

Vergaderjaar 1998–1999

26 452

## Belastingen als beleidsinstrument

## Nr. 3

## VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 9 juli 1999

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Hillen (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Van Heemst (PvdA), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Van Walsem (D66), voorzitter, Th. A. M. Meijer (CDA), De Haan (CDA), Wagenaar (PvdA), Van den Akker (CDA), Van Beek (VVD), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Vendrik (GroenLinks), Remak (VVD), Weekers (VVD), Kuijper (PvdA), Udo (VVD) en Blok (VVD).

Plv. leden: Harrewijn (GroenLinks), Van Zuijlen (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Koenders (PvdA), Bos (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Lambrechts (D66), Kant (SP), Feenstra (PvdA) Schutte (GPV), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroeken (CDA), Wijn (CDA), Rietkerk (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Hamer (PvdA), Reitsma (CDA), Rabbae (GroenLinks), Van Blerck-Woerdman (VVD), Geluk (VVD), Smits (PvdA), De Vries (VVD) en Balemans (VVD).

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Reitsma (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Van Gijzel (PvdA), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Giskes (D66), Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), De Vries (VVD), De Haan (CDA), ondervoorzitter, Stroeken (CDA), Patijn (VVD), Van Beek (VVD), Balkenende (CDA), Vendrik (GroenLinks), Bos (PvdA), Remak (VVD), Wijn (CDA) en Kuijper (PvdA).  
Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Verburg (CDA), Harrewijn (GroenLinks), Smits (PvdA), Duijkers (PvdA), Koenders (PvdA), Balemans (VVD), Van Oven (PvdA), Schimmel (D66), Hofstra (VVD), De Wit (SP), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Hoekema (D66), Van Walsem (D66), Wilders (VVD), Dankers (CDA), Hillen (CDA), Blok (VVD), Weekers (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Rabbae (GroenLinks), Hessing (VVD), Van den Akker (CDA) en Timmermans (PvdA).

De commissie voor de Rijksuitgaven<sup>1</sup> en de vaste commissie voor Financiën<sup>2</sup> hebben op 24 juni 1999 overleg gevoerd met staatssecretaris Vermeend van Financiën over **het rapport van de Algemene Rekenkamer «Belastingen als beleidsinstrument» (26 452, nrs. 1 en 2)**. Van het overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

## Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Reitsma** (CDA) vond het, verwijzend naar de discussie die Kamer en kabinet in het verleden over de effectiviteit van subsidies hebben gevoerd, van belang dat de Algemene Rekenkamer een rapport heeft uitgebracht over de belastingen als beleidsinstrument. Met deze uitgaven voor een bepaald doel zijn immers ook veel gelden gemoeid. Derhalve is het zaak dat de vraag onder ogen wordt gezien of belastingen wel het goede instrument waren en of het geld voor het oorspronkelijke doel werd besteed.

Uit de rapportage van de Rekenkamer begreep hij dat in de beleidsvoorbereiding van fiscale stimuleringsregelingen onvoldoende wordt vastgelegd welk doel ermee gemoeid is. Tevens bestaat onvoldoende zicht op de effectiviteit van de maatregelen en is er kritiek te leveren op de toetsbaarheid van de doelstellingen. Met de Rekenkamer was hij dan ook van mening dat de inzet van de belastingen als beleidsinstrument zorgvuldiger moet worden afgewogen. Daarbij moet ook de vraag onder ogen worden gezien of het niet beter is om te kiezen voor het subsidie-instrument dan wel voor andere maatregelen, zoals gerichte lastenverlichting. Daarnaast moeten alle bestaande regelingen nog eens zorgvuldig worden beoordeeld op hun effectiviteit. Volgens de Rekenkamer wordt een deel van de 6,6 mld. die zijn gemoeid met de onderzochte fiscale stimuleringsmaatregelen, niet effectief ingezet. Nog kwalijker is dat een deel van de gelden niet bij de doelgroep terecht komt. In dezen wenste hij een reactie van de staatssecretaris te vernemen op de kritiek van de Rekenkamer inzake de speciale afdrachtkorting (SPAK) en het groen beleggen.

Voorts benadrukte hij dat een keuze voor fiscale stimuleringsregelingen beter in de desbetreffende wetgeving moet worden gemotiveerd. Ook vroeg hij of de staatssecretaris bereid is om de aanbeveling van de

Rekenkamer inzake het maken van een checklist te volgen. Daarnaast is het wenselijk dat de Kamer bijvoorbeeld via een meerjarenoverzicht meer inzicht krijgt in de ontwikkeling van de met de stimuleringsregelingen gepaard gaande belastinguitgaven, opdat zij haar budgetrecht goed kan uitoefenen. Is de staatssecretaris bereid om voorstellen daartoe te ontwikkelen? Volgt de bewindsman de aanbeveling van de Rekenkamer om te komen tot betere evaluaties? Een groot manco is ook dat beperkt inzicht bestaat in de belasting- en premiederving, de uitvoeringskosten, de administratieve lasten en de naleving van de voorwaarden van fiscale stimuleringsregelingen. Kan de staatssecretaris toezeggen dat hij op die vier punten bij alle regelingen de komende jaren meer inzicht gaat verschaffen? Tevens blijken er nogal wat afwijkingen tussen de oorspronkelijke ramingen van de belasting- en premiederving en de uiteindelijke realisatiecijfers. Zijn de ramingen niet goed, heeft het departement onvoldoende zicht op de uitwerking van de regelingen en wordt hiermee de zwakte van de fiscale stimuleringsmaatregelen niet aangetoond? Aanvullend onderzoek op dit punt is noodzakelijk.

Hierna herinnerde de heer Reitsma aan een artikel in de NRC van 18 maart jl., waarin medewerkers van de Rekenkamer kritiek uitten op de moeizame relatie met het departement van Financiën ten aanzien van met name de onderhavige dossiers. Is deze kritiek terecht? Waarom heeft de staatssecretaris van Financiën, in tegenstelling tot de meeste andere bewindslieden, nogal kritisch gereageerd op de aanbevelingen van de Rekenkamer?

Tot slot merkte hij op dat de discussie over het belastingstelsel in de 21ste eeuw een goede gelegenheid biedt om het stelsel van fiscale stimuleringsregelingen daar op te schonen waar dat noodzakelijk is. Aan de belastingplichtigen dient dan in ruil daarvoor een tariefsverlaging of een algemene lastenverlichting te worden verstrekt, want het geld moet wel voor de burgers beschikbaar blijven. Een kritische bezinning op het instrument van de fiscale stimuleringsregelingen is noodzakelijk, aangezien er grote twijfels zijn over de werking en de effectiviteit ervan. Het veelvuldig toepassen van fiscale stimuleringsregelingen leidt immers tot een uitholling van het draagkrachtprincipe in het Nederlandse belastingstelsel.

Mevrouw **De Vries** (VVD) kon zich in grote lijnen aansluiten bij het betoog van de heer Reitsma. Ook zij kreeg graag een reactie op de vraag of de samenwerking tussen Financiën en de Algemene Rekenkamer inderdaad aan spanningen onderhevig is en zo ja, wat daarvan de nadere achtergrond is. Het zou jammer zijn als er veel irritatie over en weer is, want met goede verhoudingen komt men veel verder. Met het oog daarop zou het een goede zaak zijn als de door de minister van Financiën toezegde notitie over de interpretatie van artikel 54 van de Comptabiliteitswet (reikwijdte en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer) snel wordt uitgebracht.

Verder verzocht zij de staatssecretaris om een korte notitie uit te brengen met daarin een definitie van de begrippen «fiscale stimuleringsregeling» en «fiscale ontmoedigingsregeling», de daarbij te hanteren criteria en de problematiek van de ramingen. Hoe meer helderheid hierover bestaat, hoe minder problemen er ontstaan. Daarnaast komt meer duidelijkheid op dit punt ook de toetsing van regelingen ten goede. Overigens is de Kamer in het verleden zelf wel akkoord gegaan met de onderzochte fiscale regelingen, maar dat laat onverlet dat het goed is om na te gaan of de regelingen wel goed hebben uitgekapt. Is de staatssecretaris van mening dat niet-effectieve regelingen moeten worden ingetrokken? Op welke wijze kan meer inzicht worden geboden in de belasting- en premiederving? Biedt een checklist in dezen een oplossing? Hoe het ook zij, een en ander moet voor de Kamer beter toetsbaar worden.

Mevrouw **Giskes** (D66) wees allereerst op de relatie van het onderhavige onderwerp met de in de Kamer in gang gezette discussie over de financiële verantwoording in het algemeen. Ook daarom is het belangrijk dat de Rekenkamer de effectiviteit van een aantal belastinguitgaven heeft onderzocht. Het daaruit naar voren komende beeld is niet 100% positief. Allereerst is er het definitieprobleem en vervolgens blijkt het heel problematisch om de effectiviteit van regelingen aan te tonen. Het rapport bevestigde haar ook in haar standpunt dat het zeer de vraag is of de SPAK-regeling noodzakelijk is en dat andere instrumenten wellicht meer effect zouden sorteren. De staatssecretaris is goed in staat om bij dit soort regelingen van tevoren aan de hand van modellen aan te tonen dat zij werken, maar vervolgens moet ook in de praktijk het effect worden bewezen. Het is niet juist om dan, zoals bij de SPAK, opnieuw terug te grijpen naar modellen.

Zij memoreerde dat de Algemene Rekenkamer met name de fiscale stimuleringsregelingen van de afgelopen tien jaar heeft onderzocht. Een aantal aftrekposten die wel degelijk als belastinguitgaven kunnen worden beschouwd, is buiten beschouwing gelaten. Het gaat dan om het grijze gebied van posten die niet echt behoren tot de primaire heffingsstructuur. Zo kan worden gediscussieerd over de vraag of de hypotheekrenteaftrek al dan niet tot de primaire heffingsstructuur behoort. Los daarvan is de overheid in het algemeen en het ministerie van Financiën in het bijzonder gehouden om zich af en toe te buigen over de effectiviteit van het stelsel in zijn geheel.

Vervolgens onderschreef mevrouw Giskes dat in dezen de vraag rijst of moet worden gekozen voor het instrument van belastinguitgaven dan wel voor subsidiëring. Bij het begrotingsonderzoek stelde de staatssecretaris nog dat subsidies inmiddels een zeer achterhaald instrument zijn, maar inmiddels blijkt de regering toch weer naar het subsidiemiddel te grijpen als het gaat om maatregelen in de energiesfeer. Het is in ieder geval noodzakelijk dat steeds wordt afgewogen welk middel het meest effectief is. Zij vroeg de staatssecretaris om op dat punt een notitie uit te brengen. Daarin kunnen dan de criteria, de problematiek van de armoedeval en het risico van cadeau-effecten aan de orde komen.

Tot slot vroeg zij of de staatssecretaris inmiddels meer duidelijkheid kan verschaffen over het hanteren van ijklijnen bij de belastinguitgaven.

De heer **Vendrik** (GroenLinks) vond het opmerkelijk dat de minister van Financiën zijn collegae in het kabinet bij de les houdt als het gaat om een goed gebruik van subsidies. Daarvoor is ook een heel instrumentarium van controle en verantwoording opgezet. Dat ontbreekt echter goeddeels bij het fenomeen van de belastinguitgaven. Het is goed dat er veel aandacht bestaat voor een doelmatig gebruik van subsidies, maar dat zou ook het uitgangspunt moeten zijn bij de belastinguitgaven. In het kader van de financiële verantwoording op de derde woensdag van mei zou inderdaad de vraag naar de effectiviteit van fiscale stimuleringsregelingen aan de orde moeten komen.

Uit het rapport van de Rekenkamer maakte hij op dat bij de fiscale stimuleringsregelingen een institutioneel risico van overmatig gebruik bestaat. Dat probleem werd overigens ook al door de studiegroep begrotingsruimte gesignaleerd. De studiegroep gaf als aanbeveling dat elke nieuwe specifieke maatregel ter voorkoming of vervanging van een subsidie-uitgave bij het uitgavenkader moet worden betrokken. De budgettaire gevolgen van deze fiscale maatregelen moeten volgens de studiegroep als uitgavenmutaties worden behandeld. Is de staatssecretaris bereid om werk te maken van deze aanbeveling? Is het mogelijk om de toegezegde notitie over ijklijnen bij de belastinguitgaven nog voor de komende financiële beschouwingen uit te brengen? Het voordeel van het budgetteren van regelingen is dat bij uitputting van het budget expliciet kan worden afgewogen of het budget al dan niet verhoging behoeft. Het

zou ook wenselijk zijn als in het najaar aan de hand van een notitie van Financiën kan worden gesproken over de vraag wat precies onder belastinguitgaven moet worden verstaan.

Vervolgens sprak de heer Vendrik zijn steun uit voor de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Een en ander heeft grote relevantie voor het wetsvoorstel positieve prikkels in de energiesfeer, want ook daarbij doet zich het probleem voor dat nauwelijks kan worden teruggegrepen op ervaringen uit het verleden. Dat maakt de politieke afweging lastig. Overigens zijn beleidsevaluaties in dit opzicht heel lastig, maar toch zou het wenselijk zijn om vaker over te gaan tot het onderzoeken van fiscale stimulerings- en ontmoedigingsregelingen.

Tot slot herinnerde hij aan de toezegging van de minister van Financiën bij het debat over de aankoop van de Victory Boogie Woogie. Wanneer zal de toegezegde notitie over artikel 54 van de Comptabiliteitswet verschijnen? Dat raakt immers ook aan de meer algemene discussie over de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer.

De heer **Bos** (PvdA) plaatste het rapport van de Algemene Rekenkamer in het kader van de debatten over financiële verantwoording, de ijklijn belastinguitgaven en de rapportage van de commissie-Oort II. De commissie-Oort was, in tegenstelling tot de Rekenkamer, heel tevreden over de in Nederland bestaande mix tussen generieke regelingen enerzijds en specifieke faciliteiten anderzijds. Het feit dat ondernemers tevreden zijn over faciliteiten die leiden tot belastingverlaging, zegt evenwel niet veel over de effectiviteit van deze faciliteiten. Overigens is ook in EU-verband een discussie gaande over de voors en tegens van generieke en specifieke regelingen.

Voorts gaf hij te kennen dat de Algemene Rekenkamer wel eens een beter rapport heeft uitgebracht dan «Belastingen als beleidsinstrument». In haar rapportage heeft de Rekenkamer te veel zaken op één hoop gegooid, want niet alle specifieke fiscale regelingen zijn uitsluitend bedoeld om gedrag te stimuleren of te ontmoedigen. Ook heeft de Rekenkamer geen rekening gehouden met het feit dat bepaalde regelingen met name zijn bedoeld voor een verbetering van de internationale concurrentiepositie van Nederland. Ten aanzien van de effectiviteit van bepaalde regelingen, zoals de SPAK, was hij ook niet overtuigd van de argumentatie en analyse van de Rekenkamer. Bij de SPAK is immers niet geanalyseerd welke andere factoren bepalen of werkgevers werknemers met lage lonen in dienst nemen. Zoals het voor de staatssecretaris buitengewoon moeilijk is om de effectiviteit van bepaalde regelingen hard aan te tonen, is het voor de Rekenkamer problematisch om het tegenovergestelde te bewijzen. Desgevraagd verklaarde hij dat de regering bij specifieke fiscale maatregelen altijd de noodzaak ervan dient aan te tonen, maar deze behoeft niet altijd met name te liggen op het terrein van gedragsverandering. De fiscale maatregelen op het gebied van de vergroening dienen bijvoorbeeld niet alleen milieudoelstellingen, maar vloeien ook voort uit een visie op het robuuster maken van de belastinggrondslag. Als de regering daarentegen met een specifieke regeling komt om bijvoorbeeld de lasten op arbeid te verlagen, dan dient zij aan te tonen dat een dergelijke regeling in de praktijk ook effect heeft.

De heer Bos vond de beleidsreactie van de staatssecretaris nogal defensief. Acht de staatssecretaris het in zijn algemeenheid niet gewenst om vooraf criteria te bepalen op basis waarvan het al dan niet voortzetten van een regeling wordt beoordeeld? Wat zijn de gevolgen van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer voor de wet- en regelgeving van Financiën? Ten aanzien van de relatie met subsidie-uitgaven benadrukte hij dat het wellicht overenthousiaste gebruik van belasting-uitgaven rechtstreeks het gevolg is van het huidige zeer strikte begrotings-beleid. Hoe gaat de staatssecretaris binnen dat perspectief van het strikte reële-uitgavenkader om met de afweging tussen fiscale maatregelen

enerzijds en subsidies anderzijds? Hij wenste zich nog niet uit te spreken over de wenselijkheid van ijklijnen voor belastinguitgaven, maar deze discussie pas te voeren aan de hand van de toegezegde notitie op dit punt.

Tot slot vroeg hij om een toelichting op de intentie van de staatssecretaris inzake het uitvoeren van ex post evaluaties. Is het thans mogelijk om meer te evalueren dan het gebruik dat van een regeling is gemaakt en de bekendheid van een regeling onder de doelgroep?

### **Antwoord van de regering**

De **staatssecretaris van Financiën** gaf allereerst aan op dit dossier buitengewoon pragmatisch te werk te gaan. In die zin was hij inderdaad van mening dat ineffectieve regelingen moeten worden afgeschaft, want de overheidsmiddelen moeten zorgvuldig worden ingezet. De verschillende ingevoerde regelingen zullen dan ook kritisch worden geanalyseerd. Hij was dan ook verbaasd over het door de heer Reitsma genoemde artikel in de NRC, vooral ook omdat de Rekenkamer nooit bij hem had geklaagd over gebrek aan medewerking van het departement van Financiën op dit punt. Hij was bepaald tevreden over zijn contacten met het college van de Rekenkamer, zoals onder meer bleek bij de briefing die dit college vooraf over het rapport had verzorgd. Bij die gelegenheid had hij ook zijn waardering geuit voor de informatieverschaffing van de Rekenkamer op dit punt, alsmede over de gelegenheid die hem werd geboden om reeds mondeling op het rapport te reageren. Al met al meende hij dat er geen sprake was van problemen in de relatie tussen Financiën en de Rekenkamer, maar hij zou een en ander nog eens met minister Zalm bespreken. Verder zou hij de minister herinneren aan zijn toezegging ten aanzien van de notitie over artikel 54 van de Comptabiliteitswet en daarbij aangeven dat de Kamer deze notitie graag nog voor de komende algemene beschouwingen wenst te ontvangen.

Voorts memoreerde hij dat aan de hand van de Miljoenennota 1996 al is gediscussieerd over de afweging tussen subsidies enerzijds en belastinginstrumenten anderzijds. Ook daarna is van gedachten gewisseld over de voors en tegens van fiscale stimuleringsregelingen, ook in het kader van milieu- en arbeidsmarktbeleid. Toen is al naar voren gekomen dat het op basis van wetenschappelijke studies en ex post en ex ante analyses buitengewoon moeilijk is om in te gaan op de effectiviteit van maatregelen. Ook uit internationale studies blijkt dat het moeilijk is om aan te geven wat het cadeau-effect van bepaalde maatregelen is en wat daadwerkelijk een toegevoegde waarde heeft. Een deel van de stimuleringsmiddelen zal zeker ook terecht komen bij investeerders die zonder deze stimulering ook zouden hebben geïnvesteerd.

Hij gaf vervolgens aan dat het rapport van de Rekenkamer waardevol is, omdat daarin aanbevelingen zijn geformuleerd om de beleidsvoorbereiding te versterken. Deze aanbevelingen worden dan ook overgenomen. Tijdens de briefing met de Rekenkamer is afgesproken dat Financiën in samenwerking met de Rekenkamer een checklist met criteria zal ontwikkelen, opdat deze toetsingscriteria voor voorgenomen maatregelen ook aansluiten bij de aanbevelingen. Aan de hand van de uitkomst van deze toetsing en de bijbehorende budgettaire raming zal dan worden afgewogen of een fiscale maatregel al dan niet de voorkeur verdient. Tegelijkertijd is het zaak om ex post op basis van enquêtes en econometrisch onderzoek na te gaan of een regeling in de praktijk ook het bedoelde effect heeft gehad. Met deze combinatie van enquêtes op microniveau en econometrisch onderzoek op macroniveau is het wellicht mogelijk om meer inzicht in de effecten te krijgen dan nu het geval is. Meer inzicht is immers zeker noodzakelijk, ook voor de Kamer. Het is pas na drie tot vijf jaar mogelijk om goed na te gaan of een regeling in de praktijk heeft

gewerkt. Overigens hebben de onderzochte maatregelen steeds op brede steun in de Kamer kunnen rekenen, ook bij de oppositiepartijen. Hierna gaf hij aan dat uit tabel 5.2.1 op blz. 117 van de Miljoenennota 1999 blijkt dat het overgrote deel van de belastinguitgaven is bestemd voor verlaging van de lastendruk op ondernemingen en de lastendruk op arbeid. Daarbij speelt, los van de effectiviteit, ook de internationale concurrentiepositie van Nederland een rol. De grondslag van een aantal regelingen is immers met name gelegen in een versterking van deze positie. In dat opzicht kon hij zich vinden in de kritiek van de heer Bos op dit punt, want de Rekenkamer heeft daarmee in haar rapport inderdaad onvoldoende rekening gehouden. Internationaal opererende bedrijven houden bij het bepalen van hun vestigingsplaats in toenemende mate rekening met de belastingen als kostenfactor. Daarbij spelen zowel specifieke als algemene fiscale regelingen een belangrijke rol. Vervolgens herinnerde de staatssecretaris aan de buitengewoon kritische analyse die de Algemene Rekenkamer een aantal jaren geleden over zo'n 700 subsidieregelingen heeft opgesteld. De kritiek daarin was met name dat de regelingen niet goed functioneerden en ondoorzichtig waren. De commissie-Oort II heeft in haar rapportage de voorkeur uitgesproken voor handhaving van het huidige fiscale beleidsinstrumentarium. De commissie wenst dit instrumentarium niet in te ruilen tegen een generieke tariefsverlaging, aangezien daarvan geen investeringsprikkel uitgaat. Bij generieke maatregelen komen de middelen immers aan de hele groep ondernemers ten goede en niet louter aan de investerende ondernemers. Ook uit recent onderzoek van VNO/NCW blijkt dat het bedrijfsleven verre de voorkeur geeft aan fiscale stimuleringsregelingen boven subsidies, met name ook vanwege de administratieve lastendruk die met subsidieverlening gepaard gaat. Het moge zo zijn dat bij fiscale stimuleringsregelingen sprake is van cadeau-effecten, maar dat laat onverlet dat met dit soort regelingen de lastendruk op ondernemingen en de lastendruk op arbeid wordt verlaagd. Investerende bedrijven hebben, vergeleken met niet-investerende bedrijven, een lagere lastendruk en dat heeft sowieso zijn effecten. Vriend en vijand zijn ervan overtuigd dat het Nederlandse beleid van de afgelopen jaren, gericht op een lagere lastendruk, effectief is geweest. Dat blijkt ook uit de analyses van het Centraal planbureau. Inmiddels is overigens een diepgaande analyse gaande naar de effectiviteit van de SPAK, maar ook deze regeling leidt hoe dan ook tot een lagere lastendruk op arbeid. Kenmerk daarvan is dat dit een positief effect heeft op de werkgelegenheid. Wat de stimuleringsregeling voor het groen beleggen betreft, heeft de Rekenkamer alleen gekeken naar het gebruik dat het bedrijfsleven van deze regeling heeft gemaakt. De regeling was echter met name ingevoerd om particuliere beleggers te bewegen tot groen beleggen over te gaan en op dat gebied is deze regeling zeer succesvol. Ook deze regeling, inclusief de uitbreiding naar het buitenland, zal nog nader worden geanalyseerd. Dat geldt ook voor de tante Agaath-regeling.

Voorts zegde hij toe dat de notitie over ijklijnen bij belastinguitgaven als bijlage bij de Miljoenennota 2000 zal worden opgenomen. Aan de hand van deze notitie kan dan ook de vraag aan de orde komen of het budgetteren van regelingen wel in alle opzichten verstandig is. Dat betekent immers dat de aanvragen alleen worden gehonoreerd voorzover er nog budget beschikbaar is. De verschillen tussen de ramingscijfers en de realisatiecijfers vloeien voort uit het feit dat van tevoren moeilijk is na te gaan welke regelingen sneller onder de doelgroep bekend raken en derhalve meer budgettair beslag vergen. Er zullen dan ook altijd verschillen tussen de raming en de uiteindelijke realisatie blijven, hoewel dit soort verschillen wel kan worden verkleind door bij de beleidsvoorbereiding betere afwegingen te maken. Dat ligt dan ook in het voornemen.

## Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **De Vries** (VVD) herhaalde haar verzoek om een notitie met daarin de definities van fiscale stimulerings- en ontmoedigingsregelingen.

De heer **Vendrik** (GroenLinks) was benieuwd naar het toetsingskader voor fiscale regelingen dat het departement van Financiën in samenwerking met de Algemene Rekenkamer ontwikkelt. Hij vond het van belang om daarbij ook rekening te houden met het bijbehorende algemene instrumentarium. Zo zal bij het wetsvoorstel positieve prikkels ongetwijfeld worden gediscussieerd over de vraag of de aanschaf van HR-ketels fiscaal moet worden gestimuleerd, maar het zou ook mogelijk zijn om de markt met ingang van 2005 gesloten te verklaren voor minder zuinige ketels. Dat soort afwegingen moet worden betrokken bij de afweging van het inzetten van subsidies of belastinguitgaven als beleidsinstrument.

De heer **Bos** (PvdA) herhaalde zijn vraag om een nadere toelichting op de ex post evaluaties. Zal daarbij gebruik worden gemaakt van een nieuw instrumentarium?

De heer **Reitsma** (CDA) verzocht de staatssecretaris om als uitgangspunt te kiezen dat zeer terughoudend zal worden geopereerd bij het invoeren van nieuwe fiscale stimuleringsregelingen dan wel het intensiveren van bestaande regelingen. Te veel van dit soort regelingen maakt het fiscale stelsel immers ondoorzichtig. Als een regeling wordt ingezet, moet men voor 100% overtuigd zijn van de effectiviteit ervan. Ook wilde hij dat de bestaande regelingen zo snel mogelijk worden beoordeeld op hun effectiviteit. Daarna kan dan een nadere discussie plaatsvinden of de belastingmiddelen effectiever kunnen worden ingezet. Daarbij waren voor hem zowel specifieke als generieke maatregelen bespreekbaar. Overigens vond ook hij dat bij de beoordeling van regelingen rekening moet worden gehouden met de internationale concurrentiepositie van Nederland.

De **staatssecretaris** was bereid om in het kader van het met de Rekenkamer te ontwikkelen toetsingskader na te gaan of werkbare definities van stimuleringsmaatregelen en belastinguitgaven kunnen worden geformuleerd. Dat zal niet eenvoudig zijn, want ook de internationale literatuur biedt in dat opzicht weinig aanknopingspunten. Elk land hanteert immers zijn eigen definities. Wel is het goed mogelijk dat regering en Kamer met elkaar afspreken wat onder welk begrip moet worden verstaan. Desgevraagd gaf hij aan dat ook fiscale stimuleringsregelingen, ouder dan tien jaar, aan toetsing onderhevig moeten zijn. Hij zegde toe schriftelijk nog te zullen aangeven wanneer het in samenwerking met de Rekenkamer op te stellen toetsingskader mag worden verwacht.

Voorts gaf hij aan dat nieuwe fiscale stimuleringsregelingen alleen zullen worden ingevoerd als regering en Kamer tot de conclusie komen dat de regelingen werken. Daarvoor is het nieuwe toetsingskader ook bedoeld. Het is dus zaak om goed rekening te houden met de effectiviteit van een regeling, maar tevens moet daarbij acht worden geslagen op de internationale dimensie. Uit onderzoek blijkt dat Nederland, internationaal gezien, bepaald niet veel specifieke regelingen kent. Er zijn talloze landen die veel meer van dit soort regelingen kennen dan Nederland en dat moet ook in de afweging worden betrokken.

Ook maakte de staatssecretaris kenbaar dat hij zich bij het met de Rekenkamer op te stellen toetsingskader met name wilde richten op de aanbevelingen inzake de afweging tussen subsidies en fiscale stimuleringsmaatregelen. Het is buitengewoon moeilijk om in dezen nog

breder afwegingen te maken. Dat is met name een taak voor het kabinet en voor het departement dat een regeling voorstelt. Tot slot memoreerde hij dat voor 1994 fiscale maatregelen slechts beperkt werden geëvalueerd. In de toekomst zullen dit soort evaluaties in toenemende mate aan externe bureaus worden uitbesteed, waarbij wordt afgesproken op welke aspecten moet worden getoetst. Dat gebeurt thans bij de SPAK. Aan de hand van deze vrij breed opgezette studie kan worden bezien of de Kamer zich in het algemeen met de gehanteerde toetsingscriteria kan verenigen.

De **voorzitter** van de vaste commissie voor Financiën wees er nog op dat de minister van Financiën in februari heeft toegezegd dat de notitie over taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer (art. 54 Comptabiliteitswet) nog voor de zomer van 1999 zou verschijnen. De commissie zou het buitengewoon op prijs stellen als deze toezegging gestand wordt gedaan. Hij verzocht de staatssecretaris om een en ander te checken en de commissie daarvan op de hoogte te stellen.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,  
Van Walsem

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,  
Van Gijzel

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,  
Van der Windt