

Vergaderjaar 2021–2022

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 207

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2022

Inleiding

Het kabinet vindt het van groot belang om in samenwerking met uw Kamer een gedegen en geordend proces van de begrotingsbehandeling te doorlopen. Doel daarvan is de totale middelen op de Rijksbegroting zo goed mogelijk aan te wenden omdat het belastinggeld betreft dat door iedereen is opgebracht. Het is belangrijk dat het proces hierover zo helder en tijdig mogelijk wordt gecommuniceerd. Het Nederlandse begrotingsproces staat internationaal goed aangeschreven¹, maar onder meer de Raad van State (RvS) en de Studiegroepen Begrotingsruimte (SBR) zien mogelijkheden voor een verdere verbetering. Het kabinet spreekt de dank uit voor deze waardevolle aanbevelingen en geeft met deze brief invulling aan de adviezen en het gesprek dat hierover is geweest met de Tweede Kamer tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen (AFB).

Concreet zet het kabinet in deze brief verschillende varianten op het huidige begrotingsproces uiteen. Tijdens de afgelopen AFB is door het vorige kabinet toegezegd om te studeren op het voorstel van onder meer de RvS om de Miljoenennota in te dienen in het voorjaar.² Daarbij is ook toegezegd om varianten op het begrotingsproces in beeld te brengen, met bijbehorende voor- en nadelen. Voorts is toegezegd om een voorkeursvariant uit te spreken als kabinet. Daarnaast is er gevraagd naar het onderzoeken van mogelijkheden om het parlement meer tijd te kunnen bieden voor het behandelen van een pakket Belastingplan. Het nieuwe kabinet is hiermee aan de slag gegaan en heeft daarbij de inbreng van uw Kamer, de RvS en de SBR meegenomen. Hierbij heeft het kabinet vooral gekeken of en op welke manier het parlement meer tijd kan krijgen voor de behandeling van de begroting en het pakket Belastingplan, er meer inhoudelijke samenhang kan komen in de besluitvorming en of betere aansluiting bij het Europese semester mogelijk is.

¹ Zie 16^e Studiegroep Begrotingsruimte, pagina 46. (Bijlage bij Kamerstuk 35 570, nr. 48)

² Zie Kamerstuk 35 925, nr. 3

De structuur van de brief is als volgt. In paragraaf 1 volgt een samenvattend overzicht van het huidige begrotingsproces. In paragraaf 2 worden de adviezen van onder meer de RvS en de Studiegroepen Begrotingsruimte geanalyseerd, die leiden tot een aantal varianten op het huidige begrotingsproces in paragraaf 3. Daarin wordt ook de voorkeursoptie van het kabinet besproken.

Kern van de brief

Het kabinet spreekt de voorkeur uit voor de variant waarin de voorgenomen besluiten die effect hebben op het lopende én volgende jaren, worden gedeeld in de Voorjaarsnota. Tevens zal het kabinet in het voorjaar een brief sturen aan de Kamer met de voorgenomen fiscale wijzigingen in het pakket Belastingplan. Hiermee krijgt uw Kamer in plaats van bij Prinsjesdag al in het voorjaar op hoofdlijnen de informatie over de voorgenomen besluitvorming, zodat er meer tijd komt voor het toetsen en beoordelen van de voorgenomen beleidsmaatregelen. Het eerder delen van informatie versterkt ook het budgetrecht van de Kamer om invloed uit te kunnen oefenen op de begroting. Er zijn uiteraard ook andere varianten mogelijk die in deze brief worden besproken. Deze varianten zijn ook interessant, maar de gevolgen voor de besluitvorming en de voorbereiding hiervan zijn met name op de korte termijn voor de lastenkant aanzienlijk.

1. Het huidige begrotingsproces

Het begrotingsproces kenmerkte zich tot 2021 door één hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar voor de uitgaven en een besluitvormingsmoment in augustus over de inkomsten. Deze besluitvorming is op basis van onafhankelijke ramingen van het CPB. In het voorjaar publiceert het CPB het zogenoemde Centraal Economisch Plan: de economische prognose voor de komende periode. Deze raming vormt het uitgangspunt voor de uitgavenbesluitvorming in april. De hieruit volgende besluitvorming wordt opgenomen – voor zover dit het lopende jaar betreft – in de Voorjaarsnota (VJN), die uiterlijk 1 juni aan het parlement wordt verzonden. De wijzigingen die betrekking hebben op de jaren daarna maakt het kabinet bekend in de Miljoenennota.

In augustus vindt de besluitvorming over de lastenkant van de begroting plaats op basis van meeste actuele macro-economische cijfers (de cMEV³-raming van het CPB). De inhoud van deze besluitvorming wordt gepresenteerd in de Miljoenennota. De fiscale uitkomsten van de augustusbesluitvorming worden verwerkt in het pakket Belastingplan, dat op Prinsjesdag wordt aangeboden aan de Tweede Kamer. Het gaat dan onder andere om maatregelen die verband houden met de besluitvorming over de koopkracht, zoals de aanpassing van tarieven en heffingskortingen in de inkomstenbelasting.

In onderstaande tabel is het huidige begrotingsproces beknopt weergegeven.

Tabel 1: Begrotingsprocessen in één kalenderjaar

Tijd in het jaar	Inhoud	Betrekking op welk jaar	Begrotingsstuk
Maart/April	Hoofdbesluitvormingsmoment uitgaven	t en t+1	VJN (t) en Miljoenennota (t+1)

³ Concept Macro-Economische Verkenning.

Tijd in het jaar	Inhoud	Betrekking op welk jaar	Begrotingsstuk
Mei	Verantwoordingsdag	t-1	Financieel Jaarverslag Rijk (FJR), departementale jaarverslagen en Slotwetten
Juni	Indienen VJN (uiterlijk 1 juni) en 1e suppletoire begrotingen	t ¹	VJN en 1e suppletoire begrotingen
Augustus	Besluitvorming koopkracht/lasten	t+1	MN
September	Prinsjesdag en indienen ontwerp-begrotingen	t+1	Rijksbegroting, MN en het Belastingplan (BP)
Oktober-december	APB en AFB in Eerste en Tweede Kamer en behandeling wetgeving	t+1	Rijksbegroting, MN en BP
November	Indienen Najaarsnota (uiterlijk 1 december) en 2e suppletoire begrotingen	t	NJN en 2e suppletoire begrotingen

¹ De VJN bevat wel een meerjarige cijferreeks over de ontwikkeling van de uitgaven.

Het huidige begrotingsproces zorgt voor een spreiding van de besluitvormings- en begrotingsmomenten over het jaar. Er is een duidelijk verloop van de begrotingsbehandelingen met ruimte om na de uitgaven-besluitvorming in het voorjaar eerst de verantwoording over het voorafgaande jaar af te ronden en daarna te beginnen aan de departementale ontwerp-begrotingen. Ook is er een afgebakende koopkrachtronde in augustus, waar op basis van de meest recente economische cijfers besloten wordt over de lasten en de uitgavenramingen worden geüpdatet op basis van de laatste macro-economische cijfers. Prinsjesdag is het herkenbare moment waarop de Rijksbegroting voor volgend jaar wordt ingediend. De Troonrede en de traditie van het «koffertje» geven hieraan herkenbare en zichtbare aandacht. Daarnaast is er in de huidige situatie in het begin van het jaar voorbereidingstijd voor een nieuw pakket Belastingplan.

2. Mogelijke verbeterpunten op het huidige begrotingsproces

In het advies over de Miljoenennota 2022 stelde de Raad van State (RvS) voor om de Miljoenennota voortaan in het voorjaar in te dienen. Deze redeneerlijn is opgenomen in variant 2. Volgens de RvS zou het begrotingsproces daarmee ook beter aan kunnen sluiten bij het Europese Semester. De RvS geeft ook aan dat het parlement op tijd «aan de bal moet komen» om zijn rechten te kunnen uitoefenen.⁴ Dit versterkt volgens de RvS tevens het budgetrecht van de Kamer. Hierna kunnen dan de gecombineerde Algemene Politieke en Financiële Beschouwingen plaatsvinden. Op basis daarvan zou de regering de (departementale) begrotingen kunnen indienen op Prinsjesdag. Ook de 15^e en 16^e Studiegroep Begrotingsruimte (Bijlage bij Kamerstuk 34 300, nr. 74 en Bijlage bij Kamerstuk 35 570, nr. 48) doen verschillende aanbevelingen om het begrotingsproces te verbeteren, vooral met het oog op meer inhoudelijke samenhang in de besluitvorming en meer tijd voor de parlementaire behandeling.

Uit het RvS-advies en deze Studiegroepen volgen drie mogelijke verbeterpunten: 1) meer tijd bieden aan het parlement voor de behandeling van de begroting; 2) meer tijd voor het proces Belastingplan; 3) meer inhoudelijke samenhang in de besluitvorming en 4) een mogelijk

⁴ Idem, p. 30.

betere aansluiting met het Europese semester. Hieronder wordt ingegaan op deze vier verbeterpunten.

