

NOTITIE

Onderwerp **Belastinguitgaven in Miljoenennota 2011 en beleidsdoorlichting**
Datum 28 september 2010

Aanleiding

Op 30 juni 2010 stuurde de minister van Financiën een beleidsdoorlichting aan de Kamer waarin de praktijk van het evalueren van belastinguitgaven werd doorgelicht (Kamerstuk 31395 nr. 6). Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) heeft hierover op 7 september jl. een notitie opgesteld en geadviseerd vragen te stellen over deze beleidsdoorlichting. In de procedurevergadering van 15 september jl. heeft de vaste commissie voor Financiën besloten schriftelijke vragen te stellen en het BOR om een nadere analyse gevraagd. Deze treft u hierbij aan.

Opbouw notitie

Inmiddels is ook de Miljoenennota 2011 ontvangen. Deze bevat twee bijlagen met informatie over belastinguitgaven. Ook deze heeft het BOR betrokken in haar analyse.

Voor de duidelijkheid is deze notitie daarom onderverdeeld in twee delen:

	Bronnen	Te betrekken bij
Deel 1	a.) Miljoenennota 2011 b.) rapport Algemene Rekenkamer (mei 2010)	Financiële beschouwingen
Deel 2	Beleidsdoorlichting evaluatie belastinguitgaven (Kamerstuk 31 935 nr. 6)	Inbreng schriftelijke vragen (donderdag 7 oktober 14.00 uur)

Bevindingen BOR

1. In de Miljoenennota 2011 is de informatievoorziening over belastinguitgaven dit jaar, onder druk van de Kamer, opnieuw weer iets toegenomen, omdat er nu ook een meerjarig overzicht (t/m 2015) is gegeven van alle maatregelen.
2. Naast belastinguitgaven wordt ook de omvang van inkomstenbeperkende maatregelen weergegeven (zoals de heffingskortingen en de hypotheekrenteaftrek). Het onderscheid in beide categorieën lijkt vooral technisch. Zowel inkomstenbeperkende maatregelen als belastinguitgaven kosten de Staat geld, omdat ze leiden tot minder, dan wel uitgestelde ontvangsten. In totaal gaat het jaarlijks om (ruim) 70 miljard euro aan gedeelde inkomsten. Inkomstenbeperkende maatregelen worden echter niet geëvalueerd (effectiviteit, doelmatigheid); belastinguitgaven in beginsel wel.
3. De Miljoenennota 2011 bevat geen informatie over hoe inkomstenbeperkende maatregelen berekend, geraamd en gemonitord worden.
4. De omvang van de inkomstenbeperkende maatregelen voor het jaar 2010 is gegroeid met bijna 1 miljard euro (van € 53,6 mld. naar € 54,7 mld.) ten opzichte van de raming een jaar geleden (Miljoenennota 2010). Ook is er groei in de meerjarencijfers (van € 54,7 mld. in 2010 naar € 63,0 mld. in 2015; een stijging met ruim 15%). Of de totale belastinginkomsten t/m 2015 ook

eenzelfde stijging doormaken is niet bekend, omdat de Miljoenennota geen meerjarige ramingen presenteert van de belastinginkomsten (alleen t/m 2011 en niet t/m 2015).

5. Ook de belastinguitgaven vertonen in de Miljoenennota 2011 een groei ten opzichte van eerdere ramingen. Voor alle belastinguitgaven in 2011 wordt nu (in de Miljoenennota 2011) een totaalbedrag geraamd van € 16,0 mld., terwijl vorig jaar in de Miljoenennota nog met een bedrag van € 12,3 mld. in 2011 rekening werd gehouden. De stijging van de raming voor 2011 met € 3,7 mld. wordt in de tekst van bijlage 5 niet genoemd of toegelicht. Dat gebeurt deels elders in de Miljoenennota of in de desbetreffende begrotingen.
6. Ook de ramingen van de belastinguitgaven in de jaren 2009 en 2010 stijgen. Omdat de belastinginkomsten in die jaren als gevolg van de economische crisis juist een tegenvaller vertonen, zou ook een daling van de belastinguitgaven verwacht mogen worden in 2009 en 2010.
7. In tabel 4 zijn door het BOR grote toenames (stijging met meer dan € 25 mln. of meer dan 25%) in belastinguitgaven op een rij gezet. In termen van informatievoorziening is er nog steeds een groot verschil tussen belastinguitgaven en begrotingsuitgaven. Aan verhogingen of verlagingen van budgetten op departementale begrotingen van meer dan € 25 mln. of meer dan 25% wordt doorgaans veel meer aandacht besteed in de Miljoenennota en/of de desbetreffende begrotingen.
8. De Algemene Rekenkamer heeft de belastinguitgaven uit de Miljoenennota 2010 onderzocht (100 regelingen) en concludeert dat 40 belastinguitgaven (dus 40%) niet geëvalueerd is. Daarvan bestonden 26 regelingen al meer dan vijf jaar. Van de 60 regelingen die wel zijn geëvalueerd, is van ruim 70% van de belastinguitgaven niet bekend of aangetoond dat ze effectief zijn. De minister komt in de beleidsdoorlichting echter tot de conclusie dat maar van 35% van de geëvalueerde belastinguitgaven de effectiviteit niet bekend of aangetoond is.
9. Uit de Miljoenennota 2011 blijkt dat er ten opzichte van de vorige Miljoenennota maar drie evaluaties zijn verschenen, hetgeen impliceert dat in 2010 nog geen 3% van de belastinguitgaven zijn geëvalueerd. De norm is dat belastinguitgaven eens in de vijf jaar worden geëvalueerd. Dat zou dan minstens 20 evaluatiestudies per jaar moeten opleveren. Deze norm heeft de minister in de comptabele regelgeving echter zelf losgelaten, zo blijkt nu uit de beleidsdoorlichting.

Evaluatie van belastinguitgaven

10. In de beleidsdoorlichting is de effectiviteit van het 'evaluatiebeleid' beperkt gemeten. Eerder is sprake van een inventarisatie dan van een effectmeting. Er is geen relatie gelegd tussen de kosten van het uitvoeren van alle evaluaties en het gebruik, c.q. de bruikbaarheid ervan. Wel is gekeken naar de evaluatiepraktijk.
11. Er zijn geen aanwijzingen dat deze beleidsdoorlichting niet betrouwbaar zou zijn. Wel kan worden vastgesteld dat er meer gedaan had kunnen worden om de onafhankelijkheid van het onderzoek te vergroten, door het niet alleen door eigen diensten van het ministerie van Financiën uit te laten voeren (beeldvorming van de slager die eigen vlees keurt).
12. De kabinetsreactie is om een aantal redenen 'mager' te noemen:
 - a.) De kabinetsreactie bevat relatief weinig concrete toezeggingen of punten van verbetering die de minister gaat doorvoeren;
 - b.) Op een paar relevante bevindingen die uit de beleidsdoorlichting naar voren zijn gekomen

wordt nauwelijks inhoudelijk ingegaan, zoals bijvoorbeeld:

- de bevinding dat bij 35% van de belastinguitgaven de doeltreffendheid niet is aangetoond;
- de bevinding dat 13% van het instrument belastinguitgaven niet doelmatig is in de uitvoering en in 11% van de gevallen dat niet bekend is;
- de bevinding dat departementen evaluaties van hun belastinguitgaven liever extern uitbesteden, dan ze te laten uitvoeren door de daar in gespecialiseerde afdeling van het ministerie van Financiën.

c.) Op veel kanttekeningen die professor Ringeling (onafhankelijke derde die de beleidsdoorlichting heeft getoetst) plaatst en op de concrete adviezen die hij geeft, wordt niet ingegaan in de kabinetsreactie.

NADERE TOELICHTING

Deze nadere toelichting bestaat uit 2 delen:

Deel 1: belastinguitgaven algemeen

Te betrekken bij: Financiële beschouwingen

Bronnen: Miljoenennota 2011, rapport Algemene Rekenkamer

Deel 2: evaluatie van belastinguitgaven

Te betrekken bij: Inbreng schriftelijke vragen (donderdag 7 oktober 14.00 uur)

Bron: Beleidsdoorlichting evaluatie belastinguitgaven (Kamerstuk 31 935 nr. 6)

DEEL 1: BELASTINGUITGAVEN

1. Definitie en financieel beslag

In bijlage 5 van de Miljoenennota is jaarlijks een overzicht opgenomen van alle belastinguitgaven. Belastinguitgaven zijn uitgaven in de vorm van dervingen van inkomsten, zoals aftrekposten en andere fiscale regelingen. In de overzichten wordt onderscheid gemaakt in enerzijds inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven anderzijds.

Definities

Inkomensbeperkende regelingen zijn regelingen die onder de primaire heffingsstructuur van het belastingstelsel vallen, maar het betalen van inkomstenbelasting beperken. Voorbeelden zijn de verschillende heffingskortingen en de hypotheekrenteaftrek.

Bij belastinguitgaven wordt nog onderscheid gemaakt in belastinguitgaven gericht op *directe belastingen* (bijvoorbeeld de heffingskorting voor groen beleggen of de vrijstelling van het spaarloon) en *indirecte belastingen* (bijvoorbeeld de BTW-vrijstelling voor sportclubs of het verlaagde tarief voor boeken en tijdschriften).

Omvangrijke inkomstenderving

Zowel inkomstenbeperkende regelingen als belastinguitgaven kosten de Staat geld, omdat ze leiden tot minder, dan wel uitgestelde ontvangsten. In totaal gaat het jaarlijks om (ruim) € 70 miljard euro aan gederfde inkomsten (zie tabel 1 hierna). In bijlage 5 bij de Miljoenennota 2010 (Kamerstuk 32 500 nr. 2, p. 25-33) wordt over deze uitgaven enige informatie verstrekt. De regelingen worden opgesomd en het financieel beslag wordt geraamd¹. Op basis daarvan kan onderstaand totaaloverzicht worden opgesteld:

Tabel 1: financieel beslag belastinguitgaven en inkomstenbeperkende maatregelen

<i>(bedragen in miljarden euro's)</i>	2009	2010	2011	2012
belastinguitgaven directe belastingen	7,7	8,0	8,2	8,1
belastinguitgaven indirecte belastingen	6,7	7,6	7,8	8,0
Totaal belastinguitgaven	14,4	15,6	16,0	16,0
Inkomstenbeperkende maatregelen (IBM)	55,3	54,7	56,5	58,1
Totaal belastinguitgaven en inkomstenbeperkende maatregelen	69,7	70,3	72,5	74,1

¹ Voor nadere informatie over belastinguitgaven, moet de Tweede Kamer doorbladeren naar weer een apart bijlagenboek (de zogenaamde internetbijlagen). Overigens is die internetbijlage over belastinguitgaven (p. 163-190 bijlagenboek) ook niet meer dan een feitelijke opsomming van regelingen, zonder inhoudelijke of beleidsmatige informatie.

2. Inkomstenbeperkende maatregelen

Informatievoorziening summier

In deze notitie staan weliswaar de belastinguitgaven centraal, maar gezien de nauwe verwantschap met belastinguitgaven, wordt in deze paragraaf ook kort ingegaan op inkomstenbeperkende maatregelen. Het kabinet is uit eigener beweging niet erg royaal (geweest) met informatie over de inkomstenbeperkende maatregelen. In bijlage 5 van de Miljoenennota 2011 schrijft de minister (op p. 5) dat pas sinds de Miljoenennota 2009 ook inzicht wordt gegeven in de derving van inkomsten als gevolg van inkomstenbeperkende maatregelen. Dit op advies van een ambtelijke werkgroep (de 12^e studiegroep begrotingsruimte). Op verzoek van de Tweede Kamer (vragen vorig jaar over de Miljoenennota) is dit overzicht in deze Miljoenennota voor het eerst ook meerjarig. Een toelichting op de raming wordt niet gegeven en de hoofdtekst van de Miljoenennota bevat ook geen informatie (wel is daar naar gevraagd: zie vraag 6 en 7 over de Miljoenennota 2011)

Waarom onderscheid inkomstenbeperkende maatregelen en belastinguitgaven?

