

Eindrapport – definitief concept

Evaluatie Regeling vrijstelling wegenbouw

Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

20 juli 2017

Opdrachtgever

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Contact

Robert-Jaap Voorn

Referentie

GI73/document1

Inhoud

1 Aanleiding	4
2 Ingezette instrumenten en financiering	5
3 Inzicht in effecten van beleid	7
4 Doeltreffendheid en doelmatigheid	8
5 Conclusies en aanbevelingen	11
5.1 Conclusies	11
5.2 Aanbevelingen	11

1 Aanleiding

De Regeling vrijstelling wegenbouw richt zich op de vrijstelling van de motorrijtuigenbelasting (MRB) en belasting zware motorrijtuigen (BZM) voor motorrijtuigen die ingericht zijn voor de aanleg en het onderhoud van wegen en uitsluitend hiervoor gebruikt worden. De vrijstelling is vastgelegd in twee wetten: de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 en de Wet belasting zware motorrijtuigen. De vrijstelling voor voertuigen voor wegenonderhoud was daarvoor reeds bepaald in de Wegenbelastingwet van 1926. Deze is overgenomen in de opvolgende wetten op de motorrijtuigenbelasting uit 1966 en 1994. In de Wegenbelastingwet van 1926 gold de vrijstelling voor voertuigen van overheden, waaronder voertuigen voor de aanleg en het onderhoud van wegen. De reden voor de vrijstelling was de koppeling van de inkomsten uit de wegenbelasting met het gelijktijdig in 1926 ingevoerde Wegenfonds voor uitgaven aan het wegennet.

De achterliggende gedachte van de huidige is het treffen van een voorziening voor motorrijtuigen die door hun aard, inrichting en karakter beperkt of ongeschikt gebruik maken van de weg. In het geval van voertuigen die betrokken zijn bij de aanleg en het beheer en onderhoud, is er sprake van geen of slechts beperkt gebruik van de weg dan wel is het gebruik van de weg ongeschikt aan het feitelijke gebruiksdoel van deze motorrijtuigen, hetgeen de vrijstelling volgens de staatsecretaris van Financiën rechtvaardigt.¹

De Minister van IenM is beleidsverantwoordelijk voor de Regeling vrijstelling wegenbouw. Het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de Wet op de motorrijtuigenbelasting en de Wet belasting zware motorrijtuigen. De Belastingdienst voert de regeling uit.

¹ Kamerstukken II, 1996-1997, 25 327 nr. 1 (Brief 'Vrijstellingen motorrijtuigenbelasting en belasting op personenauto's en motorrijwielen')

2 Ingezette instrumenten en financiering

De regeling vrijstelling wegebouw is bedoeld voor motorrijtuigen die ingericht zijn voor de aanleg en het onderhoud van wegen en uitsluitend hiervoor gebruikt worden. Houders van motorrijtuigen vragen de vrijstelling van de motorrijtuigenbelasting aan bij de Belastingdienst. Het ingezette instrument betreft een fiscale subsidie, oftewel een belastinguitgave.

De Belastingdienst is verantwoordelijk voor het beoordelen van aangevraagde vrijstellingen. Jaarlijks gaat het om kleine aantallen aanvragen in verhouding tot alle andere vrijstellingen. Naast een ingevuld formulier dient de aanvrager een verklaring in te sturen, waarmee de aanvrager verklaart dat het motorrijtuig is ingericht en uitsluitend wordt gebruikt voor de aanleg en onderhoud van wegen. Toetsing door de Belastingdienst vindt plaats aan de hand van foto's van het desbetreffende voertuig. Uit dit beeldmateriaal moet blijken dat het voertuig alleen geschikt is voor wegebouw en niet voor andere doeleinden kan worden gebruikt.² De Belastingdienst controleert het ingevulde aanvraagformulier, de foto's en toetst aan de hand van gegevens over de houder van het motorrijtuig of deze zich bezighoudt met de aanleg en het onderhoud van wegen. Alleen aanvragen van ondernemers die geregistreerd staan als aanleg- en/of onderhoudsbedrijf worden goedgekeurd. Indien er onduidelijkheid bestaat, neemt de Belastingdienst contact op met de houder. Bij wijziging van het houderschap, dient er een nieuw verzoek te worden ingediend.³

De beoogde werking van de regeling is als volgt:

- Met de vrijstelling worden voertuigen die alleen gebruikt worden voor het aanleggen of onderhouden van wegen vrijgesteld van motorrijtuigenbelasting en/of belasting zware motorrijtuigen
- Bij de invoering van de regeling voerden voornamelijk overheidsbedrijven de aanleg en het onderhoud van wegen uit. De overheid werd destijds niet geacht via deze belasting bij te dragen aan het Wegenfonds, waardoor er voor overheidsvoertuigen in 1926 een vrijstelling geïntroduceerd was
- Houders van voertuigen, voorheen veelal overheidsbedrijven, zijn vrijgesteld van motorrijtuigenbelasting en/of belasting zware motorrijtuigen, vanwege het beperkte gebruik van wegen, uitgaande van een systeem waarbij het gebruik van de weg belast wordt

Naast de beoogde werking van de regeling vanuit de doelstelling van de regeling zelf, kan de regeling beoordeeld worden vanuit de doelstelling van het beleidsartikel van het ministerie van IenM, waar de regeling onder valt, namelijk artikel 14 'Wegen en verkeersveiligheid'. De

² Goederenvervoer is bijvoorbeeld niet een geldige reden tot vrijstelling.

³ Het formulier voor de aanvraag is te vinden op deze webpagina:
https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/verzoek_mrb_vrijstelling_mb1031210fol.pdf

Andersson Elffers Felix

algemene doelstelling van dit beleidsartikel is als volgt: “Om weggebruikers zo snel, verkeersveilig, betrouwbaar en duurzaam mogelijk van A naar B te laten reizen ontwikkelt, beheert en benut IenM het hoofdwegennet. Daartoe zet IenM in op een hoofdwegennet dat bijdraagt aan de economische en ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en voldoet aan milieunormen. Daarnaast wordt ingezet op een afname van het aantal verkeersslachtoffers op alle Nederlandse wegen. Om deze doelen te bereiken werkt IenM samen met decentrale overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.”

Gegeven deze doelstelling is het niet mogelijk uitspraken te doen over de werking van de regeling om bij te dragen aan de algemene doelstelling van dit beleidsartikel, omdat er geen inhoudelijke relatie is tussen de algemene doelstelling en de vrijstelling van voertuigen die alleen gebruikt worden voor aanleg en onderhoud van wegen.

In de periode 2011-2015 hebben per jaar gemiddeld 322 eigenaren van motorrijtuigen gebruik gemaakt van de regeling, wat overeenkomt met een gemiddelde belastingderving van circa € 246 duizend per jaar. Gebruikers van de regeling waren in belangrijke mate houders van vrachtauto's. Hiernaast hebben ook houders van personenauto's en bestelauto's gebruik gemaakt van de regeling. De onderstaande tabel geeft het exacte aantal gebruikers van de regeling weer in de periode 2011-2015.⁴ Jaarlijks ontvangt de Belastingdienst circa tien nieuwe aanvragen voor de vrijstelling.⁵ Voor voertuigen die niet meer in gebruik zijn, vervalt de vrijstelling.

Aantal voertuigen dat vrijgesteld is naar type voertuig

Voertuig	2011	2012	2013	2014	2015
Vrachtauto's	277	301	291	268	238
Personenauto's	42	44	44	40	35
Bestelauto's	5	6	6	5	7
Totaal	324	351	341	313	280

In de periode 2011-2015 was in cumulatief ongeveer € 1,2 miljoen gemoeid met de vrijstelling wegenbouw. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de belastinguitgaven aan deze vrijstelling de periode 2011-2015.

Bedrag aan verleende vrijstellingen

Uitgavenposten (x € 1.000)	Instrument	2011	2012	2013	2014	2015	cumulatief
Vrijstelling wegenbouw	Belastinguitgave	€ 241	€ 257	€ 256	€ 246	€ 226	€ 1.229*

*Verschil met optelsom afzonderlijke jaren door afronding

⁴ Bron: interne gegevens ministerie van Financiën.

⁵ De Belastingdienst, Memo Vrijstelling wegenbouw, 2017 (intern)

3 *Inzicht in effecten van beleid*

We hebben de vrijstelling wegebouw geëvalueerd om te beoordelen in hoeverre de vrijstelling doeltreffend en doelmatig gefunctioneerd heeft. Er zijn geen andere evaluaties of onderzoeken uitgevoerd voor de periode 2011-2015. Er zijn tevens geen streefwaarden of indicatoren voor de doeltreffendheid en doelmatigheid benoemd.⁶

Voor het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid maken we gebruik van het evaluatiekader dat is opgenomen in de bijlage bij deze evaluatie. Dit evaluatiekader bevat de hoofd- en deelvragen en geeft inzicht in de benodigde gegevens om de vragen te kunnen beantwoorden. De vragen zijn ingedeeld naar de doeltreffendheid van de regeling, de doelmatigheid en mogelijke alternatieven. In aanvulling daarop gebruiken we het Toetsingskader Belastinguitgaven, dat door het ministerie van Financiën ontwikkeld is om ex ante te beoordelen in hoeverre de inzet van het instrument belastinguitgave wenselijk en haalbaar is.⁷ Omdat het een reeds bestaande regeling betreft maken we van dit toetsingskader mede gebruik om ex post te beoordelen in hoeverre het ingezette instrument het juiste instrument is.

Als vertrekpunt voor de evaluatie maken we gebruik van interne gegevens van de Belastingdienst en het ministerie van Financiën over het aantal aanvragen en de gederfde inkomsten. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met verantwoordelijken bij het ministerie van Financiën en de Belastingdienst en een bedrijf dat gebruik maakt van de regeling.

In algemene zin geldt dat de informatie die beschikbaar is over de regeling relatief beperkt is en het aantal personen dat binnen de verschillende organisaties betrokken is bij de regeling, klein is. Dit geldt onder meer voor het ministerie van IenM, dat beleidsverantwoordelijk is voor de regeling.

Op basis van de verzamelde informatie is het mogelijk om op hoofdlijnen een uitspraak te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling. Een uitspraak over de effecten van het beleid op de economische groei en regeldruk is op basis van het beschikbare materiaal echter niet mogelijk.

⁶ Voor de andere vrijstellingen van motorrijtuigenbelasting zijn ook geen streefwaarden opgesteld. Zie Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994, hoofdstuk VIII.

⁷ Het Toetsingskader Belastinguitgaven is onderdeel van de Rijksbegrotingsvoorschriften. Het bevat zeven vragen ter beoordeling van 'de haalbaarheid en wenselijkheid van belastinguitgaven.' Zie Rijksbegrotingsvoorschriften 2017, p. 367-369.

4 Doeltreffendheid en doelmatigheid

De regeling vrijstelling wegebouw heeft als resultaat dat voertuigen bestemd voor de wegebouw vrijgesteld worden van het betalen van motorrijtuigbelasting en belasting op zware motorrijtuigen. Dit betrof in de periode 2011 tot en met 2015 circa 300 voertuigen. Dit betekent een vermindering van de belastingdruk van ruim € 250 duizend voor de gehele wegebouwsector per jaar. Overheidsinterventie is per definitie de enige mogelijkheid om bepaalde groepen vrij te stellen van belastingheffing.

De regeling bereikt zijn doel (het doel van de regeling), namelijk vrijstelling van motorrijtuigenbelasting en belasting zware voertuigen voor voertuigen die alleen gebruikt worden voor wegebouw. De regeling is dus doeltreffend wat betreft het doel van de regeling zelf. De regeling draagt echter niet bij aan de algemene doelstelling van het beleidsartikel 'Wegen en Verkeersveiligheid'. Deze en andere punten over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling lichten we hieronder toe.

De regeling draagt niet bij aan de doelstelling van het achterliggende beleidsartikel

Ondanks dat met de regeling wordt bereikt dat houders van voertuigen die alleen gebruikt worden voor wegebouw worden vrijgesteld van de motorrijtuigenbelasting en de belasting op zware voertuigen, draagt de regeling niet bij aan de algemene doelstelling van het beleidsartikel 'Wegen en Verkeersveiligheid'.⁸ De regeling levert geen bijdrage aan de bereikbaarheid, verkeerveiligheid en/of duurzaamheid en wordt hierom als onderdeel van dit beleidsartikel als niet doeltreffend beoordeeld binnen het beleidsartikel.

Gebruikers zijn tevreden over de regeling

Gebruikers van de regeling geven aan dat zij over het algemeen tevreden zijn over de vrijstelling. De aanvragen worden door sommige bedrijven ervaren als ingewikkeld, maar omdat de aanvraag een eenmalige actie betreft relativeren gesprekspartners de hoeveelheid inspanning die de aanvraag vereist.

⁸ De algemene doelstelling van artikel 14 'Wegen en verkeersveiligheid' is : "Om weggebruikers zo snel, verkeersveilig, betrouwbaar en duurzaam mogelijk van A naar B te laten reizen ontwikkelt, beheert en benut IenM het hoofdwegennet. Daartoe zet IenM in op een hoofdwegennet dat bijdraagt aan de economische en ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en voldoet aan milieunormen. Daarnaast wordt ingezet op een afname van het aantal verkeersslachtoffers op alle Nederlandse wegen. Om deze doelen te bereiken werkt IenM samen met decentrale overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties."

De regeling past niet bij het houderschapsbeginsel van de motorrijtuigenbelasting

De motorrijtuigbelasting is sinds 1994 een houderschapsbelasting. De vrijstelling gaat echter uit van het gebruik van de weg, passend bij de gedachte van Wet op de motorrijtuigenbelasting van voor 1994 (het gebruik van de weg belasten).⁹

Aanvankelijk gold de vrijstelling alleen voor openbare lichamen. De invoering van de Wegenbelastingwet 1926 ging samen met het inrichten van een wegenfonds. Vanwege deze bestemmingsheffing, te weten voor wegenbouw, werd het destijds niet logisch geacht dat overheidsvoertuigen meebetalen aan dat fonds. Enkele jaren daarna is de koppeling met het wegenfonds vervallen. De vrijstelling voor openbare lichamen niet.¹⁰ De ratio van de vrijstelling was gelegen in het aanvankelijke volledige bestemmingskarakter van de belasting. De overweging was dus dat motorrijtuigen bedoeld voor wegenbouw niet primair bestemd zijn om gebruik te maken van de weg.

Sindsdien is de situatie op twee punten veranderd:

- Tegenwoordig wordt de aanleg van wegen grotendeels gedaan door private partijen. Tegelijk vloeien de inkomsten uit geheven motorrijtuigenbelasting tegenwoordig in de algemene middelen. Het bestemmingskarakter van de belasting is komen te vervallen.
- De motorrijtuigenbelasting 1994 gaat sinds uit van het houden van een motorrijvoertuig, en niet van het gebruik van de weg. De vrijstelling is echter gekoppeld aan (vrijstellen van kosten van) het gebruik van de weg, waarmee de doelstelling van de vrijstelling niet aansluit op de huidige wetgeving.

De regeling is niet aangepast op deze ontwikkelingen.

Beoordeling van de vrijstelling vindt bij de aanvraag plaats

De controle op de vrijstelling voert de Belastingdienst uit bij de aanvraag, op het moment dat een aanvraag door de houder van een voertuig ingediend wordt. Wanneer een voertuig van eigenaar verandert, vindt bij aanvraag wederom een beoordeling van de vrijstelling plaats. Wanneer de situatie van een voertuig verandert, dient de eigenaar dit zelf te melden aan de Belastingdienst.

De regeling voldoet niet aan alle criteria van het Toetsingskader Belastinguitgaven

Op basis van het Toetsingskader Belastinguitgaven zijn twee kanttekeningen te maken over de keuze voor de vrijstelling (de beantwoording van de overige vragen van het Toetsingskader Belastinguitgaven is te vinden in de bijlage):

- Omdat er geen relatie is met een beleidsdoelstelling is niet duidelijk dat er sprake is van een beleidsprobleem. Het toetsingskader geeft aan dat duidelijk moet zijn waaruit het probleem bestaat en hoe zich dit verhoudt tot het beleidsterrein van het betrokken departement. Ook moet duidelijk zijn waarom een departement dit probleem tot zijn beleidsterrein rekent. In het geval van de regeling zijn deze relaties niet te leggen.

⁹ De wet Motorrijtuigbelasting 1966 (art.1) gaat uit van het *gebruik* van. De wet Motorrijtuigbelasting 1994 (art.1.1), de vervanging van de wet uit 1966, gaat uit van het *houden* van een motorrijtuig.

¹⁰ In de vakstudie staat hier het volgende over: Op grond van art. 27 lid 1 Uitvoeringsbesluit MB 1994 wordt de vrijstelling op verzoek verleend. Zie voor de voorwaarden voor de vrijstelling verder art. 72, aant. 2 Wet MB 1994. De hier aan de orde zijnde vrijstelling bestond al in de Wegenwet van 1926. Aanvankelijk gold de vrijstelling alleen voor openbare lichamen. De ratio van de vrijstelling was gelegen in het aanvankelijke volledige bestemmingskarakter van de belasting, te weten het wegenonderhoud. Thans is de overweging, dat bedoelde motorrijtuigen niet primair bestemd zijn om gebruik te maken van de weg.

- Een ander punt komt naar voren in vraag 5 van het toetsingskader: “Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?”. Criteria daarbij zijn doelgroepenbereik, uitvoerbaarheid, controleerbaarheid, handhaafbaarheid, kosteneffectiviteit, eenvoud, budgettaire beheersbaarheid en inpasbaarheid in fiscale structuur. Op basis van deze criteria is de keuze voor een fiscale subsidie boven een directe subsidie niet direct te rechtvaardigen. Het doel van de vrijstelling kan ook op andere manieren bereikt worden, wat volgens dit toetsingskader de voorkeur verdient boven een belastinguitgave. Bovendien is de regeling niet budgettair beheerst, omdat een belastinguitgave het karakter van een openeinderegeling heeft. Hiermee is niet voldaan aan het criterium van budgettaire beheersbaarheid.
- In de vrijstelling is geen horizonbepaling opgenomen, waardoor de Regeling vrijstelling wegebouw geen einddatum kent en doorloopt zolang er geen besluit wordt genomen over de beëindiging van de regeling. Het toetsingskader toets op dit punt om oneindigheid van regelingen te voorkomen

De eenvoudige uitvoering van de regeling draagt bij aan de doelmatigheid ervan

Doelmatigheid van beleid is volgens de Handleiding Beleidsdoorlichtingen op te delen in zuinigheid, prestaties en effecten.¹¹ Voor het beoordelen van de doelmatigheid van de regeling bekijken we de aanvraag en behandeling van de regeling.

- De aanvraag van de regeling is relatief eenvoudig en snel. Een aanvraag dient gedaan te worden per post. Op het moment dat een vrijstelling is verleend, zijn geen (administratieve) verplichtingen meer van toepassing.
- De beoordeling door de Belastingdienst geschiedt eenvoudig en snel. De beoordeling gebeurt door dezelfde afdeling als voor andere vrijstellingen. Deze vrijstellingen hebben vaak grotere aantallen gebruikers. Jaarlijks zijn er enkele aanvragen voor de vrijstelling wegebouw en de tijd die besteed wordt aan het beoordelen van de aanvragen is relatief beperkt. De uitvoeringskosten zijn volgens de Belastingdienst zeer laag.

Vanwege de lage uitvoeringslasten beoordelen we de regeling als doelmatig wat betreft de zuinigheid en prestaties (efficiëntie). De regeling is grotendeels doelmatig wat betreft prestaties (kosteneffectiviteit). De ingezette middelen zijn laag ten opzichte van het bereikte doel.

¹¹ <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

De evaluatie maakt duidelijk dat de aard en inhoud van de vrijstelling op meerdere punten niet meer past bij de huidige bredere context van ontwikkelingen rond de motorrijtuigenbelasting – zoals het houderschapsbeginsel en het feit dat de uitvoerders van aanleg en onderhoud van wegen geen overheidsbedrijven meer zijn – en dat de regeling niet bijdraagt aan de algemene doelstelling van het beleidsartikel ‘Wegen en verkeersveiligheid’. Om deze redenen beoordelen wij de regeling vanuit dit perspectief dan ook als weinig doeltreffend. De zuinigheid van de regeling wordt positief beoordeeld, gezien de relatief beperkte middelen die nodig zijn voor het realiseren van de doelstelling van de regeling. De doelmatigheid van prestaties (efficiëntie) en de doelmatigheid van effecten (kosteneffectiviteit) zijn als weinig doelmatig beoordeeld, omdat de regeling niet bijdraagt aan de algemene doelstelling van het beleidsartikel.

5.2 Aanbevelingen

Omdat de regeling niet bijdraagt aan de algemene beleidsdoelstelling is een heroverweging van de regeling en de hiermee beoogde doelen aan te bevelen.

Vanuit het perspectief van de doelen van de regeling, bevelen we aan om met de regeling aan te sluiten bij het uitgangspunt van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 dat het houden van een voertuig belast wordt en niet het gebruik ervan. Wanneer dit uitgangspunt gevolgd wordt, roept dit de vraag op in hoeverre een vrijstelling nog onderbouwd kan worden. Er is namelijk op basis van de huidige werking van de wet, geen basis om houders van voertuigen die alleen gebruikt worden voor de aanleg en het onderhoud van wegen vrij te stellen van belastingen. De wet belast immers het houden van een voertuigen, en niet het gebruik ervan. Juist ook gegeven het feit dat de vrijstelling oorspronkelijk bedoeld was voor overheidsbedrijven, die de aanleg en het onderhoud van wegen uitvoerden. Ook op dit punt sluit de regeling niet meer aan bij de beoogde werking ervan.

Bijlage: Toelichting Evaluatie Vrijstelling Wegenbouw

De regeling Vrijstelling Wegenbouw was nog niet geëvalueerd voor de periode 2011-2015. Om deze reden is ten behoeve van de beleidsdoorlichting deze evaluatie uitgevoerd. Het onderstaande evaluatiekader is ontwikkeld om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling te beoordelen. Daarnaast wordt aan de hand van het Toetsingskader Belastinguitgaven beoordeeld in hoeverre de regeling hieraan voldoet.

Evaluatiekader

Hoofdvragen

Doeltreffendheid: in hoeverre zijn in de periode 2011-2015 de doelen van de vrijstelling wegenbouw behaald?

Het doel van de regeling is het vrijstellen van de motorrijtuigenbelasting (MRB) of belasting zware motorrijtuigen van houders van voertuigen die alleen gebruikt worden voor de aanleg of het beheer van wegen, omdat zij geen of nauwelijks gebruik maken van de weg. Vanuit de doelen van het beleidsartikel, is de regeling niet doeltreffend, omdat de regeling niet bijdraagt aan de bereikbaarheid, veiligheid en/of duurzaamheid. De regeling was bedoeld voor het vrijstellen van overheidsbedrijven die de aanleg en het onderhoud van wegen uitvoerden. Tegenwoordig voeren met name private bedrijven dit uit. Bovendien is in de wijziging van de Wet op de motorrijtuigenbelasting bepaald dat niet meer het gebruik van de weg, maar het bezit van een voertuig de basis vormt voor de belastingverplichting ('houderschapsbeginsel'). De doelstelling van de regeling sluit hiermee niet meer aan bij de onderliggende wet, waardoor de regeling de facto niet doeltreffend kan zijn.

Doelmatigheid: in hoeverre staat de inzet van mensen en middelen in verhouding tot de uitkomsten van de regeling?

De ingezette middelen hangen enerzijds samen met het vrijgestelde bedrag als gevolg van de vrijstelling, en anderzijds met de uitvoeringskosten. Het vrijgestelde bedrag is bepaald op basis van de hoogte van de belasting zoals bepaald in de Wet op de motorrijtuigenbelasting en de Wet belasting zware motorrijtuigen. Een andere inzet van middelen is niet mogelijk, waarmee de doelmatigheid niet aan de orde is. Ten aanzien van de uitvoeringskosten, is er sprake van een relatief beperkte inzet van middelen, waardoor de uitvoering van de regeling als doelmatig (zuinig) wordt gezien. De doelmatigheid van prestaties (efficiëntie) en de doelmatigheid van effecten (kosteneffectiviteit) zijn respectievelijk als doelmatig en grotendeels doelmatig beoordeeld.

Alternatieven: hoe kan de regeling meer doeltreffend en doelmatig ingericht en uitgevoerd worden?

De doeltreffendheid van de regeling kan verbeterd worden door aan te sluiten op het houderschapsbeginsel in lijn met de onderliggende wet. Dit roept wel de vraag op in hoeverre er dan nog een basis is om houders van voertuigen vrij te stellen. De vrijstelling wordt op basis van het houderschapsbeginsel immers overbodig.

Deelvragen doeltreffendheid

1.1 Wat was voor de overheid de aanleiding voor het beleid?

De Regeling vrijstelling wegebouw richt zich op de vrijstelling van de motorrijtuigenbelasting (MRB) en belasting zware motorrijtuigen (BZM) van motorrijtuigen die ingericht zijn voor de aanleg en het onderhoud van wegen en uitsluitend hiervoor gebruikt worden. De vrijstelling is bepaald in de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 en de Wet belasting zware motorrijtuigen. De vrijstelling voor voertuigen voor wegenonderhoud was reeds bepaald in de Wegenbelastingwet van 1926, en is overgenomen in de opvolgende wetten op de motorrijtuigenbelasting uit 1966 en 1994. De reden voor de vrijstelling was de koppeling van de inkomsten uit de wegenbelasting met het gelijktijdig in 1926 ingevoerde Wegenfonds voor uitgaven aan het wegennet.

1.2 Wat waren de doelen (kwalitatief of kwantitatief) van het beleid?

Met de vrijstelling worden voertuigen die alleen gebruikt worden voor het aanleggen of onderhouden van wegen vrijgesteld van motorrijtuigenbelasting en/of belasting zware motorrijtuigen

Bij de invoering van de regeling voerden voornamelijk overheidsbedrijven de aanleg en het onderhoud van wegen uit. De overheid werd destijds niet geacht via deze belasting bij te dragen aan het Wegenfonds, waardoor er voor overheidsvoertuigen in 1926 een vrijstelling geïntroduceerd was

Houders van voertuigen, voorheen veelal overheidsbedrijven, zijn vrijgesteld van motorrijtuigenbelasting en/of belasting zware motorrijtuigen, vanwege het beperkte gebruik van wegen, uitgaande van een systeem waarbij het gebruik van de weg belast wordt

1.3 Is met de regeling bereikt wat was beoogd?

Uitvoerders van de aanleg en het onderhoud van wegen zijn vrijwel geen overheidsbedrijven meer. Hiermee is de doelgroep van de regeling veranderd. Bovendien is in de wijziging van de Wet op de motorrijtuigenbelasting bepaald dat niet meer het gebruik van de weg, maar het bezit van een voertuig de basis vormt voor de belastingverplichting ('houderschapsbeginsel'). De doelstelling van de regeling sluit hiermee niet aan bij de onderliggende wet, waardoor de regeling de facto niet doeltreffend kan zijn.

1.4 In welke mate is een beroep gedaan op de regeling?

In de periode 2011-2015 hebben per jaar gemiddeld 322 houders van motorrijtuigen gebruik gemaakt van de regeling, wat overeenkomt met een budgettaire derving van circa € 246 duizend per jaar. Gebruikers van de regeling waren in belangrijke mate houders van vrachtauto's. Hiernaast hebben ook houders van personenauto's en bestelauto's gebruik gemaakt van de regeling. De onderstaande tabel geeft het exacte aantal gebruikers van de

regeling weer in de periode 2011-2015.¹² Jaarlijks zijn er zo'n tiental nieuwe aanvragen voor de vrijstelling.¹³

Aantal gehonoreerde aanvragen voor de vrijstelling wegebouw naar type voertuig:

	2011	2012	2013	2014	2015
Vrachtauto's	277	301	291	268	238
Personenauto's	42	44	44	40	35
Bestelauto's	5	6	6	5	7
Totaal	324	351	341	313	280

In de periode 2011-2015 was in cumulatief ongeveer € 1,2 miljoen gemoeid met de vrijstelling wegebouw.¹⁴ Onderstaande tabel geeft een overzicht van de belastinguitgaven aan deze vrijstelling de periode 2011-2015:

Uitgavenposten (x € 1.000)	Instrument	2011	2012	2013	2014	2015	cumulatief
Vrijstelling wegebouw	Belastinguitgave	€ 241	€ 257	€ 256	€ 246	€ 226	€ 1.229*

*Verschil met optelsom afzonderlijke jaren door afronding

Deelvragen doelmatigheid

2.1 Wat zijn de activiteiten en kosten voor het verkrijgen, houden (max. gebruik, feitelijk gebruik, controle) en beëindigen van de vrijstelling?

De aanvraag van de regeling is relatief eenvoudig en snel. Een aanvraag dient gedaan te worden per post, maar als eenmaal goedkeuring is verleend, zijn geen (administratieve) verplichtingen meer van toepassing.

De beoordeling is relatief eenvoudig en snel. De beoordeling gebeurt door dezelfde afdeling als andere vrijstellingen. Deze vrijstellingen hebben vaak grotere aantallen gebruikers. Jaarlijks zijn er enkele aanvragen voor de vrijstelling wegebouw en de tijd die besteed wordt aan het beoordelen van de aanvragen is relatief beperkt. De uitvoeringskosten zijn zeer laag volgens de Belastingdienst.

2.3 In hoeverre is het mogelijk de regeling uit te voeren met minder middelen?

Gezien de relatief beperkte kosten om de regeling uit te voeren, wordt de uitvoering van de regeling als doelmatig (zuinig) gezien.

¹² Bron: interne gegevens ministerie van Financiën.

¹³ De Belastingdienst, Memo Vrijstelling wegebouw, 2017 (intern)

¹⁴ Het totale aantal motorrijtuigen in de grond-, water- en wegebouw is in de periode 2011-2015 toegenomen. Zie: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=81578NED&D1=0&D2=496&D3=0&D4=4-8&HD=170306-1039&HDR=T,G3,G2&STB=G1>

Toetsingskader Belastinguitgaven

1. *Is er sprake van een heldere probleemstelling? Waaruit bestaat het probleem en hoe verhoudt dit zich tot het betrokken departement? Waarom is de overheid de meest aangewezen partij?*

In het geval van voertuigen die betrokken zijn bij de aanleg en het beheer en onderhoud van wegen is er sprake van geen of slechts beperkt gebruik van de weg en/of het gebruik van de weg is ongeschikt aan het feitelijke gebruiksdoel van deze motorrijtuigen. De houders van deze voertuigen worden vrijgesteld van de belastingplicht. Echter, de motorrijtuigenbelasting gaat sinds 1994 uit van het houderschapbeginsel, wat inhoudt dat niet het gebruik van de weg belast wordt, maar het houden van voertuigen. Het feit dat houders van voertuigen door de aard, de inrichting en het karakter van hun voertuigen beperkt of ongeschikt gebruik maken van de weg, is hiermee geen basis voor het vrijstellen van de belastingplicht. De probleemstelling is derhalve niet helder. Hiernaast zijn het niet meer overheidsbedrijven die de aanleg en het onderhoud van wegen uitvoeren, maar vaak juist private bedrijven, waardoor er geen sprake meer is van het rondpompen van geld. Voor het verlenen van een vrijstelling is de overheid de enige partij.

2. *Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?*

Het te bereiken doel is helder geformuleerd vanuit het perspectief van de regeling. Het beleidsdoel is niet helder.

3. *Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is? Kan aangetoond worden waarom niet financiële alternatieven inferieur zijn? Hoe verhouden zich de kosten van een financieel instrument met die van de niet-financiële instrumenten? Welk gedrag probeert de financiële maatregel te sturen en langs welke kanalen kan genoemd instrument dit gedrag beïnvloeden?*

Het is niet bekend in hoeverre een niet-financieel instrument ook toereikend geweest zou zijn.

4. *Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing? Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie? Criteria: doelgroepbereik, uitvoerbaarheid, controleerbaarheid, handhaafbaarheid, kosteneffectiviteit, eenvoud, inpasbaarheid in fiscale structuur, budgettaire beheersbaarheid.*

Een fiscale subsidie verdient niet per definitie de voorkeur. Een directe subsidie was tevens mogelijk geweest, uit oogpunt van budgettaire beheersbaarheid.

5. *Is de evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?*

- a. *Wat wil men gaan evalueren, wat zijn de kernelementen daarbij?*
- b. *Hoe wordt evaluatie uitgevoerd, dat wil zeggen welke waarderingscriteria en waarderingsmethoden?*
- c. *Hoe vaak gaat men evalueren (minimaal eens per vijf jaar)?*

De evaluatie van de maatregel is niet geborgd.

6. *Is een horizonbepaling aan de orde?*

Er is geen horizonbepaling opgenomen in de regeling.

Lijst met organisaties die zijn gesproken in het kader van de evaluatie

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Ministerie van Financiën
- De Belastingdienst
- Bouwend Nederland
- Vier bouwbedrijven die gebruik maken van de vrijstelling wegebouw