

Vergaderjaar 2014–2015

34 000

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 61

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2015

In de procedurevergadering op 2 april 2015 heeft de commissie van Rijksuitgaven verzocht om een kabinetsreactie op de brief van de Algemene Rekenkamer van 19 maart jongstleden over «Belastinguitgaven en milieueffecten».¹

De Algemene Rekenkamer vraagt middels de brief aandacht voor het thema belastinguitgaven. De Algemene Rekenkamer geeft hiervoor twee redenen. Ten eerste de aankondiging van een stelselherziening door het kabinet. Ten tweede vanwege internationale afspraken over het afschaffen van subsidieregelingen en fiscale regelingen die als (onbedoeld) neveneffect hebben dat ze het milieu belasten.

Met deze brief geeft het kabinet een reactie op de verschillende aspecten zoals beschreven in de brief van de Algemene Rekenkamer. Voorts gaat het kabinet in op de antwoorden van de Algemene Rekenkamer op vragen van de Kamer naar aanleiding van bovenstaande brief.²

Goede verantwoording en evaluatie van belastinguitgaven

Het kabinet is het eens dat het budgettair belang van belastinguitgaven groot is en vindt het noodzakelijk dat deze worden verantwoord. De budgettaire verantwoording van alle belastinguitgaven vindt jaarlijks plaats in de Miljoenennota.³ In de toelichting op de belastinguitgaven wordt aangegeven wanneer een evaluatie is uitgevoerd, wanneer een volgende evaluatie is gepland en wie het verantwoordelijke departement is. Voorts worden de belastinguitgaven jaarlijks in de begroting van het betrokken departement vermeld.

¹ Kamerstuk 34 000, nr. 54.

² Algemene Rekenkamer, Kamerstuk 34 000, nr. 58, 20 mei 2015.

³ Bijlage 5 van de Miljoenennota 2015; Kamerstuk 34 000, nr. 2.

Evaluatie van belastinguitgaven

Het kabinet is met de Algemene Rekenkamer van mening dat het evalueren van belastinguitgaven belangrijk is om te bezien in hoeverre deze uitgaven doelmatig en doeltreffend zijn.

Voor de belastinguitgaven die als instrument onder een bepaald beleidsartikel vallen is de evaluatiebepaling onverkort van kracht. Voor de belastinguitgaven die niet als instrument onder een bepaald beleidsartikel vallen en daardoor niet aan bod komen in de beleidsdoorlichtingen past het kabinet het afwegingskader toe zoals dat is voorgesteld in diezelfde brief. Dit afwegingskader omvat de volgende vragen:

- Is een (hernieuwde) beleidsafweging van overheidsmiddelen aan de orde of is er sprake van een beoogde beleidswijziging?
- Is er voldoende tijd verstreken dat het instrument heeft kunnen leiden tot mogelijke effecten?
- Is er voldoende tijd verstreken voor het beschikbaar zijn van datagegevens over het gebruik van de faciliteit?
- Is er sprake van een voldoende substantieel budgettair beslag?

Wanneer op bovenstaande vier vragen een positief antwoord gegeven kan worden, is het wenselijk om een evaluatie van de betreffende belastinguitgave uit te voeren. Door dit afwegingskader toe te passen wordt kritisch gekeken naar het nut en de noodzaak van een nieuwe evaluatie.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Het kabinet weegt op verschillende momenten of een belastinguitgave een doeltreffend en doelmatig instrument is. Zo wordt bij het ontwerp van een nieuw beleidsinstrument bezien in hoeverre een belastinguitgave een geschikt middel is om doeltreffend en doelmatig de beoogde doelen te bereiken, of dat er ook andere manieren van bekostiging zijn. Een nieuwe belastinguitgave behoeft een nadere onderbouwing in de memorie van toelichting.

Met betrekking tot bestaande belastinguitgaven wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid periodiek onderzocht. Dit periodiek onderzoek dient te voldoen aan de kwaliteitseisen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Het streven van het kabinet is om een belastinguitgave elke vijf jaar te evalueren. Het is effectief als de periodiciteit van de evaluaties van de belastinguitgaven zijn afgestemd op de periodiek uit te voeren beleidsdoorlichtingen van de departementen. Dit heeft het kabinet reeds aangegeven in de aanbiedingsbrief⁴ bij de beleidsdoorlichting van de evaluaties van de belastinguitgaven. Hierdoor is de timing en periodiciteit van de evaluatie van een belastinguitgave mede afhankelijk van de planning van de departementale beleidsdoorlichting.

Naast het gereedkomen van een evaluatie zijn er ook andere momenten waarop het nut en de noodzaak van bestaande belastinguitgaven door het kabinet worden overwogen. Zo is er een aantal belastinguitgaven waarbij een horizonbepaling van toepassing is. Hierdoor is nieuwe besluitvorming noodzakelijk om de regeling te continueren. Daarnaast is op dit moment het kabinet bezig met de stelselherziening. In de brief «keuzes voor een beter belastingstelsel» is aangekondigd, dat belastinguitgaven hierbij ook worden betrokken. Hier zal het kabinet de Kamer nader over informeren.⁵

⁴ Kamerstuk 31 935, nr. 6.