1) Meer tijd voor het parlement om de begroting te behandelen

Het huidige begrotingsproces kenmerkt zich door een periode van meerdere maanden tussen de besluitvorming over de uitgaven in het voorjaar en het aanbieden van de Miljoenennota en ontwerp-begrotingen aan het parlement. Dit komt omdat eerst de ontwerp-begroting en de augustusbesluitvorming worden afgerond voordat de behandeling in het parlement plaatsvindt. Doordat de uitkomsten van het hoofdbesluitvormingsmoment op Prinsjesdag worden gedeeld, heeft het parlement circa drie maanden voor de parlementaire behandeling van de begrotingswetsvoorstellen. Deze parlementaire behandeling van de Rijksbegroting en het pakket Belastingplan in het najaar wordt ervaren als een krap proces. Het kabinet acht het daarom passend om al in het voorjaar de informatie te delen over de voorgenen beleidswijzigingen, waardoor de Kamer meer tijd krijgt om de voorstellen te beoordelen. In elk van de drie hierna volgende varianten is voorzien dat het parlement conform het advies van de RvS tijdiger «aan de bal» komt.

2) Meer tijd voor het parlement voor het proces Belastingplan

Bovengenoemde keuzemogelijkheden zijn ook van invloed op het Belastingplan. Het kabinet wil de Kamer in het voorjaar informeren over de hoofdlijnen van de begroting van het volgende jaar. Hierbij past dat het kabinet in het voorjaar ook een brief stuurt met een toelichting op de voorlopige inhoud van het pakket Belastingplan en de planning van fiscale wetgeving. Op die manier krijgt de Kamer meer tijd in het vormen van een standpunt over de invulling van de voorgenen fiscale wetgeving.

Ook is het een optie om het pakket Belastingplan verder te versoberen (zie voor een uitgebreide toelichting variant B2). Het Belastingplan zal dan bestaan uit een enkel wetsvoorstel met alleen parameterwijzigingen. Deze wijzigingen volstaan voor het aanpassen van het koopkrachtbeeld, maar aanvullende wetgeving zou dan een regulier wetstraject volgen met een tijdsduur van circa 1,5 jaar. Meer in brede zin is het bij deze optie minder gemakkelijk om eventuele schrijnende situaties of acute maatschappelijke problemen vlot op te lossen.

3) Meer inhoudelijke samenhang in de besluitvorming

De 15^e en 16^e SBR geven aan dat één integraal hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar over de uitgaven en op hoofdlijnen over de lasten leidt tot meer inhoudelijke samenhang van de besluitvorming. Zo kan het effectiever zijn om via een bepaalde uitgavenmaatregel een effect te bereiken op de koopkracht dan via het aanpassen van het belastingtarief of een fiscale regeling. Belangrijk blijft dan overigens dat doelmatigheid en doeltreffendheid de uitgangspunten zijn. Wel geeft de 16^e SBR aan dat het verstandig kan zijn om in augustus nog budgettaire besluiten te nemen, bijvoorbeeld op het gebied van koopkracht. Hierdoor wordt de besluitvorming gebaseerd op de meest recente economische cijfers van de cMEV van het CPB.

In het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) is opgenomen dat er in het voorjaar één integraal besluitvormingsmoment zal zijn voor de uitgaven en op hoofdlijnen over de inkomsten. In augustus is er dan nog een ronde om het koopkrachtbeeld eventueel aan te passen op basis van de meest recente economische raming van het CPB. In het huidige begrotingsproces zou deze informatie pas in het najaar bij de Miljoe-

nennota worden gepubliceerd. De varianten bevatten verschillende mogelijkheden voor de inrichting van de besluitvorming.

4) Mogelijk meer aansluiting bij het Europese semester

De 15^e SBR geeft aan dat voor de uitgavenkant van de begroting, de voorjaarsbesluitvorming niet synchroon loopt met het Europese semester. In hun rapport geven zij aan dat er binnen het reguliere begrotingsproces beperkte mogelijkheden zijn om de beleidsaanbevelingen van de Raad mee te wegen. Ook de RvS constateert dit, en vraagt hiervoor aandacht. De RvS adviseert om de Miljoenennota samen met het Stabiliteitsprogramma in te dienen. Dit is om praktische redenen echter niet haalbaar.

In juli worden de landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europese Semester door de Raad vastgesteld. De aanbevelingen worden door de Europese Commissie voorbereid, op basis van de lenteraming en het in april ingediende stabiliteitsprogramma en het nationale hervormingsprogramma. Voor de uitgavenkant van de begroting geldt dat de besluitvorming daarmee niet synchroon loopt met het Europese semester. Op het moment dat de Europese Commissie de raming maakt, is de nationale besluitvorming nog gaande. De Europese Commissie kan daarom geen rekening houden met de uitkomst van de Nederlandse besluitvorming. Andersom kan Nederland in de besluitvorming ook geen rekening houden met de aanbevelingen, want op het moment dat de aanbevelingen door de Raad worden aangenomen, is de voorjaarsbesluitvorming reeds afgerond. Het is om praktische redenen niet makkelijk om deze cycli op elkaar aan te laten sluiten. Om de aanbevelingen te kunnen gebruiken in het nationale begrotingsproces, zou de besluitvorming pas na juli moeten plaatsvinden, wanneer de aanbevelingen zijn besproken in de Raad. Om ervoor te zorgen dat de Europese Commissie rekening kan houden met de besluitvorming, zou de besluitvorming voor april moeten plaatsvinden, zodat de gevolgen in het Stabiliteitsprogramma en het nationale hervormingsprogramma kunnen worden verwerkt. Het Stabiliteitsprogramma moet namelijk uiterlijk eind april worden ingediend bij de Europese Commissie.

Naast landspecifieke aanbevelingen kunnen procedures in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact ook resulteren in aanbevelingen van de Raad. Dit kan leiden tot aanbeveling van de Raad voor aanpassing van de begroting. In dat geval moet de lidstaat in drie tot zes maanden rapporteren over de maatregelen om de aanbeveling te adresseren.

2 Varianten op het huidige begrotingsproces

Drie varianten op het begrotingsproces en twee op het pakket Belastingplan

Op basis van bovenstaande overwegingen zijn er drie varianten uitgewerkt op het begrotingsproces en twee varianten op het pakket Belastingplan. De varianten op het begrotingsproces en het pakket Belastingplan kunnen ook worden gecombineerd.

De varianten ten aanzien van het begrotingsproces kijken naar de vormgeving en het moment van de besluitvorming, de betrokkenheid van het parlement en naar de gevolgen voor Prinsjesdag. Het uitgangspunt van het kabinet is om het karakter van Prinsjesdag zoveel mogelijk hetzelfde te laten. Prinsjesdag kent een lange traditie en volgt uit artikel 65 van de Grondwet (zie voor meer informatie box 3.1 verderop). Uiteraard zijn deze varianten niet uitputtend. Er zijn meer variaties mogelijk, ook binnen deze varianten.

Daarnaast zijn er twee separate varianten op het Belastingplanproces uitgewerkt om daarmee meer tijd te bieden aan het parlement voor de behandeling. Dit betreft de inhoud van het pakket Belastingplan eerder kenbaar maken met een brief in het voorjaar (basisvariant B1 en voorkeursoptie kabinet) of een verdere versobering van het pakket Belastingplan tot een enkel wetsvoorstel met alleen parameterwijzigingen (B2). Hieronder volgt een weging van de varianten, een samenvatting van de uitkomsten staat aan het einde in tabel 3.1.

V1: Meerjarige Voorjaarsnota – voorkeursvariant kabinet

In variant 1 komt er in het voorjaar één hoofdbesluitvormingsmoment van het kabinet over zowel de uitgaven- als lastenkant. De besluitvorming over het volgende jaar (t+1) en de jaren daarna wordt gepubliceerd in de Voorjaarsnota, in plaats van enkel de gevolgen voor het lopende jaar. Hierdoor heeft de Tweede en de Eerste Kamer meer tijd om te studeren op de voorstellen. Tegelijkertijd blijft hiermee de continuïteit bewaard van het huidige begrotingsproces. Dit betekent dat er in augustus nog een update plaatsvindt van de besluitvorming van het kabinet voor de koopkracht op basis van de cMEV. De definitieve voorstellen voor de Rijksbegroting worden ingediend met de Miljoenennota op Prinsjesdag. De Algemene Politieke Beschouwingen (APB) en Algemene Financiële Beschouwingen (AFB) volgen zoals nu het geval is daarna.

Vormgeving pakket Belastingplan bij deze voorkeursvariant

Het kabinet stelt bij deze voorkeursvariant ook voor om de inhoud van het pakket Belastingplan eerder bekend te maken via een brief in het voorjaar (basisvariant B1). Dit biedt het parlement meer tijd om zich te beraden op de voorgenomen wetswijzigingen.

Mogelijke voordelen

- Deze variant is eenvoudig en goed uitvoerbaar.
- Betreft de Staten-Generaal eerder bij de besluitvorming.
- De koppeling van Prinsjesdag, de Miljoenennota en de ontwerpbegrotingen blijft bestaan.
- Een hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar maakt het mogelijk om in meer integrale samenhang te besluiten over de uitgaven en de lasten.⁵
- In combinatie met B1 of B2 kan er meer spreiding zijn van (fiscale) wetgeving met meer tijd voor zorgvuldige toetsing.
- Door in augustus nog de mogelijkheid te bieden van besluitvorming over de lastenverdeling (waaronder koopkrachtronde) sluiten de effecten aan bij de meest actuele economische cijfers.

