

Vergaderjaar 1985–1986

- 19 279**                      **Wijziging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting (verruiming mogelijkheden voor vermindering van loonbelasting)**
- 19 293**                      **Wijziging van de inkomstenbelasting (verruiming voetoverheveling)**

Nr. 11

## NOTITIE

Naar aanleiding van Uw brief van 13 november jl. waarin u mij verzoekt een analyse te geven inzake de factoren die ertoe leiden dat de behandeling van wetsvoorstellen met budgettaire gevolgen voor het volgende begrotingsjaar in de Tweede en Eerste kamer veelal onder zware tijdsdruk moet plaatsvinden, wil ik een aantal opmerkingen maken.

### **Fiscale wetgevingsprocedure**

Naar het mij voorkomt behoort een ordelijk fiscaal wetgevingsproces met betrekking tot wetsvoorstellen in het kader van het dekkingsplan te voldoen aan een aantal vereisten. Zo zouden de wetsvoorstellen met budgettaire gevolgen gelijktijdig met of zo kort mogelijk na de indiening van de miljoenennota aan de Tweede Kamer moeten worden toegezonden ten einde te voorkomen, dat de parlementaire behandeling van deze wetsvoorstellen onder zeer grote tijdsdruk moet plaatsvinden. Het moment waarop de Tweede Kamer kan kennisnemen van de voorstellen in het kader van een dekkingsplan hangt nauw samen met het moment waarop politieke besluitvorming over de begroting voor het komende jaar tot stand komt. De economische situatie en de toestand van 's Rijks financiën in de afgelopen jaren maakten het onvermijdelijk de besluitvorming te baseren op zo recent mogelijke gegevens. Die gegevens, zoals de Macro Economische Verkenning, zijn veelal eerst op een zodanig tijdstip bekend, dat de tijd die beschikbaar is voor de voorbereiding en de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel in het kader van een dekkingsplan betrekkelijk kort is.

Een betrekkelijk kort tijdschema voor de behandeling behoeft naar mijn mening echter niet in alle gevallen problematisch te zijn. Voor wetsvoorstellen die technisch eenvoudig zijn, zoals die inzake besteding van de tijdelijke verhoging van het tarief van de inkomsten- en de loonbelasting is een betrekkelijk kort tijdschema minder bezwaarlijk en behoeft zulks niet te leiden tot een voor de bij het wetgevingsproces betrokkenen te zware werkdruk. Voor wetsvoorstellen die ingewikkeld van aard zijn, zoals het wetsvoorstel tot afschaffing van de negatieve aanslag in het kader van de Wet investeringsrekening, is het niet steeds eenvoudig om deze in het gegeven tijdschema toch vóór 1 januari kracht van wet te doen verkrijgen. Slechts met een uiterste inspanning van alle betrokkenen is het te bereiken doel: inwerkingtreding van de wetsvoorstellen met ingang van 1 januari zonder dat er sprake is van terugwerkende kracht ten nadele van de

belastingplichtigen, te verwezenlijken. Op het genoemde aspect van terugwerkende kracht – eveneens een belangrijk aandachtsgebied in het fiscale wetgevingsproces – ga ik thans niet verder in. Een ander belangrijk aspect dat ik in dit kader wil vermelden, is het gegeven dat ook in een ordelijk fiscaal wetgevingsproces veelal de noodzaak zal bestaan om in het laatste kwartaal van het jaar van indiening van het belastingplan voorbereidingsmaatregelen te treffen voor een adequate uitvoering van de op 1 januari in werking te treden wettelijke maatregelen.

Terzijde merk ik nog het volgende op. Ook andere werkzaamheden welke de laatste jaren qua omvang aanzienlijk zijn toegenomen, leggen een druk op het wetgevende apparaat. Hierbij valt onder meer te denken aan wetsvoorstellen die geen direct verband hebben met de begroting, maar waarbij toch politieke druk op de voortgang daarvan wordt uitgeoefend. Ook kunnen in dit verband worden genoemd werkzaamheden met betrekking tot nota's studies, evaluaties en dergelijke. Al deze werkzaamheden kunnen uiteraard niet worden stopgezet in de periode juli tot en met december, te meer daar, veelal om uitvoeringstechnische redenen, als ingangsdatum voor wetsvoorstellen naar 1 januari wordt gestreefd. De samenloop van deze werkzaamheden met die ter zake van het dekkingsplan leidt tot een cumulatie van werkzaamheden in het laatste kwartaal van het jaar. Dit onderdeel van mijn reactie op Uw brief afsluitend wil ik U een indicatie geven van de werkdruk in de afgelopen jaren. In het onderstaande schema is tevens aangegeven hoeveel wetsvoorstellen er bij de Tweede Kamer zijn ingediend na 15 oktober van enig jaar met als beoogde ingangsdatum 1 januari daaropvolgend.

Jaar	Aantal wetten dat in het Staatsblad is geplaatst	Aantal wetsvoorstellen ingediend na 15 oktober
1974	4	1
1975	12	—
1976	8	4
1977	10	—
1978	10	5
1979	13	9
1980	19	4
1981	22	8
1982	9	3
1983	22	7
1984	17	1
1985	10 (+9) <sup>1</sup>	6

<sup>1</sup> Bij aanvaarding door de Staten-Generaal van de aanhangige wetsvoorstellen.

### **Wetsvoorstellen met budgettaire gevolgen voor het volgende begrotingsjaar**

Van de thans bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstellen zijn er twee welke budgettaire gevolgen voor het volgende begrotingsjaar hebben, namelijk het wetsvoorstel bestending verhoging IB/LB (kamerstuk 19 267) en het wetsvoorstel afschaffing negatieve aanslag WIR (kamerstuk 19 305). Uit bijlage I, waarin zijn weergegeven de tijdpaden van deze wetsvoorstellen, blijkt dat het eerstgenoemde voorstel kort na de politieke besluitvorming gereed was en op 6 september aan de Raad van State is gezonden. De Raad stelde zijn advies op 14 oktober vast, waarna het wetsvoorstel op 21 oktober bij de Kamer is ingediend. Wat het tweede wetsvoorstel betreft (afschaffing negatieve aanslag WIR) merk ik op dat het fiscaal-technische gedeelte daarvan in hoofdlijnen op 1 augustus 1985 gereed was.

## Overige wetsvoorstellen

De Commissie stelt met betrekking tot de niet met het dekkingsplan verband houdende wetsvoorstellen dat voor de wetsvoorstellen inzake de kleine tweeverdieners (kamerstukken 19 279 en 19 293) reeds in juni na de behandeling van de desbetreffende nota de weg vrij was voor indiening bij de Kamer. Ik kan de Commissie mededelen dat beide wetsvoorstellen kort na het kamerdebat over de nota op 26 juni, te weten op 19 juli technisch gereed waren. De besluitvorming over de wetsvoorstellen heeft in de Ministerraad plaatsgevonden in het totaal van de beslissingen over de begroting 1986 en na advisering door de Raad van State op 14 respectievelijk 29 oktober lag de weg naar de Kamer open. De tijdspaden van deze wetsvoorstellen zijn weergegeven in bijlage II.

## Conclusie

Het moge duidelijk zijn dat de spanning die bestaat tussen de voor het wetgevingsproces wenselijke ruimte en de daarvoor feitelijk beschikbare tijd nauw is verbonden met de bestaande politieke processen, zeker wanneer de desbetreffende wetsontwerpen deel uitmaken van de besluitvorming over de begroting van het volgende jaar.

Mede in dat licht wil ik opmerken dat de scherpe bewoordingen waarin de commissie mij verantwoordelijk houdt voor het ontstaan van de thans bestaande situatie mij hebben verbaasd. Ik wil daaraan toevoegen dat deze verbazing werd versterkt toen ik uit de pers heb moeten begrijpen dat kamerleden die duidelijk op de hoogte kunnen zijn van de procedures en processen ter zake, door hun uitlatingen de brief zoals ik die ontving nog hebben aangescherpt. Een zekere tijdsdruk is in deze een structurele en onvermijdelijke toestand, hetgeen ook aan alle betrokkenen bekend kan zijn.

De omstandigheid dat het onvermijdelijk is dat er fiscale wetgevingsprocessen onder tijdsdruk voorkomen, zijn voorgekomen, en zullen blijven voorkomen, mag geen argument zijn, zo ben ik naar ik aanneem met de commissie van mening, om niet te zoeken naar mogelijkheden om dergelijke situaties tot het uiterste te beperken. Het is immers niet wenselijk maatregelen tot wet te verheffen op een zodanige wijze dat de indruk blijft bestaan dat zonder tijdsdruk een wat andere regeling zou tot stand zijn gekomen, wat voor alle betrokkenen ten minste onbevredigend is; evenmin is het wenselijk dat de beslissing dat aangekondigde maatregelen alsnog niet zullen worden doorgevoerd, wordt genomen op een moment dat de voorgenomen ingangsdatum reeds is overschreden.

De enige concrete mogelijkheid die ik zie om de hier besproken spanning te beperken, is het betrachten van terughoudendheid, dit ondanks de vaak begrijpelijke aandring om gewenste regelgeving zo snel mogelijk tot stand te brengen en ook andere projecten zoals nota's en dergelijke zo snel mogelijk af te ronden. Bij het zoveel mogelijk beperken van de problematiek kan het naar mijn mening voorts nuttig zijn dat steeds op een vroeg moment in de besluitvorming ook inzicht wordt geboden in de ter zake noodzakelijke regelgeving en de daarbij behorende termijnen. Zo zou bij voorbeeld een belastingplan vergezeld kunnen gaan van een overzicht waarin ook het zogeheten tijdspad is opgenomen, inclusief een overzicht van de noodzakelijke voorbereidingshandelingen en de daarbij behorende tijdstippen. Ook zou een bijdrage worden geleverd door het zo snel mogelijk scheppen van materiële duidelijkheid – bij voorbeeld in het kader van de algemene politieke en financiële beschouwingen – over de politieke aanvaardbaarheid van met name die fiscale wetsontwerpen of onderdelen daarvan waarover geen fiscaal technische discussies nodig zijn zoals tariefontwerpen en de budgettaire kaders van overige ontwerpen.

Gelet op het belang van deze zaak zou ik het op hoge prijs stellen met de door u voorgestelde gedachtenwisseling niet te wachten tot de UCV over het begrotingshoofdstuk IX-B.

De Staatssecretaris van Financiën,  
H. E. Koning

## 19 267 Bestendiging voor 1986 van de tijdelijke verhoging IB/LB

Aangekondigd:	Miljoenennota 1986
Indiening MR:	28 augustus 1985
Behandeling MR:	30 augustus 1985
Verzending RvS:	6 september 1985
Doorzending door Kab.:	13 september 1985
Advies RvS:	14 oktober 1985
Verzending nader rapport:	18 oktober 1985
Indiening Tweede Kamer:	21 oktober 1985
Voorlopig verslag TK:	12 november 1985
Verzending MvA:	15 november 1985

## 19 305 Afschaffing negatieve aanslag in het kader van de WIR

Aangekondigd:	Miljoenennota 1986
Indiening MR:	17 september 1985
Behandeling MR:	20 september 1985
Verzending RvS:	1 oktober 1985
Advies RvS:	8 november 1985
Verzending nader rapport:	13 november 1985
Indiening Tweede Kamer:	15 november 1985

- 19 279 Wijziging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting (verruiming mogelijkheden voor vermindering van loonbelasting)
- Aangekondigd: in de Nota (kleine) tweeverdieners,  
TK 1984/1985  
(18 juni 1985)  
(kamerstuk 19 039)
- Openbare behandeling: 26 juni 1985  
 Indiening MR: 13 augustus 1985  
 Behandeling MR: 30 augustus 1985  
 Verzending RvS: 4 september 1985  
 Doorzending door Kab.: 12 september 1985  
 Advies RvS: 14 oktober 1985  
 Verzending nader rapport: 23 oktober 1985  
 Indiening Tweede Kamer: 29 oktober 1985  
 Voorlopig verslag TK: 12 november 1985  
 Verzending MvA: 15 november 1985
- 19 293 Wijziging van de inkomstenbelasting (verruiming voetoverheveling)
- Aangekondigd: in de Nota (kleine) tweeverdieners,  
TK 1984/1985  
(18 juni 1985)
- Openbare behandeling: 26 juni 1985  
 Indiening MR: 13 augustus 1985  
 Behandeling MR: 30 augustus 1985  
 Verzending RvS: 4 september 1985  
 Doorzending door Kab.: 12 september 1985  
 Advies RvS: 29 oktober 1985  
 Verzending nader rapport: 1 november 1985  
 Indiening Tweede Kamer: 6 november 1985  
 Voorlopig verslag TK: 15 november 1985  
 Verzending MvA: 20 november 1985