

Vergaderjaar 2007–2008

26 452

**Belastingen als beleidsinstrument**

Nr. 6

**RAPPORT: TERUGBLIK 2008**

<b>Inhoud</b>		<b>blz.</b>
<b>1</b>	<b>Over dit onderzoek</b>	<b>5</b>
1.1	De bedoeling van terugblikonderzoeken	5
1.2	Onze eerdere aanbevelingen	5
1.3	Conclusies over stand van zaken 2007	6
<b>2</b>	<b>Beleidsvoorbereiding belastinguitgaven onvoldoende</b>	<b>8</b>
2.1	Achtergrond van onze aanbevelingen uit 1999 en 2003	8
2.2	Stand van zaken in 2007	8
<b>3</b>	<b>Rijksverantwoording verbeterd, verantwoording departementen schiet tekort</b>	<b>10</b>
3.1	Achtergrond van onze aanbevelingen uit 1999 en 2003	10
3.2	Stand van zaken in 2007	10
<b>4</b>	<b>Beleidsevaluatie verbeterd</b>	<b>12</b>
4.1	Achtergrond van onze aanbevelingen uit 1999 en 2003	12
4.2	Stand van zaken in 2007	12
<b>5</b>	<b>Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>14</b>
5.1	Reactie ministers	14
5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	15
<b>Bijlage 1</b>	<b>Overzicht aanbevelingen en reactie oorspronkelijke rapporten (1999 en 2003)</b>	<b>16</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Overzicht belasting-uitgaven per departement</b>	<b>19</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Gebruikte afkortingen in deze terugblik</b>	<b>22</b>
<b>Literatuur</b>		<b>23</b>



# 1 OVER DIT ONDERZOEK

## 1.1 De bedoeling van terugblikonderzoeken

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen gericht op de oplossing van problemen die in het onderzoek zijn gesignaleerd. Ministers zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Hebben onze aanbevelingen opvolging gekregen? Deze vragen willen we graag beantwoorden. Niet alleen omdat de problemen die we signaleren om een oplossing vragen, maar ook omdat we willen beoordelen of onze aanbevelingen aan hun doel beantwoorden: zijn ze concreet genoeg, kunnen de ministeries er iets mee?

Wij monitoren over een langere periode – zo nodig vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen opvolgen en hun toezeggingen nakomen. Wij voeren daarvoor niet alleen gesprekken met ambtenaren, maar steunen ook zo veel mogelijk op de (voortgangs)informatie van de ministeries zelf.

Wij bekijken voor ieder onderzoek afzonderlijk hoe lang wij blijven toetsen en welke aanbevelingen en toezeggingen wij volgen. Dat is ook logisch: sommige aanbevelingen gaan over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen, andere aanbevelingen kunnen op veel kortere termijn gerealiseerd worden.

In dit rapport kijken wij terug op het onderzoek *Belastingen als beleidsinstrument* (Algemene Rekenkamer, 1999) en op de terugblik daarop in ons rapport *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer* (Algemene Rekenkamer, 2003, pp. 89–93).

## 1.2 Onze eerdere aanbevelingen

Het onderzoek *Belastingen als beleidsinstrument* had als doel inzicht te geven in de beleidsvoorbereiding, de uitvoering en de beleidsresultaten van fiscale stimulerings- en ontmoedigingsregelingen.

In ons onderzoek in 1999 deden wij de aanbeveling dat er meer consensus moest komen over de interpretatie van het begrip belastinguitgave. In 2003 constateerden wij dat het begrip was afgebakend. Onder een belastinguitgave wordt verstaan: een overheidsuitgave in de vorm van een derving of uitstel van belastingontvangsten, die voortvloeit uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet (Financiën, 2003). Samengevat: een subsidie in de vorm van een belastingvoordeel.

In 1999 deden wij de aanbeveling dat de inzet van belastingen als beleidsinstrument zorgvuldig en expliciet moet worden afgewogen. In 2003 constateerden wij dat, door de introductie van het herziene toetsingskader voor nieuwe belastinguitgaven, in opzet verbetering was aangebracht in de beleidsvoorbereiding.

In 1999 deden wij de aanbeveling periodiek inzicht te geven in de belasting- en premiederving. In 2003 constateerden wij dat dit inzicht was vergroot door de verantwoording van de belastinguitgaven in een bijlage

bij de Miljoenennota. Wij vonden het verder belangrijk dat de vakministeries in hun begrotingen naast het budgettaire belang ook de doelstellingen, beoogde effecten en resultaten vermeldden van zowel hun belastinguitgaven als van belastinguitgaven die zich over meerdere departementale operationele doelstellingen uitstrekken. De minister van Financiën was het met ons eens. Daarnaast constateerden wij in 2003 dat de uitvoeringskosten beperkt werden vermeld. Wij vonden daarom dat het inzicht in de uitvoeringskosten zou moeten worden verbeterd. Op deze aanbeveling ging de minister in zijn reactie niet in.

In 1999 deden wij de aanbeveling dat de effectiviteit van bestaande regelingen meer dient te worden onderzocht. In 2003 constateerden wij dat in beperkte mate evaluaties van belastinguitgaven waren uitgevoerd en dat de evaluaties vaak geen oordeel over de effectiviteit van de regeling bevatten. Wij drongen erop aan dat de regel om de beleidsinstrumenten ten minste eens in de vijf jaar te evalueren ook voor de belastinguitgaven zal worden nageleefd en dat daarin, meer dan tot dan toe, aandacht wordt geschonken aan de effectiviteit. De minister onderschreef deze aanbeveling.

De aanbeveling over de interpretatie van het begrip «belastinguitgave» is dus opgevolgd, maar bij de overige drie aanbevelingen zagen wij in 2003 nog ruimte voor verbetering. In deze terugblik komen wij daarom terug op de volgende onderwerpen:

- beleidsvoorbereiding: wordt de keuze van de belastinguitgave zorgvuldig gemaakt door toepassing van het toetsingskader?
- beleidsverantwoording: is verdere vooruitgang geboekt in de verantwoording van de belastinguitgaven?
- beleidsevaluatie: worden de belastinguitgaven eens per vijf jaar geëvalueerd en wordt in de evaluaties de effectiviteit onderzocht?

In bijlage 1 vindt u een overzicht van alle aanbevelingen zoals weergegeven in de oorspronkelijke publicaties *Belastingen als beleidsinstrument* en *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer* en de reacties die de bewindspersonen indertijd hebben gegeven.

In bijlage 2 staat een overzicht van de belastinguitgaven per departement. De departementen die betrokken zijn bij belastinguitgaven zijn:

- het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuiZa);
- het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW);
- het Ministerie van Financiën;
- het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (VROM);
- het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW);
- het Ministeries van Economische Zaken (EZ);
- het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV);
- het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW);
- Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

### **1.3 Conclusies over stand van zaken 2007**

Wij concluderen dat de beleidsverantwoordelijke departementen in 2007 nog steeds weinig aandacht besteden aan een zorgvuldige afweging van de keuze voor een belastinguitgave en aan de verantwoording van de belastinguitgaven. Het toetsingskader voor nieuwe of herziene belastinguitgaven wordt nauwelijks toegepast en ook de opvolging van de Rijksbegrotingsvoorschriften voor de verantwoording van de belasting-

uitgaven laat te wensen over. Daarmee is het toezicht door de minister van Financiën op de naleving van deze voorschriften onvoldoende. Daar staat tegenover dat de verantwoording in de Miljoenennota verder is verbeterd. Overigens vinden wij wel dat de belastinguitgaven, net zoals de andere uitgaven, ook verantwoord zouden moeten worden in de jaarverslagen.

Positief is ook dat de belastinguitgaven nu periodiek worden geëvalueerd en dat in het algemeen de effectiviteit van de regelingen daarin wordt meegenomen.

In de volgende hoofdstukken gaan we dieper in op bovenstaande conclusies. Samenvattend zijn wij van mening dat de belastinguitgaven – € 10,6 miljard in 2007 – een even zorgvuldige afweging en verantwoording behoeven als andere subsidie-uitgaven. Dit besef is nu nog onvoldoende aanwezig binnen de Rijksdienst. Wij zullen daarom in een later stadium opnieuw terugkomen op de beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie van de belastinguitgaven.

## **2 BELEIDSVOORBEREIDING BELASTINGUITGAVEN ONVOLDOENDE**

### **2.1 Achtergrond van onze aanbevelingen uit 1999 en 2003**

Wij constateerden in 1999 gebreken in de beleidsvoorbereiding van de belastinguitgaven. De onderbouwing voor de keuze van het instrument werd meestal niet schriftelijk vastgelegd en er ontbrak veelal een onderbouwing van de verwachte effectiviteit. Onze aanbeveling was dat de inzet van belastingen als beleidsinstrument zorgvuldig en expliciet moet worden afgewogen, waarbij naast de voordelen ook de nadelen aan de orde komen.

In 2003 stelden wij vast dat er, door de herziening van het in 1996 ingestelde toetsingskader voor nieuwe belastinguitgaven (Financiën, 2003), in opzet verbetering was opgetreden in de beleidsvoorbereiding. Hiermee was de minister voor een belangrijk deel tegemoetgekomen aan onze aanbeveling.

In deze terugblik hebben we gekeken of het toetsingskader door de beleidsverantwoordelijke departementen bij de invoering van nieuwe regelingen ook daadwerkelijk is toegepast. Het herziene toetsingskader was opgenomen in de Miljoenennota 2003 en daarom hebben we de toepassing van het toetsingskader onderzocht voor regelingen die na 2002 zijn ingevoerd.

### **2.2 Stand van zaken in 2007**

Na 2002 zijn de volgende belastinguitgaven ingevoerd:

- startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid (Ministeries van EZ en van SZW);
- filmstimuleringsregelingen (Ministerie van OCW);
- vrijstelling cultuurgrond (Ministerie van LNV);
- vrijstelling natuurgrond (Ministerie van LNV);
- verlaging tarief voor dieselauto's met roetfilter (Ministerie van VenW);
- aftrek wegens geen of geringe woningschuld (Ministerie van VROM);
- vrijstelling accijns biobrandstoffen (Ministerie van VROM);
- vrijstelling overdrachtsbelasting stedelijke herstructurering (Ministerie van VROM);
- ouderschapsverlofkorting (Ministerie van SZW);
- levensloopverlofkorting (Ministerie van SZW).

Alleen voor de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid zijn door het Ministerie van EZ de aspecten uit het toetsingskader toegepast. Doordat het toetsingskader voor nieuwe of herziene belastinguitgaven nauwelijks wordt toegepast, is niet duidelijk waarom gekozen wordt voor een belastinguitgave in plaats van een niet-fiscaal instrument. Bovendien ontbreekt daardoor een expliciete vastlegging vooraf van de te verwachten effectiviteit van de regeling. Die vastlegging is belangrijk met het oog op een zinnige evaluatie tijdens de uitvoering van de regeling.

Wij zijn van mening dat de argumenten die departementen noemen om geen gebruik te maken van het toetsingskader niet toereikend zijn. Een eerste argument is dat het toetsingskader weliswaar niet formeel is toegepast, maar dat de aspecten daarvan in beginsel wel zijn meegenomen in de voorbereiding. Wij beseffen 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 echter 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.

Een ander argument is dat de nieuwe regeling een voortzetting is van een oudere regeling en dat daarom het toetsingskader niet van toepassing is. Wij zijn van mening dat voortzetting van een oude regeling in een nieuwe vorm bij uitstek het moment vormt om de regeling goed tegen het licht te houden.

### **3 RIJKSVERANTWOORDING VERBETERD, VERANTWOORDING DEPARTEMENTEN SCHIET TEKORT**

#### **3.1 Achtergrond van onze aanbevelingen uit 1999 en 2003**

In 2003 constateerden wij dat de minister van Financiën sinds 1999 een verbetering had aangebracht in de verantwoording van de belastinguitgaven. Dat had hij gedaan door aan de Miljoenennota een overzicht toe te voegen van het budgettaire belang van een aantal belastinguitgaven. Dit overzicht beperkte zich tot de belastinguitgaven in de loon-, inkomsten- en vennootschapsbelasting.

De Rijksbegrotingsvoorschriften beperkten zich echter voor de verantwoording van de belastinguitgaven in de *departementale begrotingen* tot het vermelden van het budgettaire belang van die regelingen die een directe samenhang hebben met één (operationele) beleidsdoelstelling. Wij waren van mening dat in de departementale begrotingen ook het budgettaire belang vermeld zou moeten worden van regelingen die meerdere doelstellingen of begrotingen raken. Ook vonden wij dat de vakministeries voor «hun» belastinguitgaven de doelstellingen, beoogde effecten en resultaten zouden moeten vermelden.

De minister van Financiën reageerde hierop met de opmerking dat het een misverstand is om uit de Rijksbegrotingsvoorschriften af te leiden dat aan belastinguitgaven minder vergaande eisen worden gesteld dan aan andere beleidsinstrumenten. Dat is volgens de minister beslist niet het geval.

In 1999 concludeerden wij dat het Rijk, met uitzondering van de afdrachtverminderingen in de sfeer van de loonbelasting, beperkt inzicht had in de uitvoeringskosten van belastinguitgaven. In 2003 constateerden wij nog weinig vooruitgang; slechts in een enkel geval werd informatie gegeven over de uitvoeringskosten van de belastinguitgaven.

Mede naar aanleiding van de terugblik in 2003 zegde de minister van Financiën de Tweede Kamer toe dat inzicht zou worden verstrekt in de uitvoeringskosten van belastinguitgaven (Financiën, 2003). In de Miljoenennota 2004 ging hij nader in op deze toezegging. Daarin schreef hij dat de uitvoeringskosten van de belastinguitgaven door de Belastingdienst niet apart worden bijgehouden, omdat de administratie daarop niet is ingericht. Gegevens over de uitvoeringskosten kunnen vaak alleen door middel van evaluatie worden verkregen. Voor zover geen specifieke informatie voorhanden was, werd bij de berekening van de uitvoeringskosten uitgegaan van 0,5% van het met de belastinguitgaven gemoeide budgettaire belang. De uitvoeringskosten (exclusief de energie-investeringspremie) werden op grond daarvan geraamd op € 19 miljoen in 1994 tot € 50 miljoen in 2002.

#### **3.2 Stand van zaken in 2007**

Wij constateren dat op rijksniveau verdere verbetering is aangebracht in de verantwoording van de belastinguitgaven. Vanaf de Miljoenennota 2003 is het overzicht van het budgettaire belang van belastinguitgaven uitgebreid met de «Andere belastingen op inkomen, winst en vermogen» en de «Kostprijsverhogende belastingen». Daarmee omvat de Miljoenennota voor de belastinguitgaven nu alle belastingsoorten.

De regelgeving in de Rijksbegrotingsvoorschriften voor de verantwoording in de departementale begrotingen is eveneens verbeterd, waardoor de verantwoording nu in opzet goed is vormgegeven. Wel vinden wij dat



de belastinguitgaven, net zoals de andere uitgaven, ook verantwoord zouden moeten worden in de jaarverslagen.

De Rijksbegrotingsvoorschriften bevatten nu de expliciete bepaling dat de departementale begrotingen de uitgaven, de budgettaire consequenties, het gebruik en de effecten van de belastinguitgaven moeten vermelden. Helaas leven de departementen dit voorschrift in de praktijk nog onvoldoende na. Slechts drie departementen, te weten EZ, SZW en VenW, geven in hun begrotingen 2008 informatie over het budgettaire belang van de regelingen. De Ministeries van EZ en van SZW geven daarnaast op onderdelen ook informatie over gebruik en effecten. De overige departementen geven, op een enkele algemene opmerking na, geen informatie over budgettaire belang, gebruik en effecten.

Geen van de departementale begrotingen 2008 bevat informatie over de uitvoeringskosten.

De behandeling van de uitvoeringskosten in de evaluaties verdient nog extra aandacht. Wij onderkennen met de minister van Financiën dat het moeilijk is om in de evaluaties een exact gekwantificeerd beeld te geven van de uitvoeringskosten nu de Belastingdienst die niet per regeling bijhoudt. Wij vinden echter wel dat een onderbouwde indicatie kan worden gemaakt van het niveau van de kosten, op grond waarvan een afweging mogelijk wordt van kosten en baten.

In drie van de acht evaluaties die wij hebben onderzocht wordt geen enkele indicatie gegeven van de omvang van de kosten die samenhangen met de geëvalueerde regeling. Tabel 1 geeft een overzicht van de door ons onderzochte evaluaties en de behandeling daarin van de uitvoeringskosten.

**Tabel 1: Evaluaties van belastinguitgaven en behandeling daarin van de uitvoeringskosten (bedragen x € 1 miljoen; realisatie 2006 volgens de Miljoenennota 2008, Financiën, 2007)**

Evaluatie	Ministerie van	Bedrag	Uitvoeringskosten
Gebruik en effectiviteit van de aftrek scholingsuitgaven (SEO, 2005)	OCW/SZW	351	Nee
Evaluatierapport Het beperkte en ondergeschikte gebruik van de weg in de MRB (Financiën, 2007)	Financiën	100	Ja
Evaluatie MIA, Vamil en Groen beleggen 2000–2004 (VROM, 2007)	VROM	179	Ja
Breder, lager, eenvoudiger? <i>Een evaluatie van de belastingherziening 2001</i> (Financiën, 2005)	VROM	655	Nee*
Evaluatie van de fiscale maatregelen in het zeescheepvaartbeleid (VenW, 2007)	VenW	164	Ja
Ondernemen makkelijker en leuker? <i>Evaluatie zelfstandigenaftrek en andere fiscale instrumenten gericht op ondernemerschap</i> (EIM, 2005)	EZ	1 857	Ja
Evaluatie WSBO 2001–2005. <i>Effecten, doelgroepbereiking en uitvoering</i> (EIM, MERIT, 2007)	EZ	391	Ja
Fiscale faciliteiten en knelpunten bij natuurontwikkeling door particulieren (LEI, 2005)	LNV	10	Nee
<b>Totaal</b>		<b>3 707</b>	

Bron: Miljoenennota 2008

\* Er wordt wel een indicatie gegeven van de totale verandering van de uitvoeringskosten van de Belastingdienst tengevolge van de doorvoering van de Belastingherziening 2001, maar niet een indicatie voor de kosten die samenhangen met de specifieke regeling.

## **4 BELEIDSEVALUATIE VERBETERD**

### **4.1 Achtergrond van onze aanbevelingen uit 1999 en 2003**

In ons onderzoek uit 1999 concludeerden wij dat het inzicht in de resultaten van de inzet van belastingen als beleidsinstrument nog grotendeels ontbrak. Daarom vonden wij het van belang dat de effectiviteit van bestaande regelingen meer zou worden onderzocht.

In 2003 stelden wij vast dat de Miljoenennota vanaf 2002 informatie geeft over afgeronde, lopende en voorgenomen evaluatieonderzoeken naar belastinguitgaven. Er waren in 2002 echter nog maar voor een beperkt aantal belastinguitgaven evaluaties uitgevoerd en de wel uitgevoerde evaluaties bevatten vaak geen oordeel over de effectiviteit van de regeling. Wij drongen erop aan dat de regel wordt nageleefd om beleidsinstrumenten, waaronder de belastinguitgaven, ten minste eens in de vijf jaar te evalueren en daarin meer aandacht dan tot dan toe te schenken aan de effectiviteit.

In zijn reactie onderschreef de minister van Financiën de aanbeveling om strakker de hand te houden aan de regel om belastinguitgaven eens in de vijf jaar te evalueren, en dat in die evaluaties wordt ingegaan op de doelstelling, de doelmatigheid en de effectiviteit.

In de Miljoenennota 2004 komt de minister terug op de evaluatie van de belastinguitgaven. Voor een adequate en tijdige uitvoering van evaluaties van belastinguitgaven zou het Ministerie van Financiën een meer actieve verantwoordelijkheid gaan nemen. Om te waarborgen dat alle van belang zijnde aspecten in voldoende mate in een evaluatie aan de orde komen zouden het Ministerie van Financiën en de betrokken beleidsdepartementen bij de evaluatie worden betrokken.

### **4.2 Stand van zaken in 2007**

De regel dat beleidsinstrumenten, waaronder belastinguitgaven, eens in de vijf jaar moeten worden onderzocht, is met ingang van 2006 gewijzigd. Regelingen hoeven niet meer per se elke vijf jaar geëvalueerd te worden, maar met een termijn die aansluit bij de beleidscyclus (Financiën, 2006). Het Ministerie van Financiën hanteert voor de evaluatie van de belastinguitgaven echter nog steeds de vijfjaarstermijn. Daarom gaan wij in deze terugblik ook nog uit van de vijfjaarstermijn.

Wij constateren dat op het gebied van de evaluatie van de belastinguitgaven goede vooruitgang is geboekt. Met ingang van januari 2004 is binnen het Ministerie van Financiën een aparte sectie van start gegaan die zich bezighoudt met de evaluatie van belastinguitgaven. Wij vinden de instelling van de sectie positief omdat deze een waarborg vormt voor een tijdige en kwalitatieve uitvoering van de beleidsevaluaties. Het Ministerie van Financiën heeft de instellingsdatum van de sectie als begindatum van de vijfjaarstermijn voor de evaluatie van belastinguitgaven gekozen. Wij constateren dat daardoor weliswaar niet in alle gevallen precies de vijfjaarstermijn gehaald is, maar dat in 2008 naar verwachting alle beoogde evaluaties zullen zijn uitgevoerd. Uitzonderingen vormen regelingen waarvoor in de Miljoenennota 2008 staat aangegeven waarom van een evaluatie is afgezien. Het gaat dan om regelingen die na 2003 zijn ingevoerd, belastinguitgaven die nog nauwelijks van de grond zijn gekomen en belastinguitgaven waarbij wijzigingen recentelijk zijn doorgevoerd of voorgenomen.