⁵ Kamerstuk 32 140, nr. 5.

Beschikbare evaluaties

De Algemene Rekenkamer geeft aan dat van de 86 belastinguitgaven in de Miljoenennota er 32 niet zijn geëvalueerd. Van de resterende 54 evaluaties bevatten er 13 geen effectiviteitspraak en zijn er 15 ouder dan zeven jaar of ouder.

Voor een aantal van de niet (recent) geëvalueerde belastinguitgaven is een nieuwe evaluatie niet aan de orde op basis van eerder genoemd afwegingskader dat het kabinet hanteert. Wanneer verder wordt ingezoomd op de niet (recent) geëvalueerde belastinguitgaven, dan is het merendeel onderdeel van een lopende evaluatie of een evaluatie die is gepland in de komende jaren. Daarnaast is van een aantal regelingen reeds parlementair besloten deze (op termijn) af te schaffen, waardoor een (nieuwe) evaluatie niet meer doelmatig is. Voorts komt een aantal van de 32 niet geëvalueerde belastinguitgaven direct voort uit Europese regelgeving.⁶ Een evaluatie van deze regelingen met het oog op verbeteringen van de doelmatigheid en doeltreffendheid is dus weinig functioneel, omdat een (herziene) beleidsafweging op Europees niveau gemaakt wordt.

In de beantwoording van de vragen van de Kamer geeft de Algemene Rekenkamer aan dat er 13 evaluaties zijn zonder effectiviteitspraken. Zoals hierboven beschreven hanteert het kabinet bij beleidsevaluaties de kwaliteitseisen van de RPE. Één van de eisen is dat de evaluatie «beoogt te beantwoorden in hoeverre het beleid, alsmede de daarmee samenhangende uitgaven [belastinguitgaven], doeltreffend of doelmatig is». Het is mogelijk dat onderzoekers geen uitspraken kunnen doen over de effectiviteit van een belastinguitgave, omdat er bijvoorbeeld onvoldoende data voorhanden is.

Na elke evaluatie is er een afweging van het kabinet over de wenselijkheid van de geëvalueerde belastinguitgave(n). In de regel wordt bij iedere evaluatie die naar de Kamer wordt verzonden een kabinetsreactie gevoegd. Voor de reactie van het kabinet op de bevindingen van de evaluaties van deze belastinguitgaven, wordt verwezen naar de desbetreffende kabinetsreacties.

De AR merkt op dat er van de 54 geëvalueerde regelingen er 17 mogelijk niet effectief zijn. Het kabinet vindt het van belang dat belastinguitgaven doelmatig en doeltreffend het doel dienen waarvoor zij voor in het leven zijn geroepen. Deze roep om doelmatigheid is meer dan ooit aan de orde. Te vaak hebben belastinguitgaven edele doelen, maar hebben deze onbedoeld negatieve neveneffecten.

In de praktijk is het echter vaak lastig om bestaande regelingen af te schaffen. Begunstigden ervaren de maatregel vaak als recht en het afschaffen van de regeling treft deze begunstigden vaak direct in de portemonnee. Massale afschaffing van de verschillende belastinguitgaven werkt daarom niet en leidt ook tot ongewenste effecten.

Desalniettemin is het streven van het kabinet om te werken naar een «lean» belastingstelsel. De route hiernaartoe is stap voor stap – niet in één keer – het aantal belastinguitgaven beperken. Dit kan worden bereikt door continu kritisch te blijven op de nut en noodzaak van elke bestaande belastinguitgave en deze regelmatig tegen het licht te houden.

⁶ Bijvoorbeeld de vrijstellingen volgens de btw-richtlijn.

Aandacht voor milieueffecten en belastinguitgaven

De Algemene Rekenkamer meldt in haar rapport dat in EU-verband ernaar wordt gestreefd dat eind 2020 alle lidstaten milieuschadelijke regelingen gefaseerd hebben afgeschaft. Het kabinet is in beginsel voor het afschaffen van milieuschadelijke subsidies. Echter, veel van deze subsidies zijn in het leven geroepen voor doelen die niet (primair) op milieu zijn gericht. Een afweging per geval moet de mogelijkheid open laten om die andere doelen te laten prevaleren boven een ongewenst milieueffect. Daarbij is het belangrijk dat er een eenduidig kader komt voor wat er wordt verstaan onder milieuschadelijke subsidies. Deze discussie moet op Europees niveau worden gevoerd. Een gemeenschappelijk Europees traject is nodig om de inventarisatie en uitfasering van milieuschadelijke subsidies tot stand te brengen en bij te dragen aan een level playing field. Hiermee wordt voorkomen dat de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven wordt aangetast.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes