

Vergaderjaar 2007–2008

26 452

Belastingen als beleidsinstrument

Nr. 7

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 17 juni 2008

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Vendrik (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), Voorzitter Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Luijben (SP), Van der Veen (PvdA), Kalma (PvdA), Van Gerven (SP), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Van Dijck (PVV), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Heijnen (PvdA), Tang (PvdA), Vos (PvdA), Ondervoorzitter Vacature (algemeen). Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Van Gent (GL), Roemer (SP), Van der Burg (VVD), Jonker (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Van Beek (VVD), Boekestijn (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van der Ham (D66), Gerken (SP), Vermeij (PvdA), Kuiken (PvdA), Vacature (algemeen), Vacature (CDA), Anker (CU), De Roon (PVV), Irrgang (SP), Thieme (PvdD), Heerts (PvdA), Besselink (PvdA), Depla (PvdA) en Mastwijk (CDA).

² Samenstelling:

Van der Vlies (SGP), Vendrik (GL), Blok (VVD), Voorzitter Ten Hoopen (CDA), Ondervoorzitter Weekers (VVD), Gerken (SP), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Haverkamp (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Irrgang (SP), Luijben (SP), Kalma (PvdA), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Van der Burg (VVD), Van Dijck (PVV), Spekman (PvdA), Heerts (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Tang (PvdA) en Vos (PvdA).

Van der Staaij (SGP), Halsema (GL), Remkes (VVD), Jonker (CDA), Aptroot (VVD), Van Gerven (SP), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Mastwijk (CDA), De Krom (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Pechtold (D66), Kant (SP), Ulenbelt (SP), Van der Veen (PvdA), Smilde (CDA), Anker (CU), Nicolai (VVD), De Roon (PVV), Van Dam (PvdA), Smeets (PvdA), Karabulut (SP), Thieme (PvdD), Heijnen (PvdA) en Roefs (PvdA).

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ en de vaste commissie voor Financiën² hebben een aantal vragen aan de regering voorgelegd over het rapport van de Algemene Rekenkamer «Belastingen als beleidsinstrument» (Kamerstuk 26 452, nr. 5).

De minister van Financiën heeft deze vragen beantwoord bij brief van 17 juni 2008.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Aptroot

De voorzitter van de commissie voor Financiën,
Blok

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen

1

Kan worden aangegeven of er ten aanzien van nog te verrichten evaluaties van belastinguitgaven veranderingen zijn opgetreden ten opzichte van hetgeen hierover in de Miljoenennota 2008 (blz 97) wordt opgemerkt?

In de Miljoenennota 2008 werd aangekondigd, dat nog in 2007 de evaluatie van het verlaagde BTW-tarief voor de sierteelt en de evaluatie van de diverse vrijstellingen van accijns op minerale oliën en het verlaagde tarief voor bieraccijns voor kleine brouwerijen naar de Tweede Kamer zou worden verzonden. De evaluatie sierteelt is 7 december 2007 aangeboden (TK 31 200 XIV, nr. 157) en de evaluatie accijnzen is 23 april 2008 aangeboden (TK 31 200 IXB, nr. 18). De voor najaar 2007 aangekondigde evaluatie van de regelingen voor de landbouw (landbouwvrijstelling in de inkomstenbelasting, de BTW-regeling voor de landbouw en de diverse vrijstellingen in de overdrachtsbelasting voor de landbouwsector) alsmede de evaluatie van het verlaagde BTW-tarief in de cultuursector zullen binnen enkele maanden verzonden worden.

Voor de overige aangekondigde evaluaties voor 2008 is er nog geen aanleiding om daar een wijziging in de stand van zaken te verwachten.

2

Kan er voor de volgende evaluatiecyclus een schema worden gegeven wanneer welke belastinguitgave opnieuw wordt geëvalueerd?

Eind 2008 is de cyclus van de evaluaties van belastinguitgaven voltooid. Dan vindt er een evaluatie plaats van deze cyclus. Aan de hand daarvan zullen conclusies worden getrokken over de volgende fase.

3, 4, 9 en 12

Hoe kunnen ministers een goede, integrale manier verantwoording afleggen in hun jaarverslagen over de resultaten van het gevoerde beleid in samenhang met de totale kosten daarvan, als een deel van de kosten, de belastinguitgaven, niet meegenomen worden in de departementale jaarverslagen?

Is het kabinet van mening dat het niet opnemen van de belastinguitgaven in de jaarverslagen in lijn is met de VBTB-gedachte? Hoe kan de Kamer tijdens de behandeling van de jaarverslagen beoordelen of het gevoerde beleid de gewenste effecten heeft gehad, in combinatie met de kosten die daarvoor zijn gemaakt, als het beleidsinstrument belastinguitgaven niet wordt meegenomen in de jaarverslagen?

Hoe ziet het kabinet het nieuwe verantwoordingsproces in de verantwoording van departementen?

De Algemene Rekenkamer is van mening dat er in het algemeen nog weinig aandacht is voor een zorgvuldige afweging van een belastinguitgave en de verantwoording van belastinguitgaven. In totaal gaat het hier om een bedrag van 10,6 miljard euro. Benadrukt wordt dat het beleidsinstrument belastinguitgaven zou moeten worden meegenomen in de jaarverslagen van de verschillende departementen. De Algemene Rekenkamer benadrukt dat de verantwoording van de departementen tekort schiet. Kan het Kabinet hierop een toelichting geven? Waarom staat het kabinet hier negatief tegenover? Is het tevens mogelijk om bij volgende evaluaties een goede indicatie van de uitvoeringskosten te geven?

De Rekenkamer is van mening dat de belastinguitgaven naast de begrotingen en de Miljoenennota, ook in de jaarverslagen verantwoord moeten worden. Ik deel deze mening niet. Belastinguitgaven zijn in de begroting opgenomen om een integraal overzicht te verschaffen in de kosten van beleid, waardoor een betere afweging gemaakt kan worden. Dit is ten behoeve van het autorisatierecht van de Kamer. De verantwoording vindt

via reguliere kanalen plaats in het Belastingplan, Miljoenennota en Financieel Jaarverslag van het Rijk. Belastinguitgaven zijn geen uitgaven van het betreffende departement. Belastinguitgaven worden periodiek geëvalueerd en in de evaluatierapporten wordt in het algemeen de effectiviteit meegenomen. Dit is vastgelegd in de Rijksbegrotingsvoorschriften. Op deze manier kan de Kamer beoordelen of het gevoerde beleid zijn effecten heeft gehad in combinatie met de kosten die daarvoor zijn gemaakt.

Het kabinet hecht aan een begroting en een verantwoording, die politieke zeggingskracht en focus heeft en leidt tot zo minimaal mogelijke en onnodige verantwoordingslasten en bureaucratie. Uitgangspunt is uiteraard dat volledig recht wordt gedaan aan het budgetrecht van de Kamer en dat de kwaliteit van de begroting en verantwoording op een hoog niveau blijft. Bij wijze van experiment worden de begrotingen en jaarverslagen van vier departementen (WWI/VROM, VWS/J&G, BUZA en LNV) anders ingericht. Het meest in het oog springende verschil zit hem in de jaarverslagen waar de artikelen alleen nog financiële toelichting bevatten. De beleidsmatige verantwoording van de experiment-departementen beperkt zich tot de beleidsagenda. Dit resulteert in een jaarverslag dat minder op technische details en meer op politieke hoofdlijnen ingaat en bovendien de departementen in hun verantwoordingslasten scheelt.

Voor de uitvoeringskosten wordt verwezen naar het antwoord op vraag 17.

5

Kan voortaan bij een nieuwe of herziene belastinguitgave expliciet vastgelegd worden wat de te verwachte effecten zijn van de regeling? Kunnen voortaan alle zes de onderdelen van het toetsingskader zichtbaar worden meegenomen en kan wanneer dat voor een onderdeel niet mogelijk is, daar dan een uitleg over worden opgenomen?

In reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer heb ik aangegeven dat ik het belang van een striktere toepassing van het toetsingskader ondersteun. Daarbij heb ik echter tevens opgemerkt dat in sommige gevallen, zoals door het sluiten van een coalitieakkoord of het aannemen van een amendement, de instrumentkeuze voor belastinguitgave al kan zijn gemaakt. In die gevallen kan alleen achteraf de argumentatie er aan worden getoetst.

Mijn streven is er op gericht om in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarin de maatregel is opgenomen, expliciet op alle elementen van het toetsingskader in te gaan. Het beoogde effect vormt een onderdeel van het onderdeel van het toetsingskader dat de doelstelling van de regeling betreft.

6

Kan in het vervolg, wanneer er sprake is van voortzetting van een oude regeling in een nieuwe regeling, het toetsingskader formeel worden toegepast?

Het hangt af van de achtergrond van de nieuwe regeling of toepassing van het toetsingskader zinvol is. In gevallen waarin het louter een technische verwerking betreft van het handhaven van een bestaande regeling ligt het naar mijn mening niet in de reden om het toetsingskader toe te passen. Dit was naar mijn mening het geval toen IB2001 werd ingevoerd en het daarin ongewijzigd opnemen van de vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement geen nieuw doel vormde. In gevallen waarin wel sprake is van een hernieuwde politieke doelstelling om een regeling te handhaven ligt het toepassen van het toetsingskader wel voor de hand.

7

Alleen het ministerie van EZ heeft dit kader toegepast bij de starteraftrek bij arbeidsongeschiktheid. Hierdoor is de Minister van Financiën onvoldoende in staat om toezicht te houden op belastinguitgaven. Hoe wordt dit aangepakt? Is het toetsingskader dan wel geschikt? Kan voortaan bij een nieuwe of herziene belastinguitgave expliciet worden vastgelegd wat de te verwachten effecten van de regeling zijn?

Naar mijn mening betekent het ontbreken van een expliciet toegepast toetsingskader niet dat er sprake is van onvoldoende toezicht door de minister van Financiën. Het toezicht bestaat uit meerdere facetten. Ten aanzien van de budgettaire lasten zal elke nieuwe belastinguitgave, of het aanpassen van een bestaande belastinguitgave moeten passen binnen het inkomstenkader zoals dat voor de kabinetsperiode is afgesproken. De voorstellen en uiteindelijke uitwerking voor nieuwe belastinguitgaven maken onderdeel uit van een belastingplan, waar de staatssecretaris en ik als minister van Financiën volledig de verantwoordelijkheid voor dragen. In het bijbehorende belastingplan wordt in de memorie van toelichting aandacht besteed aan het hoe en waarom van het voorstel. Jaarlijks wordt het overzicht van de ontwikkeling van de belastinguitgaven in de Miljoenennota opgenomen. De Algemene Rekenkamer vraagt in haar rapport om een expliciete verantwoording volgens het toetsingskader. Zoals in het antwoord bij vraag 5 is aangegeven ondersteun ik dat. Het expliciet opnemen van het toetsingskader voegt een element toe aan de verantwoording van genomen maatregelen, maar niet aan het toezicht van de minister van Financiën.

8

Kan het kabinet andere argumenten geven voor het niet toepassen van een toetsingskader dan die in het rapport worden genoemd aangezien deze volgens de Algemene Rekenkamer niet toereikend zijn?

In het rapport heeft de Algemene Rekenkamer aangegeven dat het toetsingskader niet in alle gevallen is toegepast. Als reactie daarop heb ik aangegeven dat ik het toepassen van het toetsingskader ondersteun, maar heb daarbij ook enkele opmerkingen geplaatst. De Algemene Rekenkamer heeft daarop gereageerd het positief te vinden dat ik door middel van overleg en aanscherping van de toetsing de verantwoording door de departementen wil bevorderen.

10, 14, 15, 16 en 17

Wat zijn de uitvoeringskosten van de belastinguitgaven van de afgelopen jaren, vanaf 2003 tot en met 2007, per jaar?

Wat zijn de uitvoeringskosten van de departementale begrotingen?

Waarom is er voor gekozen om over de uitvoeringskosten weer geen informatie te geven?

Is het kabinet van plan om meer inzicht in de uitvoeringskosten te geven?

Is het mogelijk om bij volgende evaluaties een onderbouwde indicatie van de uitvoeringskosten te maken?