Mogelijke nadelen

- Er wordt minder nieuws bekendgemaakt op Prinsjesdag.
- Karakter troonrede verandert, aangezien al een eerste debat is geweest over de beleidsvoornemens.

V2: Voorjaarsnota krijgt karakter huidige Miljoenennota

In variant 2 krijgt de Voorjaarsnota het karakter van de Miljoenennota. Dit betekent dat de besluitvorming van het kabinet over zowel de uitgaven- als lastenkant voor de zomer aan uw Kamers wordt aangeboden. Daarna volgen ook in het voorjaar de Algemene Politieke Beschouwingen (APB).

⁵ Hiervoor is al gekozen in het coalitieakkoord.

Tevens wordt er dan door het kabinet verder gewerkt aan het opstellen van de ontwerpbegrotingen, conform het huidige begrotingsproces. In augustus vindt er alleen een update plaats van de besluitvorming over de lastenverdeling op basis van de cMEV. De definitieve ontwerpbegroting wordt ingediend met de Miljoenennota op Prinsjesdag. De Miljoenennota zal qua inhoud beknopter zijn dan de huidige versie, omdat dan al eerder een beschouwing op het beleid is gedeeld in het voorjaar. Ook de Troonrede zal (nog steeds) worden gehouden op Prinsjesdag, maar zal een ander karakter krijgen. Aangezien de APB al hebben plaatsgevonden in deze variant, zal het eerstvolgende debat na Prinsjesdag de AFB zijn. Vervolgens blijft het proces in het najaar met de Najaarsnota onveranderd.

Vormgeving pakket Belastingplan bij deze variant

Er kan in deze variant zowel worden gekozen voor een uitgebreide brief (basisvariant B1) of een versobering van het pakket Belastingplan tot een enkel wetsvoorstel met alleen parameters (B2).

Mogelijke voordelen

- Betreft de Staten-Generaal eerder bij de besluitvorming.
- Een hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar geeft meer integrale samenhang in de besluitvorming over zowel de uitgaven als lasten.
- In combinatie met B1 of B2 kan er betere spreiding zijn van (fiscale) wetgeving met meer tijd voor zorgvuldige toetsing.
- Door in augustus nog de mogelijkheid te bieden van besluitvorming over de lastenverdeling (waaronder koopkrachtronde) sluiten de effecten aan bij de meest actuele economische cijfers.

Mogelijke nadelen

- Piekbelasting in het voorjaar voor zowel de ambtelijke capaciteit, alsook het parlement en de Hoge Colleges van Staat (de RvS en de Algemene Rekenkamer).
- Het karakter van Prinsjesdag, de Troonrede en de Politieke beschouwingen zal veranderen.

V3: Het volledige begrotingsproces vervroegen naar het voorjaar

Een vergaande variant is het volledige begrotingsproces te vervroegen naar het voorjaar. Vanwege de traditionele koppeling van Prinsjesdag, het koffertje, de Rijksbegroting en ontwerpbegrotingen en het pakket Belastingplan, is het een mogelijkheid om alles bij elkaar te houden en gezamenlijk integraal te presenteren. De APB en AFB vinden dan plaats in het voorjaar. Optioneel vindt in augustus nog een ronde over de lastenverdeling plaats op basis van de cMEV van het CPB.

Grondwet

Bij deze variant is het relevant om de tekst van de Grondwet aan te halen: «Jaarlijks op de derde dinsdag van september of op een bij de wet te bepalen eerder tijdstip wordt door of namens de Koning in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal een uiteenzetting van het door de regering te voeren beleid gegeven». Artikel 105, tweede lid, van de Grondwet koppelt het moment van indiening van de Rijksbegroting aan dit tijdstip. Kortom, in een wet kan Prinsjesdag, de Troonrede en de indiening van de Rijksbegroting naar een eerder tijdstip worden verplaatst. Een eerder moment dan Prinsjesdag vraagt echter een wijziging van de Comptabiliteitswet, waarin de derde dinsdag is

verankerd. Op korte termijn acht het kabinet deze variant niet uitvoerbaar. Het ambtelijke voorbereidingstraject van de begrotingen moet dan volledig worden herzien en dit vergt tijd.

Box 3.1: Geschiedenis rond datum Prinsjesdag

De geschiedenis van Prinsjesdag gaat terug tot 1814. In de eerste decennia viel Prinsjesdag aanvankelijk op de eerste maandag van november en later op de derde maandag van oktober. Toen de grondwetsherziening van Thorbecke in 1848 een jaarlijkse begroting introduceerde, verschoof Prinsjesdag naar de derde maandag van september om de Kamer meer tijd te geven om de begroting te behandelen. Omdat maandag geen geschikte dag hiervoor bleek, kwam Prinsjesdag vanaf 1888 vast te staan op de derde dinsdag van september. In ruim de honderddertig jaar daarna is deze datum niet meer gewijzigd.

Mogelijke voordelen

- Informeert de Staten-Generaal eerder over de besluitvorming.
- Een hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar geeft meer integrale samenhang in de besluitvorming over zowel de uitgaven als lasten.
- In combinatie met B1 of B2 kan er betere spreiding zijn van (fiscale) wetgeving met meer tijd voor zorgvuldige toetsing.
- Geen additionele besluitvorming na het voorjaar.
- Optioneel (en wel conflicterend met het vorige voordeel): door in augustus nog de mogelijkheid te bieden van een besluitvorming over de lastenverdeling (waaronder koopkrachtronde) sluiten de effecten aan bij de meest actuele economische cijfers.

Mogelijke nadelen

- Zeer hoge piekbelasting in het voorjaar door de korte tijd tussen besluitvorming en uitwerking, en de samenloop tussen de nieuwe begroting en de verantwoording over het afgelopen jaar. Er zal naar verwachting (behoorlijk) extra ambtelijke capaciteit nodig zijn om dit allemaal op tijd gereed te krijgen.
- Grote structuurwijziging van het bestaande begrotingsproces.
- Besluitvorming over lastenverdeling bedrijven en burgers -waaronder koopkracht- vindt plaats op basis van een raming in het begin van het jaar en wordt niet meer aangepast aan het economisch beeld in de zomer.

Variant B1: Inhoud pakket Belastingplan wordt eerder gedeeld – voorkeursvariant kabinet

In deze variant stuurt het kabinet in het voorjaar een brief met daarin de fiscale voornemens voor het pakket Belastingplan (variant B1) en de planning voor andere fiscale wetgeving. Dit maakt het voor het parlement mogelijk om het debat te voeren over de voorgenomen fiscale wetgeving en biedt ook tijd om de wetgeving verder uit te werken voordat het pakket Belastingplan daadwerkelijk in september wordt ingediend. Ook zijn eventuele wensen vanuit het parlement dan in een eerder stadium kenbaar, zodat hier meer rekening mee gehouden kan worden voordat het pakket Belastingplan wordt ingediend. Overigens streeft het kabinet er naar wetgeving zoveel als mogelijk gespreid in te dienen.

Mogelijke voordelen

- Biedt meer gelegenheid voor het parlement om de beleidsvoornemens in het pakket Belastingplan te beoordelen.
- Komt tegemoet aan de wensen van beide Kamers en adviesorganen zoals de Raad van State om het parlement meer gelegenheid te bieden hun parlementaire rol te vervullen.

Mogelijke nadelen

- Aandachtspunt is de hogere piekbelasting tussen het voorjaar en Prinsjesdag indien er tussentijds meer vragen en wensen tot beleidswijziging volgen. Tevens zal in het voorjaar de impact voor de uitvoering nog maar beperkt beschikbaar zijn.

Variant B2: pakket Belastingplan wordt een enkel wetsvoorstel met alleen parameters

Deze variant heeft alleen betrekking op het fiscale deel van de Miljoenennota – het wetsvoorstel pakket Belastingplan – en kan worden doorgevoerd los van de andere varianten die in deze brief worden beschreven. De indiening van wetsvoorstel het Belastingplan blijft in deze variant op de derde dinsdag van september (Prinsjesdag). Deze datum wordt gehandhaafd omdat zo rekening kan worden gehouden met de laatste ontwikkelingen op bijvoorbeeld het gebied van koopkracht. Het wetsvoorstel Belastingplan bevat dan de parameterwijzigingen die bijvoorbeeld voortvloeien uit de wens om iets te wijzigen in de besluitvorming over de lastenverdeling (waaronder koopkrachtronde) en sluiten de effecten aan bij de meest actuele economische cijfers of andere punten die een budgettaire derving opvangen uit bijvoorbeeld jurisprudentie om ervoor te zorgen dat het inkomstenkader sluit.

Wat is een parameter?⁶

Parameters zijn bestaande bedragen en percentages in de systemen van de Belastingdienst, Douane en Toeslagen waarvan de waarden zich eenvoudig laten aanpassen. Veel bedragen waarmee wordt gewerkt door de Belastingdienst, Douane en Toeslagen zijn parameters. Voor de loon- en inkomstenbelasting kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de tariefpercentages voor de belastingschijven, de lengte van de belastingschijven, en de bedragen en percentages van heffingskortingen. Voor accijnzen zijn parameterwijzigingen: de bedragen en percentages in de tarieven.

Hoewel de vaststelling of wel of niet sprake is van een parameter van geval tot geval moet plaatsvinden, is de introductie van een nieuw bedrag of een nieuw percentage nooit een aanpassing van de waarde van een parameter. Dit vergt een (ingrijpender) structuurwijziging. Voorbeelden van dergelijke structuurwijzigingen zijn de introductie of het vervallen van een schijf in de loon- en inkomstenbelasting, of van een extra «knikpunt» in een heffingskorting.

Kort samengevat is er een voldoende afgebakende definitie van wat een parameter is, zodat dit gebruikt kan worden als criterium voor opname in het wetsvoorstel Belastingplan.

⁶ Voor een uitgebreide toelichting, zie Kamerstuk 35 927, nr 6.

Mogelijke voordelen

- Deze variant komt net als B1 tegemoet aan de wens van parlement en de RvS. Omdat het wetsvoorstel Belastingplan alleen parameterwijzigingen bevat, hoeft er niet meer in korte tijd een complex pakket aan fiscale wetgeving door beide Kamers beoordeeld te worden.
- Voor parameterwijzigingen in het wetsvoorstel Belastingplan geldt in deze variant nog steeds dat de inwerkingtreding in deze variant relatief snel volgt op de indiening van het wetsvoorstel. Omdat andere fiscale wetwijzigingen in deze variant in principe een ander traject volgen, met een indiening eerder in het jaar, zal er bij een ander traject dan het wetsvoorstel Belastingplan over het algemeen meer tijd zitten tussen de indiening van het wetsvoorstel en de inwerkingtreding ervan. Een langere tijd tussen indiening en inwerkingtreding, kan ervoor zorgen dat burgers en bedrijven meer voorbereidingstijd hebben voordat de nieuwe maatregelen in werking treden. Ook biedt dit meer tijd voor de implementatie ter voorbereiding van de uitvoering.

Mogelijke nadelen

- Het pakket Belastingplan is één van de snelste jaarlijkse wetgevingstrajecten. Dat heeft te maken met de snelle parlementaire behandeling, maar ook het traject voor indiening bij de Tweede Kamer is snel. Als dit traject alleen nog open staat voor parameterwijzigingen, dan heeft dat tot gevolg dat – ook gelet op de fiscale jaarindeling waarmee de meeste wijzigingen van belastingwetten te maken hebben – het minder eenvoudig is om een wijziging snel door te voeren. Dit is vooral relevant voor maatregelen die voordelig voor burgers uitpakken of die schrijnende situaties wegnemen, waarbij het kabinet de onwenselijke situatie zo snel mogelijk wil beëindigen. Dit soort voorstellen zou dan door middel van een ander spoedwetstraject ingevoerd moeten worden. Ook voor een aantal maatregelen uit het coalitieakkoord die per 2023 in werking moeten treden, zou een ander spoedwetstraject gezocht moeten worden.
- Het inkomstenkader wordt jaarlijks – bij de augustusbesluitvorming – sluitend gemaakt. Maatregelen die als budgettaire dekking dienen, kunnen meelopen in het pakket Belastingplan. Als een maatregel die (deels) de dekking van het inkomstenkader moet regelen als afzonderlijk wetsvoorstel wordt ingediend, bestaat de kans dat de maatregel niet tijdig wordt aangenomen en de dekking niet tijdig wordt gerealiseerd. Het inkomstenkader zou daardoor niet sluiten. Om het inkomstenkader alsnog sluitend te maken kan het noodzakelijk zijn voor een jaar een parameterwijziging door te voeren, zodat de opbrengst tijdelijk op een andere manier gerealiseerd wordt. Dit is vergelijkbaar met de begrotingssystematiek aan de uitgavenkant. In het voorjaar kunnen besparingen afgesproken worden waar wetwijzigingen voor nodig zijn. Als de wetgeving niet tijdig wordt aangenomen, is het betreffende ministerie verantwoordelijk om het besparingsverlies te dekken, zodat het uitgavenplafond niet wordt overschreden. In de fiscaliteit kan dit ertoe leiden dat een tarief bijvoorbeeld voor één jaar omhoog moet.

Samenvatting varianten

Onderstaande tabel 3.1 vat bovenstaande uiteenzetting samen.

Tabel 3.1: samenvatting varianten op het begrotingsproces

Variant	Omschrijving	Inhoud	Mogelijke voordelen	Mogelijke nadelen
Vorige proces	Zoals vorig jaar	idem	• Continuïteit	• Zie commentaar Kamer, RvS en SBR • Minder nieuws op PD
Basisvariant V1 (voorkeur kabinet)	Meerjarige VJN zonder «knip» tussen lopende jaar en t+1. Rest hetzelfde laten	• Meerjarig overzicht uitgaven voorjaar • Hoofdbesluitvorming inkomsten en uitgaven voorjaar, koopkracht najaar • Prinsjesdag, APB en AFB zoals nu	• Meer tijd aan de Kamer • Eenvoudige stap, transparanter • Traditie van PD en «koffertje» blijft in stand. • Zoals V1	• Koppeling traditie PD en Rijksbegroting neemt af. • Hogere piekbelasting in het voorjaar
V2	MN en APB in het voorjaar, AFB, ontwerpbegrotingen en koopkracht in augustus. Definitieve stukken op PD.	• Meerjarig overzicht uitgaven voorjaar • Besluitvorming lasten en uitgaven maart/april • APB voorjaar, AFB najaar	• Zie V2, maar mogelijk ook meer rust in besluitvorming tussen het voorjaar en augustus • De traditie van de koppeling begroting en PD blijft. • Eenvoudig • Vergroot behandel tijd fiscale wetgeving	• Nog hogere piekbelasting dan bij V1 en V2. Er is onderzoek nodig of dit qua capaciteit van de financiële functie haalbaar is. • Ingrijpende wijziging proces. Vergt ook wetswijziging. • Mogelijk hogere piekbelasting bij bijvoorbeeld meer amendementen.
V3	MN, BP en Prinsjesdag in het voorjaar (3a), optioneel nog wel een koopkrachtronde in augustus (3b)	• Meerjarig overzicht uitgaven voorjaar • Besluitvorming lasten en uitgaven maart/april • APB en AFB voorjaar • Optioneel nog koopkrachtronde in augustus	• Eenvoudig • Vergroot behandel tijd fiscale wetgeving	• Snelheid van het pakket BP gaat verloren. • Veel minder mogelijkheden voor besluitvorming lastenkant/op-lossen knelpunten
B1 (voorkeur kabinet) Kan samen met V1 en V2	Inhoud pakket BP delen per brief in het voorjaar	• Inhoud pakket BP wordt openbaar in het voorjaar. Uitgangspunt in augustus is alleen parameterwijzigingen		
B2 (kan samen met V1, V2 en V3)	BP bestaat alleen uit parameterwijzigingen (B2)	• Volledige versobering Belastingplan		

Conclusies

Het kabinet heeft gestudeerd op de varianten zoals getoond in tabel 3.2 en geeft de voorkeur aan variant 1. Het kabinet is van mening dat het in het voorjaar openbaar maken van de voorgenomen besluitvorming via een meerjarige Voorjaarsnota (V1) en een brief over het pakket Belastingplan (B1) leidt tot een verbetering van het huidige begrotingsproces. Daarbij blijft tegelijkertijd de continuïteit van het huidige begrotingsproces zoveel mogelijk gewaarborgd. Ik ga hierover graag met uw Kamer het gesprek aan.

Een meerjarige Voorjaarsnota zorgt ervoor dat het parlement eerder wordt betrokken bij de besluitvorming. Tegelijkertijd is er in deze variant voldoende tijd om tevens te werken aan de ontwerpbegrotingen, blijft de mogelijkheid bestaan om op basis van de meest actuele economische cijfers nog een koopkrachtronde te doen en wordt het karakter van Prinsjesdag gewaarborgd.

Voor de continuering van het huidige begrotingsproces acht het kabinet daarom variant 1 het meest passend in verhouding tot varianten 2 en 3. In deze twee laatstgenoemde varianten wordt het parlement net als bij variant 1 eerder betrokken in de besluitvorming, maar is de piekbelasting in de voorbereiding voor zowel de ambtelijke capaciteit als het parlement naar verwachting hoger dan bij variant 1. Tevens is het de verwachting dat verbeterde aansluiting bij het Europees Semester ook in de andere varianten praktisch niet goed inpasbaar zal zijn. Dit alles overwegende concludeert het kabinet dat variant 1 een goede en wenselijke verbetering is op het huidige begrotingsproces. Wel zal er een evaluatie volgen van de aanpassing van het begrotingsproces om te bezien of variant 1 inderdaad de gewenste resultaten heeft opgeleverd.

mede namens de Staatssecretaris van Financiën,

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag