

Vergaderjaar 2001–2002

28 376

Evaluatie Belastingplan 2002

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 mei 2002

Tijdens de parlementaire behandeling van het Belastingplan 2002 heb ik aangegeven de totstandkoming van het Belastingplan 2002 te evalueren. In deze brief zal ik, mede namens de minister van Financiën, de minister en staatssecretaris Hoogervorst van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ingaan op onder meer het tijdpad waarbinnen het Belastingplan 2002 behandeld werd in het parlement en de tijdsdruk die hiermee samenhang. Ook zal aandacht worden besteed aan de thematische opzet van het Belastingplan, aan het opnemen van uiteenlopende onderwerpen in één Belastingplan en aan het meenemen van Sociale Zekerheidswetgeving in het Belastingplan. Ten slotte zal worden ingegaan op de wijze waarop bij de geautomatiseerde trajecten binnen de Belastingdienst in het vervolg meer rekening gehouden kan worden met het recht van amendement van de Tweede Kamer.

Tijdpad

Een eerste punt van aandacht is het tijdsbestek waarin het Belastingplan 2002 tot stand is gekomen. Het kabinet beseft dat het Belastingplan 2002 een forse inspanning heeft gevergd van alle betrokkenen en dat het tijdpad waarin het Belastingplan 2002 tot stand is gekomen kort is. Niettemin is het de afgelopen jaren nog niet eerder gelukt om het Belastingplan zo vroeg in te dienen bij de Tweede Kamer (zie bijlage). Vier van de vijf wetsvoorstellen die tezamen het Belastingplan 2002 vormden waren al op Prinsjesdag in het bezit van de Tweede Kamer. Daarnaast bevatte de miljoenennota een omschrijving in grote lijnen van het vijfde wetsvoorstel, het Belastingplan 2002 II – Economische infrastructuur. Verschillende fracties in de Tweede Kamer hebben dan ook hun waardering geuit over het relatief vroege tijdstip van indiening van het Belastingplan. Dit tijdpad is overigens mede het gevolg van de werkwijze die vorig jaar gevolgd is bij de begrotingsvoorbereiding. Daarbij is ervoor gekozen om de besluitvorming over de fiscale maatregelen voor 2002 binnen het kabinet gelijktijdig te laten plaatsvinden met de besluitvorming over de uitgavenkant in het voorjaar van 2001. Hierdoor kon het kabinet op Prinsjesdag de fiscale

voornemens voor het nieuwe begrotingsjaar reeds in uitgewerkte vorm presenteren.

De relatief vroege indiening maakte het voor de Tweede Kamer mogelijk om meer tijd uit te trekken voor bijvoorbeeld het uitbrengen van het verslag. De relatieve vroege indiening bij de Tweede Kamer heeft echter niet geleid tot een duidelijke tijdwinst voor de Eerste Kamer. Verschillende fracties in deze Kamer gaven dan ook aan dat zij betrekkelijk weinig tijd hadden om zich op de behandeling van het Belastingplan 2002 voor te bereiden. Wij kunnen ons voorstellen dat dit in de toekomst een aandachtspunt kan zijn voor de vaste commissies voor Financiën voor beide kamers, bijvoorbeeld door in goed overleg na te gaan of er op dit punt wellicht betere afspraken te maken zijn.

Indeling en samenstelling

Verschillende fracties in de Tweede Kamer meldden tijdens de parlementaire behandeling van het Belastingplan 2002 dat zij de thematische opzet van het Belastingplan 2002 overzichtelijk vinden. Deze thematische aanpak is een werkwijze die vaker wordt gehanteerd bij een Belastingplan. Bij het Belastingplan 2002 is er daarbij (evenals bij het Belastingplan 2000) voor gekozen om de maatregelen van de verschillende thema's ook onder te brengen in verschillende wetsvoorstellen.

Ondanks de verdeling over vijf wetsvoorstellen is het uitgangspunt van het kabinet geweest dat de maatregelen in hun onderlinge samenhang dienen te worden gezien. Desalniettemin hebben verschillende fracties in zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer zich afgevraagd of bepaalde onderwerpen zich niet beter leenden voor een apart wetgevingstraject. Daarbij werd door enkele fracties in de Eerste Kamer de motie Boorsma aangehaald (kamerstukken I, vergaderjaar 1992–1993, 22 873, nr. 110d), waarin de regering wordt uitgenodigd om voor enig jaar fiscale wetsvoorstellen van verschillende aard, belang en/of urgentie in de toekomst niet meer in één wetsvoorstel samen te voegen. Volgens sommige Eerste Kamerfracties zou het Belastingplan alleen uit tariefmaatregelen en enkele kleine aanpassingen moeten bestaan. Deze opvatting komt ons te beperkt voor. Het belastingplan vormt immers een weergave van de fiscale beleidsvoornemens voor het nieuwe jaar, net zoals de verschillende begrotingswetten de wensen aan de uitgavenkant bevatten. Deze beleidsvoornemens voor het nieuwe begrotingsjaar worden liefst door het kabinet geformuleerd op één hoofdbesluitvormingsmoment. Hoewel voorstellen in een belastingplan verschillend van aard kunnen zijn, zijn zij dus budgettair en politiek op enigerlei wijze met elkaar verbonden. Wanneer dergelijke (in meer of mindere mate) verbonden voorstellen niet gelijktijdig worden behandeld, kunnen zij niet in hun onderlinge samenhang worden afgewogen.

Niettemin benadrukken ook wij het belang om bij elke maatregel een zorgvuldige afweging te maken over de vraag of dit onderwerp in een Belastingplan zou moeten worden opgenomen of geïsoleerd zou moeten worden behandeld. Daarbij spelen een aantal elementen een rol. Enerzijds verdient een structuurmaatregel waarbij bijvoorbeeld nieuwe belastingfaciliteiten worden geïntroduceerd of verzwaringen worden aangebracht een gedegen beoordeling. Een dergelijke beoordeling kan soms meer tijd vergen dan beschikbaar is bij de behandeling van een Belastingplan. Anderzijds zou dit kunnen betekenen dat een maatregel niet op 1 januari van het eerst komend jaar in werking kan treden (of alleen met terugwerkende kracht, hetgeen weer niet mogelijk is bij verzwaringen). Dit kan zowel budgettaire gevolgen hebben als politiek onwenselijk zijn gelet op de samenhang tussen de verschillende voorstellen voor het komende jaar.

Naast inkomenseffecten en rechtsonzekerheid bij belastingplichtigen dient rekening gehouden te worden met uitvoeringstechnische gevolgen voor de Belastingdienst en met de gevolgen voor de administratieve lasten van het bedrijfsleven. Het is onze overtuiging dat maar weinig onderdelen van het fiscale pakket 2002 zich zouden hebben geleend voor een aparte behandeling.

Enkele fracties hebben in het bijzonder aandacht gevraagd voor het opnemen van wetgeving op het terrein van de sociaal zekerheid, zoals deel V van het Belastingplan 2002. Naast inhoudelijke bezwaren, werd gewezen op enkele meer praktische complicaties die dit voor de Kamerleden met zich mee had gebracht. Behalve de financiële woordvoerders waren nu ook de fractiewoordvoerders op het terrein van de sociale zekerheid bij het Belastingplan betrokken. De hiervoor vermelde budgettaire en beleidsmatige verbondenheid van de voorstellen op het terrein van de sociale verzekeringen met de fiscale voorstellen was aanleiding om deze in het Belastingplan op te nemen. Gezien de meer praktische complicaties is ons voornemen om in de toekomst niet meer tot een dergelijke verbreding van het Belastingplan over te gaan. Aan de bewindspersoon die op een bepaald beleidsterrein verantwoordelijk is, komt immers de bevoegd toe om wetsvoorstellen die op zijn beleidsterrein liggen en die een beoogde ingangsdatum van 1 januari hebben, voor te leggen aan het parlement. Het is daarmee ook de verantwoordelijkheid van de betrokken bewindspersoon om het parlement in staat te stellen deze wetsvoorstellen op tijd en in onderlinge samenhang te beoordelen.

Automatiseringsaspecten Belastingdienst

Tijdens de parlementaire behandeling van het Belastingplan 2002 hebben verschillende fracties in de Tweede Kamer bezwaren geuit tegen het feit dat amendementen in de sfeer van de voorlopige teruggaven niet per 1 januari 2002 konden worden geëffectueerd. Dit omdat de voorbereidingen voor de verwerking van de voorlopige teruggaven al in een te vergevorderd stadium verkeerden. Bezien is hoe hier in de toekomst mee om kan worden gegaan. Ons uitgangspunt daarbij is dat de Tweede Kamer via het recht van een amendement in het Belastingplan de mogelijkheid dient te kunnen realiseren om zowel niet-ingrijpende aanpassingen (zoals verhoging combinatiekorting) als ingrijpende aanpassingen (zoals uitbreiding of inperking van een doelgroep bij een heffingskorting) te kunnen aanbrengen. De vraag is hoe het uitvoeringstechnische traject hier het beste bij kan aansluiten.

Een voor de hand liggende optie is om met het verwerken van alle verzoeken om voorlopige teruggaaf te wachten tot vlak na de plenaire behandeling van het Belastingplan. Dit leidt tot de ongewenste situatie dat een belangrijk deel van de uitbetalingen pas in februari zou kunnen plaatsvinden. Bovendien zouden in dit korte tijdsbestek alleen niet-ingrijpende aanpassingen kunnen worden meegenomen, zodat dit ook geen volledige oplossing betekent. De Belastingdienst heeft voor dergelijke ingrijpende aanpassingen namelijk minimaal zes maanden nodig om alles uitvoeringstechnisch rond te krijgen. Deze zes maanden zijn nodig voor (o.a.) de aanpassing van de systemen en voorlopige teruggaaf-formulieren, het selecteren en gericht benaderen van de betrokken doelgroepen en de administratieve verwerking en uitbetaling van de voorlopige teruggaven.

Een andere mogelijkheid is – rekening houdend met de voorbereidingstermijn van zes maanden – wijziging als gevolg van een amendement standaard per 1 juli door te voeren. Hiermee kunnen alle wijzigingen die voortvloeien uit de amendementen worden meegenomen in de voorlopige teruggaaf. Ten aanzien van de financiële doorwerking van een amende-

ment zijn in die situatie twee opties denkbaar. De eerste optie is om het financiële effect op jaarbasis te verrekenen in de resterende zes maanden van het betreffende jaar. Doordat de financiële gevolgen van een amendement zich in het desbetreffende jaar laten vertalen in een gewijzigd termijnbedrag aan voorlopige teruggaaf over de resterende maanden, kan dit er toe leiden dat in de maand januari volgend op de correctieslag per 1 juli de voorlopige teruggaaf van een ander niveau zal zijn. Een tweede optie is om alleen het financiële effect over het tweede halfjaar mee te nemen in de voorlopige teruggaaf. De inkomenseffecten als gevolg van de doorwerking naar het volgende jaar kunnen dan worden voorkomen.

Alles overwegende lijkt een vaste correctieslag per 1 juli – gelet op de mogelijkheden die er uitvoeringstechnisch zijn – naar onze opvatting de meest haalbare invulling die er kan worden geboden voor het recht van amendement van de Tweede Kamer bij het Belastingplan. Het is aan de Tweede Kamer zelf om daarbij aan te geven of de financiële effecten over het eerste halfjaar al dan niet worden meegenomen in de voorlopige teruggaaf per 1 juli.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. J. Bos

Belastingplan	In diening Tweede Kamer	Verslag Vaste Commissie	Aantal dagen ná indiening TK	Nota nav verslag	Aantal dagen ná verslag	Indiening Eerste Kamer	Aantal dagen na indiening TK
BP 1994	02-11-93	12-11-93	10	17-11-93	5	06-12-93	34
BP 1995	19-10-94	04-11-94	16	10-11-94	6	02-12-94	44
BP 1996	23-10-95	06-11-95	14	13-11-95	7	30-11-95	38
BP 1997	10-10-96	31-10-96	21	08-11-96	8	28-11-96	49
BP 1998	17-10-97	10-11-97	24	17-11-97	7	27-11-97	41
BP 1999	12-10-98	09-11-98	28	16-11-98	7	26-11-98	45
BP 2000 (1)	29-09-99	08-11-99	40	09-11-99	1	25-11-99	57
BP 2000 (2)	16-10-99	09-11-99	24	16-11-99	7	25-11-99	40
BP 2000 (3)	02-12-99	28-02-00	88	24-03-00	25	20-04-00	140
BP 2000 (4)	28-02-00	25-05-00	87	05-10-00	133	14-11-00	260
BP 2001	03-10-00	07-11-00	35	13-11-00	6	23-11-00	51
Tariefwet 2001	19-09-00	18-10-00	29	20-10-00	2	23-11-00	65
BP 2002 I	18-09-01	19-10-01	31	02-11-01	14	23-11-01	66
BP 2002 II	08-10-01	31-10-01	23	05-11-01	5	23-11-01	46
BP 2002 III	18-09-01	31-10-01	43	05-11-01	5	23-11-01	66
BP 2002 IV	18-09-01	31-10-01	43	05-11-01	5	23-11-01	66
BP 2002 V	18-09-01	22-10-01	34	01-11-01	10	23-11-01	65