Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De president van de Algemene Rekenkamer
drs. A.P. Visser
postbus 20015
2500 EA 's-Gravenhage

Directie Algemene Fiscale Politiek

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

Pieter van Dalen (AFP/Analyse)
Wim van Tol (AFP/Analyse)

Ons kenmerk
AFP/2017-0000013508 U

Uw brief (kenmerk)
16001398 R

Datum 20 JAN 2017
Betreft Bestuurlijke reactie rapport 'Zicht op belastingverlichtende regelingen'

Geachte heer Visser,

Hierbij stuur ik u, mede namens de Minister van Financiën, de reactie op het rapport 'Zicht op belastingverlichtende regelingen' van 23 december 2016. Eerst treft u algemene opmerkingen aan en daarna de reactie op uw bevindingen.

Algemene reactie
Met veel genoegen heb ik kennisgenomen van het rapport van de Algemene Rekenkamer (ARK). U geeft aan dat de complexiteit van het huidige stelsel de uitvoerbaarheid van het heffen van belastingen bemoeilijkt. Daarnaast verwijst u naar verschillende studiecommissies die onder andere een verbreding van de belastinggrondslag in combinatie met lagere belastingtarieven bepleiten. Ten behoeve van deze discussie inventariseert de ARK fiscale regelingen in Nederland voor zover deze de belastingontvangsten beperken. Het rapport heeft als doel om meer transparantie en inzicht te bieden in dergelijke fiscale regelingen. Met dit inzicht kan het parlement beoordelen of beleidsdoelstellingen worden bereikt door het inzetten van deze regelingen, en dat afwegen tegen het beslag op de schatkist. Het rapport is inventariserend van aard; bijgevolg zijn er geen aanbevelingen opgenomen.

In het rapport is een nuttige inventarisatie gemaakt van fiscale regelingen. Vervolgens is een lijst van belastingfaciliteiten en belastinginstrumenten opgesteld, op grond van een door u ontwikkelde definitie. Zoals u aangeeft, zijn er tal van regelingen die van invloed zijn op de belastingopbrengsten en die maatschappelijke effecten hebben. Een overzicht van deze regelingen is zonder meer waardevol.

Het kabinet onderschrijft het grote belang van meer transparantie over fiscale regelingen. Een belangrijke stap is gezet door het overzicht in bijlage 6 'Belastinguitgaven, inkomstenbeperkende regelingen en overige fiscale regelingen' van de Miljoenennota 2017 uit te breiden met ruim twintig additionele regelingen, die volgens de gehanteerde definitie in de bijlage geen belastinguitgave zijn, maar

wel een substantieel budgettair belang hebben en beleidsmatig relevant zijn. Het streven is om voor de jaarlijks te publiceren lijst van regelingen in bijlage 6 van de Miljoenennota de budgettaire en beleidsmatige relevantie van fiscale regelingen centraal te stellen, ongeacht of regelingen voldoen aan de gehanteerde definitie van belastinguitgave. De ambitie is om ook in de komende Miljoenennota additionele regelingen in deze bijlage op te nemen. Uw rapport is daarmee in lijn met de richting die is ingeslagen.

Ook de Studiegroep Begrotingsruimte heeft in het vorig jaar verschenen rapport[1] aandacht besteed aan zogenoemde grondslagversmallers. In het rapport wordt aangegeven dat de beheersing binnen het inkomstenkader kan worden verbeterd door de monitoring van grondslagversmallers die buiten de definitie van belastinguitgave vallen ook op te nemen in de bijlage van de Miljoenennota: 'In de huidige opzet blijft deze informatie beperkt tot de fiscale regelingen voor pensioenen en de eigen woning en de belastinguitgaven. De beleidsinformatie over de grondslagversmallers die onderdeel uitmaken van de primaire heffingstructuur zijn budgettair evenzeer van belang.' De Studiegroep wijst er ook op dat 'de reikwijdte van de periodieke evaluatieverplichting kan worden verbreed. Deze geldt nu voor alle belastinguitgaven, maar niet voor de grondslagversmallers in de primaire heffingsstructuur. Het budgettaire belang en de beleidsrelevantie zijn belangrijkere criteria voor het uitvoeren van evaluaties (blz. 39).'[2]

Definitiegebruik
In het rapport heeft de ARK op basis van een eigen definitie drie soorten fiscale regelingen geïnventariseerd: belastingfaciliteiten, belastinginstrumenten en overige belastingregelingen. Hierbij geeft u aan dat op deze manier de groep geïdentificeerde fiscale regelingen ruimer is dan de lijst waarover in de bijlage van de Miljoenennota wordt bericht.

Het definiëren van een 'belastingfaciliteit' of 'belastinguitgave' is, zoals ook in uw rapport staat beschreven, vatbaar voor discussie. Er zal, ongeacht de gehanteerde definitie, altijd een grijs gebied zijn van regelingen waar discussie zal zijn of die regelingen wel of niet onder de definitie vallen. Uw overzicht van fiscale regelingen, inclusief een expliciete vermelding en verantwoording van de gehanteerde definities, levert zeer bruikbare informatie op. Wij delen de wens om tot een bruikbaar overzicht te komen van fiscale regelingen van het Rijk. Het kabinet is de weg naar uitbreiding van bijlage 6 van de Miljoenennota al ingeslagen. Bij het uitbreiden van de lijst regelingen in genoemde bijlage zal het kabinet zich laten leiden door overwegingen van budgettaire omvang, beleidsrelevantie. In beginsel heeft het de voorkeur om deze lijst zo breed mogelijk te maken, maar daarbij zal ook een afweging moeten worden gemaakt voor wat de betreft de beschikbare personele capaciteit. Voor de verdere doorontwikkeling van genoemde bijlage zal ik mij tevens laten inspireren door de inventarisatie in uw rapport.