Alle beschikbare informatie over uitvoeringskosten van belastinguitgaven wordt in de evaluatierapporten opgenomen. Dit betreft meestal de kwalitatieve informatie over knelpunten die bekend zijn bij de kennisgroepen van de belastingdienst en uitvoeringskosten van externe uitvoeringsdiensten van regelingen. Voorts kan worden verwezen naar de jaarlijkse publicatie van het Beheerverslag van de Belastingdienst. Daarin wordt niet specifiek ingegaan op de uitvoeringskosten van belastinguitgaven, maar er is wel een bijlage opgenomen met beschikbare kengetallen. Voor de belastingdienst zelf zijn geen specifieke uitvoeringskosten over belastinguitgaven bekend. De processen zijn er niet op ingericht en door

de geïntegreerde manier van werken is het niet goed mogelijk om tot een nadere toerekening aan onderdelen van het proces te komen. Het is vaak ook niet mogelijk om rechtstreeks te achterhalen hoeveel van een faciliteit gebruik wordt gemaakt. Het uitvragen van alle benodigde gegevens op aangiftebiljetten past niet binnen het beleid om in het aangiftebiljet alleen gegevens te vragen die van belang zijn voor het vaststellen van de verschuldigde belasting. Het past ook niet in het streven naar verlaging van de administratieve lasten.

Als benadering voor de uitvoeringskosten van alle belastinguitgaven samen wordt uitgegaan van 0,5% van het budgettaire beslag. Voor 2007 zijn de uitvoeringskosten volgens deze rekenregel 53 miljoen.

11

Wat is de verhouding van de uitvoeringskosten van de belastinguitgaven met omliggende landen?

Hierover is geen informatie beschikbaar.

13

Welke stappen gaat het kabinet nemen zodat de departementen de Rijksvoorschriften gaan naleven?

Ik onderschrijf het belang dat de Rijksbegrotingsvoorschriften worden nageleefd. Het ministerie van Financiën heeft hiervoor in het IOFEZ aandacht vragen en zal ook de toetsing op dit punt aanscherpen.

18 en 19

Over het algemeen is de beleidsevaluatie verbeterd. Niettemin is de vraag hoe het kan dat het Ministerie van VROM niet betrokken was bij de evaluatie van de vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement? Wil het kabinet deze omissie in de evaluatie alsnog rechtzetten? Kan het kabinet garanderen, dat volgende evaluaties wel uitgevoerd worden door het Ministerie van Financiën in samenwerking met het beleidsverantwoordelijke ministerie?

Waarom is er bij de evaluatie van hypotheekvormen niet gekozen voor samenwerking met het Ministerie van VROM? Worden volgende evaluaties wel uitgevoerd door het Ministerie van Financiën in samenwerking met het beleidsverantwoordelijke ministerie?

In het verlengde van het antwoord op vraag 5 is de evaluatie van de vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement opgevat als een evaluatie van de technische vertaling van een regeling vanuit IB64 naar IB2001. Bij de eerstvolgende evaluatie van de regeling zal een beleidsevaluatie aan de orde zijn, waar ook het beleidsverantwoordelijke Ministerie zal worden betrokken.

20

Kan de minister voorbeelden geven van gevallen waarvoor expliciet niet voor een toetsingskader is gekozen?

De Algemene Rekenkamer beseft dat het feit dat het toetsingskader formeel niet is toegepast niet zonder meer betekent dat in de voorbereiding van de regelingen voorbij is gegaan aan de elementen uit het toetsingskader. Uit kamerstukken blijkt in het algemeen dat de eerste drie aspecten van het toetsingskader in de beleidsoverwegingen zijn meegenomen. Dat zijn de probleemstelling, de doelformulering en de noodzaak van financiële interventie. De drie andere aspecten zijn niet zichtbaar in de beleidsvoorbereiding meegenomen. Dat zijn ten eerste waarom een (fiscale) subsidie in plaats van een heffing, ten tweede waarom een fiscale subsidie in plaats van een directe subsidie, en ten derde is ex ante (voor

de invoering of aanpassing van de regeling) duidelijk dat een goede evaluatie verzekerd is.

Over het ontbreken van een expliciete toepassing van het toetsingskader is door de departementen aangevoerd dat het kader wel impliciet wordt toegepast. Van het expliciet afzien van toepassing van het toetsingskader zijn geen gevallen bekend.