

BELEIDSONDERZOEK BENUT

Verantwoordingsonderzoek 2020

*Ruud de Smit & Robin Borg**

Rapport: Algemene Rekenkamer. (2021). *Staat van de rijksverantwoording 2020: Testen, controleren, waarden*. Paragraaf 4.1 Fiscale regelingen.

<https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek/verantwoordingsonderzoek-2020>

1. Probleem- en vraagstelling

Het onderzoek heeft betrekking op vier fiscale regelingen: de landbouwwijziging, de lijfrenteaf trek, de kleinschaligheidsinvesteringsaf trek en de af trek specifieke zorgkosten. De vraag die in dit onderzoek centraal staat, is of deze regelingen voldoen aan het fiscale toetsingskader uit de Rijksbegrotingsvoorschriften. Dit toetsingskader hanteert het ministerie van Financiën bij de introductie van nieuwe fiscale regelingen en de evaluatie van bestaande fiscale regelingen.

2. Gehanteerde methoden

De gehanteerde methoden zijn: deskstudie, interviews en data-analyse. In de deskstudie zijn alle relevante documenten, zoals wetsartikelen, wethistorie, memories van toelichting, overige Kamerstukken, evaluaties en andere (beleids)documenten verzameld en geanalyseerd. Er zijn interviews gehouden met de betrokken (beleids)ambtenaren van de relevante departementen. Op gegevens uit belastingaanslagen zijn data-analyses uitgevoerd.

3. Belangrijkste uitkomsten en conclusies

Geen van de bestaande fiscale regelingen voldoet aan het toetsingskader uit de Rijksbegrotingsvoorschriften. De vakminister en de minister van Financiën zouden in zo'n situatie aanpassing of afschaffing moeten overwegen. Maar in de praktijk wordt te weinig de vraag gesteld of een regeling wel nut heeft of beter kan worden afgeschaft.

Deze onderzoeksresultaten sluiten aan op verschillende onderzoeken die de Algemene Rekenkamer vanaf 1999 heeft uitgevoerd. Zo is in 2017 onderzoek gedaan

* Ruud de Smit is coördinator van het fiscale team van de Algemene Rekenkamer. Robin Borg is onderzoeker/fiscalist bij de Algemene Rekenkamer.

Ruud de Smit & Robin Borg

naar 213 fiscale regelingen, die met elkaar gemeen hebben dat ze de belastinginkomsten verminderen.

Conclusie van de Algemene Rekenkamer is dat de wildgroei van het aantal fiscale regelingen moet worden ingeperkt. Dat kan op basis van het toetsingskader uit de Rijksbegrotingsvoorschriften. Hierbij moet expliciet de vraag aan de orde komen of het beter is een fiscale regeling aan te passen of af te schaffen.

4. Benuttingswaarde resp. mogelijke maatschappelijke impact

De vier onderzochte fiscale regelingen leidden naar schatting tot € 2,4 miljard aan belastingvermindering: € 1.336 miljoen voor de landbouwwijziging, € 463 miljoen voor de lijfrenteaf trek, € 386 miljoen voor de kleinschaligheidsinvesteringsaf trek en € 256 miljoen voor de af trek specifieke zorgkosten. In 2020 bestonden er 116 fiscale regelingen, waarmee volgens raming in de Miljoenennota 2020 een belastingderving was gemoeid van bijna € 111 miljard.

Gevolg geven aan de onderzoeksuitkomsten en de daaruit getrokken conclusies kan dus leiden tot forse besparingen op of herallocatie van de overheidsuitgaven.

5. Acties/maatregelen om de benuttingswaarde c.q. mogelijke impact te borgen

Zoals elk jaar is het Verantwoordingsonderzoek op de derde woensdag van mei (in casu 2021) gepubliceerd en aan de Tweede Kamer gepresenteerd. Daarbij is voor Kamerleden een briefing verzorgd.

Naar aanleiding van het onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer bij het jaarverslag van het ministerie van Financiën een onvolkomenheid toegekend voor het toezicht op fiscale regelingen.

In het Verantwoordingsonderzoek van 2021 heeft de Algemene Rekenkamer weer aandacht geschonken aan dit onderwerp, geconstateerd dat het toezicht op fiscale regelingen (nog) achterbleef en opnieuw een onvolkomenheid toegekend.

Op 28 september 2022 heeft de Algemene Rekenkamer de Tweede Kamer een ‘Rode dradenbrief’ gestuurd, waarin is aangegeven dat de fiscale regelingen in veel gevallen een goede onderbouwing missen en dat de regelingen niet altijd goed worden geëvalueerd. Geadviseerd is telkens om zowel bij de invoering als de evaluatie van fiscale regelingen het ‘Toetsingskader fiscale regelingen’ tot uitgangspunt te nemen.¹

Ten slotte heeft de Algemene Rekenkamer op 23 januari 2024 samen met het CPB en het ministerie van Financiën een congres gehouden, waarin bovenstaande boodschap is herhaald.

1 Algemene Rekenkamer, ‘Kamerbrief Rode draden uit onze onderzoeken naar de ontvangsten van het Rijk’, 28 september 2022.

6. Daadwerkelijke benutting of maatschappelijke impact

In het Verantwoordingsonderzoek 2022 is vastgesteld dat de beleidsevaluaties van de fiscale regelingen wel conform het fiscale toetsingskader uit de Rijksbegrotingsvoorschriften zijn uitgevoerd en is de bovengenoemde onvolkomenheid als ‘opgelost’ beschouwd.

De minister heeft opdracht gegeven de doelmatigheid en doeltreffendheid van de fiscale regelingen te onderzoeken met als doel het belastingstelsel eenvoudiger te maken. Op 30 juni 2023 is in navolging van ons onderzoek het ambtelijk rapport ‘Aanpak fiscale regelingen’ gepubliceerd, waarin 73 fiscale regelingen zijn onderzocht. Van deze 73 geëvalueerde regelingen zijn er 11 geëvalueerd als doeltreffend en doelmatig, 41 als ‘onzeker’, en 21 als niet doeltreffend en doelmatig.

De staatssecretaris van Financiën, Marnix van Rij, heeft in de Kamerbrief ‘Aanbieding ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen’ van 7 juli 2023 aangegeven dat het kabinet voor een aantal fiscale regelingen beleidsopties zal uitwerken die onderdeel kunnen uitmaken van het Belastingplan 2025. Daarbij kan worden gedacht aan het aanpassen of afschaffen van een regeling of om deze om te zetten in een subsidie.

Naar aanleiding van de kritische benadering van de fiscale regelingen zijn in de Belastingplannen 2023 en 2024 al een aantal fiscale regelingen daadwerkelijk afgeschaft of versoerd. Voorbeelden daarvan zijn de afbouw van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (vanaf 2027), de verlaging van de vrijstelling voor groene beleggingen box 3 (in 2025), de afbouw van de zelfstandigenaftrek, de verlaging van de mkb-winstvrijstelling, de versoering van de 30%-regeling en de afschaffing van de schenkingsvrijstelling eigen woning (de jubelton).

7. Voor wie is dit onderzoek interessant?

Het Verantwoordingsonderzoek 2020 is in de eerste plaats interessant voor beleidsmakers van alle departementen die beleidsmatig verantwoordelijk zijn voor fiscale regelingen, alsook voor wetenschappers met een economisch of fiscaal profiel. Ook voor beleidsonderzoekers van fiscale regelingen zijn de uitkomsten interessant.