Positief is dat in alle acht evaluaties die we hebben onderzocht (zie § 3.2, tabel 1) aandacht is besteed aan de effectiviteit van de regelingen. Wij plaatsen daarbij wel de kanttekening dat in de evaluatie van de vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement (in feite de kapitaalverzekering eigen woning, Financiën, 2005) niet echt sprake was van een effectmeting. Vastgesteld wordt dat het beroep op de vrijstelling sinds de belastingherziening in absolute zin niet is afgenomen. Deze bevinding sluit aan bij de vraagstelling van de evaluatie of het voortzetten van de oude regeling doelmatig en effectief is gebeurd. Daarmee geeft de evaluatie echter geen inzicht in hoeverre het sparen voor de eigen woning relatief is toegenomen of afgenomen, dus in hoeverre de regeling feitelijk bijdraagt aan het bereiken van de doelen. Er vindt bijvoorbeeld geen vergelijking plaats met de toename van nieuwe hypotheekvormen die soms een hoger belastingvoordeel kennen. Overigens is de evaluatie uitgevoerd door het Ministerie van Financiën zonder dat het Ministerie van VROM, dat beleidsverantwoordelijkheid is voor de regeling, hierbij betrokken was. Dit neemt niet weg dat de effectmeting in de evaluaties is verbeterd.

### 5.1 Reactie ministers

De minister van Financiën heeft op 28 februari 2008 gereageerd op het onderzoek, mede namens de ministers van BuiZa, OCW, VROM, VenW, EZ, LNV, SZW en VWS. De integrale reactie staat op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

De minister van Financiën is het eens met onze constatering dat er consensus is gekomen over het begrip belastinguitgaven en dat door de introductie van het herziene toetsingskader in opzet een verbetering is aangebracht in de beleidsvoorbereiding.

De minister ondersteunt het belang van een striktere toepassing van het toetsingskader, maar plaatst daarbij enkele opmerkingen. Volgens de minister zal er niet in alle gevallen ruimte zijn voor het volledige toepassen van het toetsingskader; in sommige gevallen zal in een coalitieakkoord of amendement de afweging voor het instrument al zijn vastgelegd. De minister geeft aan dat de argumentatie hiervoor en toepassing van de andere elementen uit het toetsingskader uiteraard wel geboden blijven.

De minister wijst er ook op dat de verantwoording van het doorlopen van het toetsingskader in zijn uitwerking asymmetrisch is, omdat geen verslag wordt gedaan van voorstellen voor belastinguitgaven die het niet hebben gehaald door toepassing van het toetsingskader. De eis in het toetsingskader voor een ex ante verzekering van een evaluatie is volgens de minister per definitie gedekt, doordat dit al is vastgelegd in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

De minister onderschrijft het belang dat de Rijksbegrotingsvoorschriften op het punt van de verantwoording van de belastinguitgaven worden nageleefd. Het Ministerie van Financiën zal hiervoor in het IOFEZ<sup>1</sup> aandacht vragen en ook de toetsing op dit punt aanscherpen. Het bestaande overzicht in de Miljoenennota zal worden uitgebreid met regelingen die op belastinguitgaven lijken of tot een grote budgettaire derving leiden.

De minister is het niet met ons eens dat de belastinguitgaven naast de begrotingen en de Miljoenennota ook in de jaarverslagen verantwoord moeten worden. Hij geeft aan dat de belastinguitgaven in de begroting zijn opgenomen om een integraal overzicht te verschaffen van de kosten van het beleid, waardoor een betere afweging gemaakt kan worden. Dit is ten behoeve van het autorisatierecht van de Tweede Kamer. De verantwoording vindt plaats via de reguliere kanalen van het Belastingplan, de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Belastinguitgaven zijn geen uitgaven van het betreffende departement.

Over de uitvoeringskosten merkt de minister op dat alleen in gevallen van een separate uitvoeringsinstelling, speciaal ten behoeve van de uitvoering van de belastinguitgaven, het in beginsel mogelijk is om die kosten in de begroting op te nemen. Voor de overige gevallen is het voldoende om alleen in de evaluatierapporten in te gaan op de uitvoeringskosten, waarbij de aandacht kwalitatief uitgaat naar de ervaringen van de betrokken kennisgroepen van de Belastingdienst. Kwantitatief is niet meer te melden dan het indicatieve cijfer van 0,5% van de met de belastinguitgaven gemoeide derving, dat in de Miljoenennota 2004 staat. Ook wordt jaarlijks het Beheersverslag van de Belastingdienst gepubliceerd. Daarin wordt niet specifiek ingegaan op de uitvoeringskosten van

---

<sup>1</sup> Interdepartementaal overleg directeurs financieel-economische zaken.

belastinguitgaven, maar er is wel een bijlage opgenomen met kengetallen.

Refererend aan onze opvatting dat binnen de Rijksdienst nog onvoldoende besef aanwezig is dat belastinguitgaven een even zorgvuldige afweging en verantwoording behoeven als andere subsidie-uitgaven spreekt de minister zijn voornemen uit aan een verbetering van dat besef te blijven werken. Zijn reacties op onze aanbevelingen spelen daarbij een rol evenals het feit dat de bewindslieden alle hierop betrekking hebbende aanbevelingen uit het twaalfde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte hebben overgenomen.

## **5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer vindt het positief dat de minister van Financiën zich heeft voorgenomen te blijven werken aan de verbetering van het besef dat belastinguitgaven een even zorgvuldige afweging en verantwoording behoeven als andere subsidie-uitgaven. Positief is ook dat de minister door middel van overleg en aanscherping van de toetsing de verantwoording door de departementen wil bevorderen.

Wij vinden het jammer dat de minister van oordeel is dat de belastinguitgaven niet verantwoord hoeven te worden in de jaarverslagen. Naar onze mening horen ze daar wel in thuis. Belastinguitgaven dienen immers specifieke beleidsdoelen, variërend van bevordering van kennis en ondernemerschap tot verbetering van milieu en wonen. Als zodanig dragen ze bij aan de realisering van doelstellingen van het kabinetsbeleid op bijvoorbeeld de terreinen van klimaat en kennis, samen met andere beleidsinstrumenten als reguliere subsidie-uitgaven en regelgeving. Belastinguitgaven vormen daarbij een substantieel deel van het totaal van de voor het beleid ingezette financiële middelen. Daarom kan een verantwoording van de beleidsuitvoering in de departementale jaarverslagen niet volledig zijn als daarin de bedragen, benutting en effecten die gemoeid zijn met belastinguitgaven ontbreken. Dit sluit in onze ogen aan bij de huidige kabinetsvoorstellen om de verantwoording meer beleidsinhoudelijk te maken en vooral te richten op de realisatie van de beleidsprioriteiten van het kabinet.

**BIJLAGE 1**

**OVERZICHT AANBEVELINGEN EN REACTIE OORSPRONKELIJKE RAPPORTEN (1999 EN 2003)**

<i>Belastingen als beleidsinstrument 1999</i>		<i>Terugblik 2003</i>	
<b>Conclusie</b>	<b>Aanbeveling</b>	<b>Toezeegging bewinds- personen</b>	<b>Conclusie</b>
<p>Er bestaat onduidelijkheid over de vraag welke regelingen als fiscale stimulerings- of ontmoedigingsregelingen kunnen worden aangemerkt.</p>	<p>Er dient meer consensus over de interpretatie van de begrippen te komen.</p>	<p>VenW en OCW zeggen in zijn algemeenheid toe de aanbeveling te volgen. SZW zegt toe meer aandacht aan de raming versus realisatie van derving te geven. Financiën zegt slechts toe te bezien of de interne verslaglegging van het besluitvormingsproces kan worden verbeterd.</p>	<p>Het begrip belasting-uitgave is zover mogelijk afgebakend.</p>
<p>De beleidsvoorbereiding vertoont een aantal gebreken.</p>	<p>De inzet van belastingen als beleidsinstrument moet zorgvuldig en expliciet worden afgewogen, waarbij naast de voordelen ook de nadelen aan de orde moeten komen.</p>	<p>VenW en OCW zeggen in zijn algemeenheid toe de aanbeveling te volgen. SZW zegt toe meer aandacht aan de raming versus realisatie van derving te geven. Financiën zegt slechts toe te bezien of de interne verslaglegging van het besluitvormingsproces kan worden verbeterd.</p>	<p>Door de introductie van een toetsingskader zijn in opzet verbeteringen aangebracht in de beleidsvoorbereiding.</p>
<p>Het Rijk heeft beperkt inzicht in de belasting- en premiederving, uitvoeringskosten, administratieve lasten, en in de naleving van voorwaarden van regelingen.</p>	<p>Het is van belang dat periodiek inzicht wordt verkregen in genoemde aspecten.</p>	<p>SZW zegt toe meer aandacht te geven aan de toelichting op de verschillen tussen ramingen en realisaties. EZ zegt toe met de aanbeveling rekening te houden bij het opstellen van de evaluatieplanning bij de begroting.</p>	<p>Het inzicht in de belasting- en premiederving is in de loop der jaren vergroot, zij het dat de uitvoeringskosten nog maar beperkt in de begrotingen worden vermeld.</p>
			<p>De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat de begrotingsaanschrijving ook de opname in de departementale begrotingen regelt voor belasting-uitgaven die zich uitstrekken over meerdere (operationele) doelstellingen en dat gegevens daarover worden opgenomen in de departementale begrotingen.</p>

<i>Belastingen als beleidsinstrument 1999</i>	<i>Terugblik 2003</i>		
<b>Conclusie</b>	<b>Aanbeveling</b>	<b>Toezegging bewinds- personen</b>	<b>Toezegging minister van Financiën</b>
<p>Het Rijk heeft nog onvoldoende inzicht in de resultaten van fiscale stimuleringsregelingen.</p>	<p>Het is van belang dat de ministeries bij de invoering van regelingen voorwaarden creëren om de effectiviteit van regelingen op termijn te kunnen onderzoeken.</p>	<p>Het belang van deze aanbeveling wordt onderschreven door SZW, VenW, OCW en Financiën. Echter geen concrete toezeggingen.</p>	<p>Samen met de Rekenkamer acht de minister het van belang dat vakministeries de bijdrage aan doelstellingen, beoogde effecten en de resultaten van «hun» belastinguitgaven melden in de departementale begrotingen</p>
<p>Het Rijk heeft nog onvoldoende inzicht in de resultaten van fiscale stimuleringsregelingen.</p>	<p>Het is van belang dat de ministeries bij de invoering van regelingen voorwaarden creëren om de effectiviteit van regelingen op termijn te kunnen onderzoeken.</p>	<p>Het belang van deze aanbeveling wordt onderschreven door SZW, VenW, OCW en Financiën. Echter geen concrete toezeggingen.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat de begrotingsaanschrijving regelt dat de vakministers voor «hun» belastinguitgaven de doelstellingen, beoogde effecten en resultaten vermelden. Dat deze gegevens ook feitelijk worden opgenomen in de departementale begrotingen</p>
<p>De effectiviteit van de vier door de Rekenkamer onderzochte regelingen loopt uiteen. Van de regelingen investeringsaftrek en VAMIL lijkt een positieve invloed op het gedrag uit te gaan. De regeling Groen beleggen en de Afdrachtvermindering lage lonen lijken weinig effect te hebben.</p>	<p>De effectiviteit van bestaande regelingen dient meer te worden onderzocht. Mede op basis van uitkomsten van dergelijk onderzoek kan worden bepaald of een regeling voortgezet, dan wel aangepast dient te worden.</p>	<p>SZW, OCW en Financiën stellen ex post evaluaties naar bestaande regelingen in het vooruitzicht. De overige bewindspersonen deden op dit punt geen toezeggingen.</p>	<p>De minister van Financiën onderschrijft de aanbeveling van de Rekenkamer om strakker de hand te houden aan de regel om beleidsinstrumenten ten minste eens in de vijf jaar te evalueren. Daarbij moet bedacht worden dat het aantonen van effecten van regelingen vrijwel altijd op het probleem stuit dat de aan een regeling toe te schrijven effecten moeilijk te isoleren zijn van effecten die het gevolg zijn van endogene economische ontwikkelingen.</p>