[1] Rijksoverheid (2016). *15e rapport Studiegroep Begrotingsruimte: Van Saldosturing naar stabilisatie.*
[2] Idem.

Bevindingen rapport
Per belastingfaciliteit zijn de volgende zes vragen onderzocht: (i) welke vorm heeft een faciliteit (bijvoorbeeld aftrekpost of vrijstelling); (ii) is het financieel belang bekend en zo ja, om welk financieel belang gaat het; (iii) wat zijn de doelstellingen en doelgroepen; (iv) welk bewindspersoon draagt de verantwoordelijkheid bij begroten en verantwoording; (v) wordt het parlement periodiek geïnformeerd over deze faciliteit; en (vi) is de belastingfaciliteit conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid? Per (door de ARK benoemde) belastinginstrument is onderzocht welk financieel belang ermee is gemoeid. Op basis van deze aspecten komt het rapport tot een aantal bevindingen.

Uw belangrijkste bevinding is dat het parlement op dit moment geen periodiek geactualiseerd totaalbeeld heeft van de fiscale regelingen in Nederland die de belastingontvangsten beperken. Het ontbreekt volgens uw rapport voor een groot deel van de belastingfaciliteiten aan inzicht of de beoogde doelen en effecten zijn behaald, en tegen welke prijs, mede omdat er voor veel van de door u geïnventariseerde belastingfaciliteiten geen evaluatieverplichting bestaat. Voorts geeft u aan dat bij 94 belastingfaciliteiten onduidelijk is waar de inhoudelijke verantwoordelijkheid ligt. Tot slot merkt u op dat bij de geïnventariseerde belastinginstrumenten niet van elk instrument een budgettair belang bekend is.

Reactie:
Uw bevindingen over het ontbreken van een geactualiseerd totaaloverzicht moeten worden bezien in de context van de in de bijlage van de Miljoenennota gehanteerde definitie. De ARK introduceert een nieuwe definitie die leidt tot een andere lijst dan waarover gerapporteerd wordt in de Miljoenennota. U maakt een telling van het aantal belastingfaciliteiten waarvoor geen evaluatieverplichting bestaat. Daarmee ontstaat mogelijk de suggestie dat het wenselijk is dat er een evaluatieverplichting bestaat voor alle door uw geïnventariseerde belastingfaciliteiten. Een integraal en volledig overzicht en evaluatieprogramma kan weliswaar nuttig zijn, maar is een kostbare aangelegenheid. Het streven naar volledigheid zou een aanzienlijke intensivering van het evaluatieprogramma betekenen en ten koste gaan van de bestaande capaciteit en andere prioriteiten. Gegeven de beperkt beschikbare middelen kiest het kabinet ervoor om pragmatisch te werk te gaan en met voorrang te evalueren waar dat beleidsmatig en budgettair het meest relevant is.

In het algemeen merk ik voorts op dat er in bestanden van de Belastingdienst geen informatie beschikbaar is over regelingen die zijn vormgegeven als vrijstelling en waarvoor er geen aangifteplicht bestaat. Dit geldt eens te meer waar situaties wettelijk gezien buiten de heffingssfeer vallen, maar door toepassing van de definitie van de ARK wel als belastingfaciliteit worden beschouwd.

Wat betreft de beleidsverantwoordelijkheid voor de fiscale regelingen ben ik als Staatssecretaris van Financiën, zoals ook aangegeven in het rapport, primair

verantwoordelijk voor de belastingwetten. Voor een aantal regelingen is een gedeelde beleidsverantwoordelijkheid met een andere bewindspersoon in de wet expliciet vastgelegd. Het kabinet acht het niet werkbaar om bij elke faciliteit, waar relevant, ook expliciet een andere bewindspersoon medeverantwoordelijk te maken. Besluitvorming over bijvoorbeeld heffingskortingen en tarieven kan niet los worden gezien van de effecten op de koopkracht. Daarom zal er bij de vaststelling daarvan altijd afstemming zijn met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Voorts besteedt het rapport aandacht aan de interpretatie van cijfers over het budgettaire belang van fiscale regelingen. U geeft daarbij aan dat het uitgangspunt van het kabinet is dat budgettaire effecten van afzonderlijke fiscale beleidsmaatregelen worden geraamd en gepresenteerd zónder rekening te houden met eventuele gedragseffecten van zo'n maatregel (blz. 20). Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Studiegroep Begrotingsruimte is inmiddels een proces in gang gezet om bij beleidswijzigingen eerste orde-gedragseffecten mee te nemen. Hiermee zal ook rekening worden gehouden bij het afschaffen dan wel aanpassen van bestaande fiscale regelingen. Recent heeft het CPB aangegeven dat bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma's ('Keuzes in Kaart') rekening zal worden gehouden met eerste-ordegedragseffecten.[3]

Slotwoord
Ten slotte blijkt uit het rapport eens te meer de noodzaak om het fiscale stelsel te vereenvoudigen. Ik ga ervan uit dat dit rapport zal bijdragen aan de beoordeling van het parlement of het palet van de huidige fiscale regelingen nog effectiever kan worden ingezet en of op onderdelen vereenvoudiging mogelijk is. Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Financiën,

Eric Wiebes

[3] CPB (2016). *Startnotitie Keuzes in Kaart 2018-2021, aanvullende informatie*.