

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 IX

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2017

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 maart 2017

De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is een belangrijk instrument bij de ex-ante onderbouwing van beleidskeuzes. In 2013 hebben het CPB en PBL in opdracht van het kabinet een algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyses opgesteld.¹ Deze leidraad biedt een set van minimale voorwaarden voor een goede methodologische kwaliteit en voor een inzichtelijke presentatie.

Twee elementen die van belang zijn voor een MKBA konden in de leidraad nog niet volledig worden geadresseerd, omdat daar nog onvoldoende wetenschappelijke consensus over bestond: de discontovoet en de (marginale) kosten van belastingheffing. De discontovoet betreft de rekenrente die wordt gebruikt om toekomstige kosten en baten te verdisconteren. Een van de vragen hierbij was of er gewerkt zou moeten worden met een gedifferentieerde discontovoet per beleidsterrein. Over dit en andere vraagstukken rondom de discontovoet is eind 2015 een advies uitgebracht door de werkgroep discontovoet.² Het kabinet heeft de adviezen van deze werkgroep integraal overgenomen.³ Bij de marginale kosten van belastingheffing gaat het om de versturende werking van extra belasting die moet worden geheven om een beleidsmaatregel te financieren. Het gaat hierbij dus niet om de totale kosten van belastingheffing, maar om de kosten van de versturende werking van belastingheffing ten behoeve van een additioneel (oftewel marginaal) project.

¹ CPB en PLB (2013), Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-baten analyse (bijlage bij Kamerstuk 33 750 IX, nr. 9).

² Rapport werkgroep discontovoet 2015 (bijlage bij Kamerstuk 29 352, nr. 6).

³ Conform dat advies wordt op dit moment door het CPB nader onderzoek verricht naar de adequate hoogte van de discontovoet voor investeringen in onderwijs. De Kamer zal te zijner tijd over de uitkomsten van dit onderzoek worden geïnformeerd.

Opdracht aan de werkgroep Marginale kosten van belastingheffing

In april 2016 is de werkgroep marginale kosten van belastingheffing – bestaande uit verschillende hoogleraren, specialisten van het CPB en PBL en ambtelijke vertegenwoordigers – ingesteld om te adviseren over hoe en in welke mate bij MKBA's voor publiek gefinancierde beleidsmaatregelen rekening moet worden gehouden met welvaartsverliezen als gevolg van de verstoring van belastingheffing ter financiering van een beleidsmaatregel⁴.

De werkgroep is specifiek gevraagd om in te gaan op een aantal kernvragen. De eerste is onder welke condities er geen correctie nodig is voor de marginale kosten van belastingheffing. De tweede vraag is wat de argumenten zijn om wel een correctie te gebruiken, wanneer gelden die argumenten en hoe zou de correctie er dan uit moeten zien. Ten derde is gevraagd wat het voorgaande betekent voor de omgang in een MKBA met verdelingseffecten van belastingen en voor de omgang met verdelingseffecten van een project of beleidsmaatregel.

Advies van de werkgroep over kosten van belastingheffing

De werkgroep adviseert om in maatschappelijke kosten-baten analyses geen correctie voor de kosten van belastingheffing te maken. Een belangrijk argument hiervoor is dat dit uitgangspunt consistent is met het huidige belastingstelsel. De werkgroep beargumenteert dat in het huidige stelsel *de facto* een afweging is gemaakt tussen kosten van de verstoring van belastingheffing en de baten van inkomensherverdeling op basis van de bestaande politieke voorkeuren. Het kabinet neemt dit advies over. Het advies correspondeert met de aanpak in de huidige praktijk.

Advies van de werkgroep over verdelingseffecten van de beleidsmaatregel

De werkgroep is ook gevraagd te kijken naar de verdelingseffecten door de beleidsmaatregel zelf.

De werkgroep adviseert om inkomenseffecten van een maatregel zelf afzonderlijk inzichtelijk te maken in een MKBA, daar waar dat relevant is. Dit geldt voor maatregelen waarvan de inkomenseffecten zodanig verdeeld zijn over inkomensgroepen dat deze de besluitvorming kunnen beïnvloeden. Het inzichtelijk maken van de inkomenseffecten kan door deze voor verschillende inkomensgroepen te beschrijven en afzonderlijk kwantitatief in beeld te brengen en te rapporteren naast het MKBA saldo. De bepaling van het MKBA-saldo blijft daarmee onveranderd. Het kabinet neemt dit advies over.

Verder adviseert de werkgroep om ook niet-inkomenseffecten van de maatregel op doelgroepen in beeld te brengen, waar dat relevant is. Te denken valt bijvoorbeeld aan regio's of bevolkingsgroepen die door een beleidsmaatregel verschillend geraakt kunnen worden, zoals omwonenden van Schiphol versus reizigers of rokers versus niet-rokers. Net als de inkomensverdelingseffecten worden deze verdelingseffecten niet meegewogen in het saldo van kosten en baten maar dienen wel expliciet in beeld te worden gebracht. Ook dit advies, dat conform de aanbevolen aanpak uit de Algemene leidraad voor MKBA's is, neemt het kabinet over.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Tenslotte heeft de werkgroep gekeken naar maatregelen waarbij de financiering afwijkt van financiering uit de algemene (rijks)belastingen, omdat het gaat om een specifieke manier van financiering (bijvoorbeeld een weg die wordt gefinancierd middels tolheffing) of omdat de maatregel een verandering in financieringsstromen en financiële prikkels beoogt (bijvoorbeeld subsidie van kinderopvang). De werkgroep adviseert dat, analoog met het voorgaande, ook in deze gevallen de effecten voor verschillende betrokken partijen in kaart dienen te worden gebracht en gekwantificeerd. Het advies is om deze effecten niet te wegen en geen alternatieve MKBA saldo's te presenteren. Het kabinet neemt dit advies over.

Kabinetsreactie

Het kabinet neemt het advies van de werkgroep over. Het advies van de werkgroep is een bevestiging van de huidige werkwijze zoals deze is vastgelegd in de algemene MKBA leidraad.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem