

35 572 Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere
wetten (Belastingplan 2021)

Nr. 85 Brief van de staatssecretaris van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2021

Tijdens de behandeling van het pakket Belastingplan 2021 hebben we meermalen met elkaar gesproken over de omvang van het pakket en de mechanismen die ervoor zorgen dat het kabinet ieder najaar een (te) omvangrijk fiscaal wetgevingspakket bij het parlement indient. Recent is ook bij de verkiezing van de Voorzitter van de Tweede Kamer het belang van een zorgvuldige parlementaire behandeling van nieuwe wetgeving onderstreept.

Er bestaat zowel bij het parlement, het kabinet als de ambtenaren een grote druk op het najaar. Ik heb toegezegd te reflecteren op het proces voor de totstandkoming van nieuwe wetgeving zodat ik hierover mijn ambtsopvolger suggesties ter verbetering kan meegeven. Ook heb ik toegezegd om uw Kamers daarover te informeren.¹ In de onderstaande paragrafen beschrijf ik een aantal suggesties die voor verlichting van de druk op het najaar zou kunnen zorgen en een aantal andere zaken naar aanleiding van mijn ervaring met het proces Belastingplan.

De besluitvorming over de lastenkant eind augustus

Het kabinet besluit ieder jaar eind augustus over de lastenkant van de begroting voor het jaar erna. Medio augustus publiceert het Centraal Planbureau de Macroeconomische verkenning (MEV). De concept-MEV geeft inzicht in de economische ontwikkelingen, lastenontwikkeling – inclusief koopkrachtverwachtingen – en de ontwikkeling van de zorgpremies van het jaar erna. Het kabinet gebruikt deze cijfers om te bezien wat dit betekent voor de Rijksbegroting en de lastenontwikkeling zoals het kabinet die op Prinsjesdag presenteert. Het kabinet beziet op basis van de MEV-cijfers ook in hoeverre aanpassingen in (fiscale) wetgeving voor het aankomende jaar nodig zijn. Het pakket Belastingplan bevat de voorgestelde wettelijke verankering van deze besluitvormingsrondes van het kabinet. Omdat dit pakket uiterlijk op 1 januari van het jaar erna in werking treedt, is het pakket Belastingplan het logische wetgevingstraject. Idealiter houdt het kabinet het pakket aan augustusbesluitvorming zo beknopt mogelijk. Dit is afgelopen jaren niet gelukt. De reden hiervoor is de sterke wens van het kabinet om maatschappelijke problemen – bijvoorbeeld vanwege corona, het klimaat en samenhangend met het onbehagen over box 3 – met urgentie aan te pakken.

¹ Kamerstuk 35 572, nr. 78, p. 5, 2020D45591 (Handelingen II 2020/21, nr. 23, items 11 en 13) en Handelingen I 2020/21, nr. 14, item 7, p. 18-19.

De 16^e Studiegroep Begrotingsruimte heeft ter overweging meegegeven om in het voorjaar ook op hoofdlijnen over de lasten te besluiten.² Hiermee ontstaat er één hoofdbesluitvormingsmoment voor zowel de lasten- als uitgavenkant. Ik zie hierin een duidelijke meerwaarde. Bij een vroegere politieke besluitvorming wordt het voor een deel van de daarin afgesproken fiscale maatregelen wellicht mogelijk om meer structurele fiscale maatregelen op een eerder moment in het jaar bij het parlement in te dienen via een zelfstandig wetgevingstraject. Daarmee zou het kabinet op een vroeger moment in het jaar een of meerdere wetsvoorstellen die ingrijpen in de structuur van het belastingstelsel kunnen indienen die anders pas op Prinsjesdag zouden zijn ingediend. Om de inkomstenbesluitvorming uiteindelijk aan te laten sluiten bij het meest actuele lastenbeeld, kan het kabinet vervolgens over de precieze maatvoering van de maatregelen in augustus besluiten op basis van de concept-MEV. Dit betekent bijvoorbeeld dat het moment in augustus gebruikt kan worden om via de gebruikelijke fiscale parameters te zorgen voor een evenwichtige verdeling van de lasten tussen het bedrijfsleven en burgers, mede in het licht van de koopkracht. De uitkomsten van deze besluitvorming worden dan opgenomen in het wetsvoorstel Belastingplan van dat jaar. Het vastleggen van dergelijke nieuwe spelregels bij formatie zou hiervoor noodzakelijk zijn.

Fiscale kalender en budgettaire afspraken in het regeerakkoord

Het regeerakkoord bevat vaak de budgettaire opbrengst van een nieuwe fiscale maatregel vanaf een bepaald jaar binnen de regeerperiode. Dit maakt een regeerakkoord doorrekenbaar en financieel sluitend. Om de budgettaire opbrengst daadwerkelijk te realiseren, moet de maatregel vanaf dat jaar in werking treden. In een regeerakkoord is niet opgenomen wanneer het de verwachting is dat fiscale wetgeving aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Door het opstellen van een meerjarige fiscale kalender, waarin wordt geschetst in welk jaar in de kabinetsperiode een maatregel van kracht moet worden, wordt de fiscale agenda qua planning voor het parlement inzichtelijker. Dit betekent dat de fiscale beleidsagenda, die uw Kamer in het verleden jaarlijks ontving, zal worden uitgebouwd naar de volledige regeerperiode, zodat het al vanaf het begin mogelijk is om de vinger aan de pols te houden.

Zo veel mogelijk fiscale wetsvoorstellen spreiden en eigenstandige wetsvoorstellen niet koppelen

De moties Hoekstra en Sent roepen op eigenstandige wetsvoorstellen zo veel mogelijk in een afzonderlijk wetsvoorstel op te nemen.³ De motie van het lid Nijboer roept op om fiscale wetgeving zo veel mogelijk gedurende het jaar te spreiden.⁴

² 16e Studiegroep Begrotingsruimte, pagina 55 en 95 (Kamerstuk 35 570, nr. 48, bijlage).

³ Kamerstuk 34 300 O; Kamerstuk 35 570 W.

⁴ Kamerstuk 35 026, nr. 51.

Het kabinet heeft consequent gekozen voor het zo min mogelijk koppelen van eigenstandige wetsvoorstellen. Echter, daar waar er budgettaire samenhang is, is ervoor gekozen om deze separate wetsvoorstellen op hetzelfde moment (op Prinsjesdag) in te dienen. In navolging van de motie Nijboer is er dan ook meer spreiding gerealiseerd waarbij wetsvoorstellen met minder budgettaire impact op een ander moment zijn ingediend. De Fiscale verzamelwet 2021 en de Fiscale verzamelwet 2022 zijn hier voorbeelden van.⁵ Dat betekent overigens niet dat de meest ideale spreiding al bereikt is. Dit vergt continue aandacht en sturing.

Spreiding van fiscale wetgeving bij het pakket Belastingplan 2021

De heer Snels (GroenLinks) heeft tijdens het wetgevingsoverleg van het pakket Belastingplan 2021 gewezen op de planningsverantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën en benoemd dat het kabinet de wetsvoorstellen beperking liquidatie- en stakingsverliesregeling en CO₂-heffing industrie eerder had kunnen indienen. Ik heb tijdens dat overleg toegezegd om daarop terug te komen.

In het afgelopen jaar is de Kamer geïnformeerd over de planning van het indienen van de wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer. In december 2019 is de planningsbrief 2020 naar uw Kamer gestuurd met een overzicht van de stukken, wetsvoorstellen, brieven, rapportages en dergelijke die de bewindspersonen van het ministerie van Financiën voornemens zijn te sturen.⁶ Zoals in die brief benoemd, is de planning met enige onzekerheid omgeven. De door de heer Snels genoemde wetsvoorstellen stonden geagendeerd voor juli en september. In mijn brief van 19 februari 2020⁷ is ook aangegeven hoe onder andere deze fiscale wetsvoorstellen in de tijd liepen. De agendering was onveranderd juli en september. In mijn brief van 19 mei 2020⁸ heb ik een overzicht gegeven van de in te dienen wetsvoorstellen in 2020. In dit overzicht is het wetsvoorstel beperking liquidatie- en stakingsverliesregeling verschoven van juli naar de zomer en staat het wetsvoorstel CO₂-heffing industrie nog steeds op september. In de brief heb ik benoemd dat over laatstgenoemd wetsvoorstel tot eind mei internetconsultatie plaatsvond.

