komt op EURO 129 887 160 (* 1 000) en de uitgaven op EURO 10 773 073 (* 1 000). De memorie van toelichting is met deze wijzigingen in overeenstemming gebracht

De minister van Financiën
J. C. de Jager