<i>Belastingen als beleidsinstrument 1999</i>	<i>Terugblik 2003</i>		
<b>Conclusie</b>	<b>Aanbeveling</b>	<b>Conclusie</b>	<b>Toezegging minister van Financien</b>
<p>Het inzicht in de resultaten van fiscale ontmoedigingsregelingen varieert. Waar informatie bekend is, lijkt sprake te zijn van een zekere remmende werking op het gedrag.</p>			



Regelingen per departement	Realisatie volgens aangepaste raming 2006 (x € 1 miljoen)
<b>Ministerie van Buitenlandse Zaken: 2 regelingen</b>	<b>Totaal: 2</b>
Vrijstelling sociaal-ethisch beleggen forfaitair rendement	1
Heffingskorting sociaal-ethisch beleggen	1
<b>Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: 12 regelingen</b>	<b>Totaal: 1 323</b>
Filmstimuleringsregelingen (tot 2005 samen met het Ministerie van EZ)	15
Afdrachtvermindering onderwijs (samen met het Ministerie van SZW)	184
Vrijstelling voorwerpen van kunst en wetenschap forfaitair rendement	5
Vrijstelling cultureel beleggen forfaitair rendement	1
Aftrek kosten monumentenwoning	66
Aftrek voor scholingsuitgaven (studiekosten)	158
Heffingskorting cultureel beleggen	1
Verlaagd tarief omzetbelasting boeken, tijdschriften, week- en dagbladen	539
Verlaagd tarief omzetbelasting bibliotheken (verhuur boeken), musea e.d.	104
Verlaagd tarief omzetbelasting kermissen, attractieparken, sportwedstrijden en -accommodatie	106
Verlaagd tarief omzetbelasting circussen, bioscopen, theaters en concerten	115
Vrijstelling overdrachtsbelasting monumenten	29
<b>Ministerie van Financiën: 12 regelingen</b>	<b>Totaal: 903</b>
Doorschuiven aanmerkelijkbelangwinst bij aandelenfusie	36
Kindertoeslag forfaitair rendement	19
Ouderentoeslag forfaitair rendement	95
Vrijstelling rechten op kapitaalsuitkering bij overlijden forfaitair rendement	7
Aftrek afkoopsommen echtscheidingsuitkeringen	3
Giftenaftrek	247
Faciliteiten Successiewet algemeen nut beogende instellingen	209
Vrijstelling omzetbelasting vakbonden, werkgeversorganisaties, politieke partijen, kerken	84
Vrijstelling omzetbelasting fondswerving	108
Vrijstelling motorrijtuigenbelasting motorrijtuigen ouder dan 25 jaar	92
Vrijstelling motorrijtuigenbelasting reinigingsdiensten	1
Overige vrijstellingen	2
<b>Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: 15 regelingen</b>	<b>Totaal: 1 234</b>
Willekeurige afschrijving Milieu-investeringen (VAMIL)	34
Milieu-investeringsaftrek (MIA)	94
Vrijstelling groen beleggen forfaitair rendement	51
Vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement	655
Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld	227
Gedeeltelijke vrijstelling van inkomsten uit kamerverhuur	19
Heffingskorting groen beleggen	64
Teruggaaf energiebelasting kerkgebouwen	5
Teruggaaf energiebelasting non-profit	5
Laag tarief accijnzen OV-bussen en huisvuilauto's	1
Vrijstelling accijns biobrandstoffen	50
Vrijstelling belasting op personenauto's en motorrijwielen elektrische en hybride motorrijtuigen	14
Nihiltarief motorrijtuigenbelasting OV-bussen op LPG (samen met het Ministerie van VenW)	0
Verlaagde grondslag motorrijtuigenbelasting hybride (bestel)auto's en nihiltarief elektrische motorrijtuigen	0
Vrijstelling overdrachtsbelasting stedelijke herstructurering	15

Regelingen per departement	Realisatie volgens aangepaste raming 2006 (x € 1 miljoen)
<b>Ministerie van Verkeer en Waterstaat: 13 regelingen</b>	<b>Totaal: 1 098</b>
Willekeurige afschrijving zeeschepen	1
Keuzeregime winst uit zeescheepvaart (tonnagebelasting)	81
Afdrachtvermindering zeevaart	82
Zeedagenaftrek	2
Verlaagd tarief omzetbelasting vervoer van personen (w.o. openbaar vervoer)	634
Vrijstelling accijnzen communautaire wateren	76
Vrijstelling accijnzen luchtvaartuigen	129
Teruggaaf belasting op personenauto's en motorrijtuigen taxi's	31
Verlaging tarief belasting op personenauto's en motorrijtuigen voor dieselauto's met roetfilter	29
Nihilietarief motorrijtuigenbelasting OV-bussen op LPG (samen met het Ministerie van VROM)	0
Vrijstelling motorrijtuigenbelasting taxi's	33
Vrijstelling motorrijtuigenbelasting wegenbouw	0
Teruggaaf belasting op zware motorrijtuigen internationaal gecombineerd vervoer	0
<b>Ministerie van Economische Zaken: 24 regelingen</b>	<b>Totaal: 4 426</b>
Zelfstandigenaftrek	1 323
Extra zelfstandigenaftrek starters	71
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid (samen met het Ministerie van SZW)	0
Fiscale oudedagsreserve (FOR), niet omgezet in lijfrente	232
Meewerkaftrek	14
Stakingsaftrek	20
Doorschuiven stakingswinst	106
Bedrijfsopvolgingsfaciliteit in Successiewet	93
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	207
Willekeurige afschrijving starters	10
Aftrek speur- en ontwikkelingswerk	8
Filmstimuleringsregelingen (voorheen samen met het Ministerie van OCW; vanaf 2005 uitsluitend door OCW)	15
Energie-investeringsaftrek (EIA)	286
Afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk	391
Vrijstelling durfkapitaal forfaitair rendement	11
Heffingskorting durfkapitaal	9
Persoonsgebonden aftrekpost durfkapitaal	5
Verlaagd tarief omzetbelasting voedingsmiddelen horeca	1 105
Verlaagd tarief logiesverstrekking	221
Omzetbelasting vrijstelling post	164
Kleine ondernemersregeling omzetbelasting	77
Verlaagd tarief accijnzen kleine brouwerijen	1
Raffinaderijvrijstelling accijnzen	41
Vrijstelling overdrachtsbelasting bedrijfsoverdracht in familiesfeer	16
<b>Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit: 12 regelingen</b>	<b>Totaal: 719</b>
Landbouwvrijstelling	171
Bosbouwvrijstelling	1
Vrijstelling vergoeding bos- en natuurbeheer	5
Vrijstelling bos- en natuurterreinen forfaitair rendement	4
Verlaagd tarief energiebelasting glastuinbouw	149
Verlaagd tarief omzetbelasting sierteelt	179
Landbouwregeling omzetbelasting	33
Tariefdifferentiatie accijnzen tractoren en mobiele werktuigen	130
Vrijstelling overdrachtsbelasting landinrichting	1
Vrijstelling overdrachtsbelasting Bureau Beheer Landbouwgronden	11
Vrijstelling overdrachtsbelasting cultuurgrond	35
Vrijstelling overdrachtsbelasting natuurgrond	0

Regelingen per departement	Realisatie volgens aangepaste raming 2006 (x € 1 miljoen)
<b>Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: 12 regelingen</b>	<b>Totaal: 1 125</b>
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid (samen met het Ministerie van EZ)	0
Afdrachtvermindering langdurige werklozen	13
Afdrachtvermindering onderwijs (samen met het Ministerie van OCW)	184
Afdrachtvermindering betaald ouderschapsverlof	48
Werknemersspaarregelingen (o.a. spaarloon)	236
Feestdagenregeling	37
Vakantiebonnen	18
Ouderschapsverlofkorting	33
Arbeidskorting voor ouderen	190
Levensloopverlofkorting	2
Vrijstelling spaarloon- en premiespaarregeling, forfaitair rendement	6
Verlaagd tarief omzetbelasting arbeidsintensieve diensten	358
<b>Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport: 3 regelingen</b>	<b>Totaal: 61</b>
Vrijstelling omzetbelasting sportclubs	60
Teruggaaf belasting op personenauto's en motorrijtuigen ambulance	0
Vrijstelling motorrijtuigenbelasting ambulances	1

Bron: Financiën, Miljoenennota 2008, bijlage 5 en internetbijlage 4

BuiZa	Buitenlandse Zaken
EZ	Economische Zaken
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VenW	Verkeer en Waterstaat
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport

## LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (1999). Belastingen als Beleidsinstrument. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 452, nr. 2. Den Haag, Sdu.

Algemene Rekenkamer (2003). Tussen beleid en uitvoering: *lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 831, nrs. 1–2. Den Haag, Sdu.

EIM (2005). Ondernemen makkelijker en leuker? *Evaluatie zelfstandigenaftrek en enkele andere fiscale instrumenten gericht op ondernemerschap*. Zoetermeer, EIM.

EIM, MERIT (2007). Evaluatie WSBO 2001–2005. *Effecten, doelbereiking en uitvoering*. Zoetermeer, EIM.

LEI (2005). Fiscale faciliteiten en knelpunten bij natuurontwikkeling door particulieren. Den Haag, LEI.

Financiën (2003). Miljoenennota 2003. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600, nr. 1. Den Haag, Sdu.

Financiën (2003). Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 880, nr. 101, p. 10. Den Haag, Sdu.

Financiën (2005). Breder, lager, eenvoudiger? *Een evaluatie van de belastingherziening 2001*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 375, nrs. 1–2. Den Haag, Sdu.

Financiën (2006). Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006, Staatscourant 28 april 2006, nr. 83, p. 14.

Financiën (2007). Miljoenennota 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200, nr. 1. Den Haag, Sdu.

Financiën (2007). Evaluatierapport Het beperkte en ondergeschikte gebruik van de weg in de MRB. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 IXB, nr. 17. Den Haag, Sdu.

Financiën. Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid (Hafir). A2.10. Zie ook: Financiën (2007). Miljoenennota 2008, bijlage 8: Begrotingsregels, pp. 100–111. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200, nr. 1. Den Haag, Sdu.

SEO (2005). Gebruik en effectiviteit van de aftrek scholingsuitgaven. Amsterdam, SEO.

VenW (2007). Evaluatie van de fiscale maatregelen in het zeescheepvaartbeleid. Tweede kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 XII, nr. 4, bijlage 2. Den Haag, Sdu.

VROM (2007). Evaluatie MIA, Vamil en Groen beleggen. Den Haag, VROM.