Ik had met u graag gezien dat de wetsvoorstellen eerder hadden kunnen worden aangeboden. Dat is helaas niet mogelijk gebleken, hetgeen bleek uit de brieven van februari en mei. Dit neemt niet weg dat er ook het voorbeeld is van de Fiscale verzamelwet 2021 die eerst voor juli op de agenda stond, maar uiteindelijk al in april kon worden ingediend. In het kader van het spreiden van fiscale wetgeving is

⁵ Kamerstuk 35 437 en Kamerstuk 35 708.

⁶ Kamerstuk 35 300 IX, nr. 13.

⁷ Kamerstuk 35 300 IX, nr. 16.

⁸ Kamerstuk 35 302, nr. 78

er overigens een gemeenschappelijke uitdaging. Ook met een tijdige indiening van wetgeving lukt het namelijk niet altijd om voortgang te boeken en samenloop met het pakket Belastingplan te voorkomen. Zo is de Wet Vliegbelasting op 13 mei 2019 ingediend en begin 2020 in de Tweede Kamer behandeld.⁹ De Wet minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking is op 3 juni 2019 ingediend en tot op heden niet behandeld.¹⁰

Uitvoerbaarheid van wetgeving

Verder heeft het Eerste Kamerlid de heer Vendrik tijdens de behandeling van het pakket Belastingplan 2021 aangegeven het verstandig te vinden als fiscale maatregelen op de formatietafel al worden voorzien van een toetsing op uitvoerbaarheid. Ik heb daarbij aangegeven dat ik dit verstandig vind. Inzicht in de uitvoerbaarheid komt de kwaliteit van de besluitvorming ten goede. Meer inzicht bieden in de uitvoeringsmogelijkheden is bijvoorbeeld ook de reden dat de Tweede Kamer jaarlijks een zogenaamde parameterbrief ontvangt. Dit biedt houvast tot welk moment nog aanpassingen in de voorgestelde wetgeving kunnen worden doorgevoerd om een goede uitvoering te borgen. Zeker voor meer ingewikkelde maatregelen zal een beoordeling van de uitvoerbaarheid gedurende de formatie noodzakelijkerwijs op hoofdlijnen zijn. Op het moment dat een voorstel in wetgeving is uitgekristalliseerd, kan de Belastingdienst een definitief oordeel geven en adviseren over de mogelijke inwerkingtredingsmomenten van voorgenomen maatregelen.

In aanvulling op de suggestie van de heer Vendrik ten aanzien van uitvoerbaarheid acht ik het zinvol dat tijdens de formatie zo goed mogelijk inzichtelijk is of een voorgestelde maatregel voldoet aan artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016 en dat er aandacht is voor het doenvermogen van maatregelen. De ambtelijke fiches voor de komende formatietafel zullen daarom aan al deze aspecten aandacht moeten geven.

Ik merk hierbij overigens direct op dat gelet op de situatie van de Belastingdienst ook in de toekomst fiscale maatregelen wellicht beter door een andere uitvoeringsorganisatie dan de Belastingdienst kunnen worden uitgevoerd. De uitvoering van de afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO) en de CO₂-heffing zijn daarvan goede voorbeelden. Op 17 januari 2020 heeft ABDTOPConsult in het rapport 'Back to Basics' geadviseerd op zoek te gaan naar

⁹ Kamerstuk 35 205.

¹⁰ Kamerstuk 35 216.

alternatieve uitvoerders voor taken met een niet fiscaal of duaal doel.¹¹ Om dit proces in gang te zetten zijn al stappen gezet. Het ligt in de rede om door te gaan met dit traject en om strenger te beoordelen of bepaalde maatschappelijke problematiek wel binnen de fiscaliteit opgelost moet worden. Tegelijkertijd kunnen er in de uitvoering van wetgeving zaken naar boven komen die onvoorzien waren. Om die reden heeft het kabinet in de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend onrecht' aangekondigd om een jaar na invoering van wetgeving een expliciete beoordeling toe te voegen over de stand van zaken van de uitvoering ervan (de 'invoeringstoets'). Ik ondersteun dat idee voor fiscale wetgeving uiteraard ook volledig.

De staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

¹¹ Kamerstuk 31 066, nr. 590, bijlage.