Het onderscheid dat gemaakt wordt tussen belastinguitgaven en inkomstenbeperkende lijkt vooral een technisch onderscheid. Voor beide categorieën geldt dat (impliciet) bepaalde gedrags- of beleidseffecten worden beoogd. Zo mag worden aangenomen dat inkomstenbeperkende maatregelen als hypotheekrenteaftrek of de arbeidskorting beogen de toegankelijkheid van woning- respectievelijk arbeidsmarkt te vergroten. Vanuit die optiek is niet duidelijk waarom inkomstenbeperkende maatregelen afzonderlijk worden vermeld en bijvoorbeeld ook niet meedoen in het regime van periodieke evaluatie (zie deel 2 van deze notitie) dat er op gericht is om de effecten en doeltreffendheid van dit soort fiscale maatregelen vast te stellen.

Overzicht inkomstenbeperkende maatregelen

In tabel 2 is op basis van de cijfers uit deze en eerdere Miljoenennota's, een overzicht opgesteld van de inkomstenbeperkende maatregelen in 2009-2015

Tabel 2: Meerjarenraming inkomstenbeperkende maatregelen

Inkomstenbeperkende maatregelen (bedragen in € miljarden)	alg. heffingskorting	arbeidskorting	combinatiekorting	eigen woning	pensioen	TO-TAAL
2009 oorspronkelijke raming (MN 2009)	23,2	9,7	0,8	10,2	10,7	54,6
2009 huidige raming (MN 2011)	23,4	10,2	1,3	9,3	11,1	55,3
2010 oorspronkelijke raming (MN 2010)	22,4	9,1	1,3	9,2	11,6	53,6
2010 huidige raming (MN 2011)	23,2	10,0	1,3	9,1	11,1	54,7
2011	23,3	10,5	1,3	9,2	12,1	56,5
2012	23,5	10,8	1,4	9,9	12,6	58,1
2013	23,9	11,0	1,4	10,3	13,1	59,7
2014	24,3	11,2	1,5	10,5	13,8	61,3
2015	24,7	11,3	1,5	10,9	14,5	63,0

In tabel 2 zijn naast de actuele cijfers uit de huidige Miljoenennota, voor de jaren 2009 en 2010 ook de oorspronkelijke ramingen uit de MN 2009, respectievelijk de MN 2010 opgenomen. Hieruit blijkt dat de derving van inkomsten in 2009 en 2010 (zoals nu blijkt uit de MN 2011) groter is dan destijds werd voorzien (in de MN 2009 en 2010). De vraag rijst hoe dit te verklaren is, omdat de belastinginkomsten in 2009 en 2010 als gevolg van de economische crisis fors zijn tegen gevallen. Daardoor zouden

spiegelbeeldig ook 'meevallers' (in plaats van toename/tegenvallers) verwacht mogen worden bij de gederfde belastinginkomsten uit hoofde van inkomstenbeperkende maatregelen.

Raming inkomstenbeperkende maatregelen groeit met 15%

Behalve een groei van de omvang van de inkomstenbeperkende maatregelen in 2011 ten opzichte van de eerdere ramingen (MN 2010 en MN 2009) is er ook sprake van een groei in de meerjarencijfers (van € 54,7 mld. in 2010 naar € 63,0 mld. in 2015; een stijging met ruim 15%.) Of de totale belastinginkomsten t/m 2015 ook eenzelfde stijging doormaken is niet bekend, omdat de Miljoenennota geen meerjarige ramingen presenteert van de belastinginkomsten (alleen t/m 2011 en niet t/m 2015). De vraag rijst hoe de cijfers van de geraamde 'belastingderving' t/m 2015 (belastinguitgaven + inkomstenbeperkende maatregelen) zijn berekend, terwijl de cijfers van geraamde belastingopbrengsten t/m 2015 niet gegeven worden.

De Miljoenennota 2011 bevat geen informatie over hoe inkomstenbeperkende maatregelen vooraf worden geraamd, tijdens de uitvoering worden gemonitord en achteraf worden berekend. Door de Kamer zijn wel enkele vragen gesteld (vraag 104 en 105) over de gehanteerde aannames bij de raming.

3. Belastinguitgaven in de Miljoenennota 2011

In de Miljoenennota 2011 worden ruim honderd verschillende belastinguitgaven opgesomd in bijlage 5 (p. 126-133) en in de internetbijlage (p. 155-190). In de brief van de minister van 30 juni 2010 over de 'beleidsdoorlichting evaluatie belastinguitgaven' (Kamerstuk 31 395 nr. 6; zie ook deel 2 van deze notitie) presenteerde de minister een lijst van 101 belastinguitgaven met de bedragen voor 2009. In bijlage 1 bij deze notitie zijn alle maatregelen uit de brief van 10 juni jl. (bedragen 2009) en alle maatregelen uit deze Miljoenennota (bedragen 2011) op een rij gezet

In tabel 3 hierna zijn de belastinguitgaven 2011 samengevat in één overzichtstabel, gebaseerd op een indeling in categorieën die de minister hanteert in de Miljoenennota 2011.

Tabel 3: Meerjarenraming belastinguitgaven

BELASTINGUITGAVEN (bedragen in € mln)	2009	2010	2011	2012
<i>directe belastingen</i>				
verlaging lastendruk ondernemingen	3.378	3.595	3.478	3.317
verlaging lastendruk op arbeid	2.059	2.195	2.388	2.385
verlaging lastendruk op inkomsten uit vermogen	1.464	1.514	1.552	1.597
overige regelingen	808	720	736	756
subtotaal directe belastingen	7.709	8.024	8.154	8.055
<i>indirecte belastingen</i>				
vrijstelling/verlaging energiebelastingen	112	174	176	179
fiscale stimulering oude stortplaatsen		20	20	20
verlaagd BTW-tarief	3.429	3.884	4.052	4.080
vrijstellingen omzetbelasting	485	503	510	517
speciale regelingen omzetbelasting	121	124	129	133
vrijstelling/verlaging accijnzen	1.933	2.217	2.237	2.280
teruggaaf belastingen op voertuigen	54	69	68	73
vrijstellingen motorrijtuigenbelasting	208	247	281	324
vrijstellingen overdrachtsbelasting	308	351	357	363
subtotaal indirecte belastingen	6.650	7.589	7.830	7.969
TOTAAL	14.359	15.613	15.984	16.024

Raming belastinguitgaven ook gestegen: in 2009 met € 1,9 miljard

Net als voor de inkomstenbeperkende maatregelen, geldt ook voor de belastinguitgaven dat de totale raming fors is gestegen ten opzichte van de vorige Miljoenennota. Voor het jaar 2009 bijvoorbeeld werd vorig jaar (in de Miljoenennota 2010) nog uitgegaan van een totaal van € 12,4 mld. aan belastinguitgaven in 2009. Nu is dat gestegen tot € 14,4 mld. in 2009.

Raming voor 2011 ook gestegen: met € 3,7 miljard

Voor de financiële beschouwingen (het debat over de Miljoenennota 2011) is echter de raming 2011 relevanter. Voor alle belastinguitgaven in het jaar 2011 wordt in de Miljoenennota 2011 een bedrag geraamd van € 16,0 mld., terwijl vorig jaar in de Miljoenennota nog met een bedrag van € 12,3 mld. in 2011 rekening werd gehouden. Deze stijging van de raming voor 2011 met € 3,7 mld. wordt in de tekst van bijlage 5 niet genoemd of toegelicht. Wel wordt in algemene zin opgemerkt: "Ten opzichte van de vorige Miljoenennota zijn de tabellen enigszins aangepast. (...) Daarnaast zijn de

accijnsvrijstellingen communautaire wateren en luchtvaart fors opwaarts aangepast.” (p.27). De aanpassing van deze posten wordt nader toegelicht, maar is zeker niet de verklaring voor alle stijgingen (want: accijnsvrijstellingen communautaire wateren en luchtvaart verklaren ongeveer € 1 mld. van de € 3,7 mld. stijging).

In tabel 4 zijn de grootste stijgers in de raming door het BOR op een rij gezet. De tabel is beperkt tot die belastinguitgaven in 2011 die in deze Miljoenennota met meer dan € 25 mln. of meer dan 25% zijn gestegen ten opzichte van de laatste raming (i.c. de Miljoenennota 2010)

Tabel 4: Grootste stijgingen van belastinguitgaven o.b.v. nieuwste raming voor 2011

Verhoogde ramingen 2011 Belastinguitgaven				
Bedragen in € mln.	2011 oud raming MN 2010	2011 nieuw raming MN 2011	toename in euro	toename in %
Zelfstandigenaftrek	1211	1380	169	14%
Doorschuiving stakingswinst	154	199	45	29%
Doorschuiving winst aanmerkelijk belang bij aandelenfusie	40	92	52	130%
Willekeurige afschrijving investeringen bedrijfsmiddelen	0	220	220	nvt
Afdrachtvermindering onderwijs	310	367	57	18%
Afdrachtvermindering speur- & ontwikkelingswerk (WBSO)	539	810	271	50%
Verlaging fiscale bijtelling (zeer) zuinige auto's	88	187	99	113%
Arbeidskorting voor ouderen	266	293	27	10%
Giftenaftrek	302	352	50	17%
Boeken, tijdschriften, week- en dagbladen	529	576	47	9%
Circussen, bioscopen, theaters en concerten	133	163	30	23%
Arbeidsintensieve diensten	405	551	146	36%
Vervoer van personen (w.o. openbaar vervoer)	678	787	109	16%
Logiesverstrekking (incl. kamperen)	230	263	33	14%
Voedingsmiddelen horeca	1163	1271	108	9%
Raffinaderijvrijstelling	45	nvt		
Vrijstelling communautaire wateren	180	1126	946	526%
Vrijstelling luchtvaartuigen	135	250	115	85%
Nihil tarief zeer zuinige auto's	49	72	23	47%
Vrijstelling cultuurgrond	112	294	182	163%

Ook dalende en verdwijnende belastinguitgaven

In aanvulling op tabel 4 kan worden opgemerkt dat dus alleen gekeken is naar de grote stijgers. Er zijn echter ook belastinguitgaven die dalen (in de zin dat de raming voor 2011 neerwaarts is bijgesteld ten opzichte van vorig jaar). Een voorbeeld daarvan is het verlaagd tarief glastuinbouw. In de Miljoenennota 2010 werd er nog vanuit gegaan dat daarmee een derving van € 178 mln. in 2011 gemoeid zou zijn. In deze Miljoenennota 2011 wordt dit bedrag geraamd op € 91 mln. (daling met € 87 mln. ofwel 49%). En er zijn sommige belastinguitgaven verdwenen (uit het overzicht), zoals de raffinaderijvrijstelling.

Toelichting niet altijd in de Miljoenennota

De redenen van de verschillende toe- en afnames in de ramingen van belastinguitgaven kunnen uiteenlopend zijn. Wanneer het beleidskeuzes betreft mag worden aangenomen dat deze toegelicht worden in de Miljoenennota zelf of in één van de begrotingen. Een voorbeeld is te vinden op p. 68 van de Miljoenennota, waar staat dat een deel van de lastenverzwaring wordt teruggegeven door verlaging van de vennootschapsbelasting en “*extra middelen beschikbaar te stellen voor de WBSO, de fiscale subsidie voor speur- en ontwikkelingswerk*” (zie ook tabel 4 en bijlage 1 van deze notitie).

Mutaties in de ramingen kunnen echter ook veroorzaakt worden door ramingsbijstellingen (bijvoorbeeld omdat een groter beroep op een bepaalde faciliteit verondersteld wordt), of door wijzigingen in definities en/of ramingssystematiek (bijvoorbeeld de toename van 1 mld. bij accijnsvrijstellingen communautaire wateren en luchtvaart). Het zou voor de Kamer inzichtelijk zijn als voortaan ook in (bijlage 5 van) de Miljoenennota een toelichting op hoofdlijnen zou worden opgenomen met de grootste mutaties, zodat de Kamer kan zien of het beleidskeuzes betreft of technische ramingsbijstellingen. In die zin is er nog steeds een groot contrast tussen belastinguitgaven en begrotingsuitgaven. Aan een verhoging of verlaging van een budget op departementale begroting met meer dan € 25 mln. of meer dan 25% wordt doorgaans veel meer aandacht besteed in termen van toelichting.

Evaluatie van belastinguitgaven zeer beperkt

In paragraaf 5.5 van de bijlage over belastinguitgaven stelt de minister: “*In deze paragraaf van de Miljoenennota wordt jaarlijkse verslag gedaan van de voltooide evaluatie sinds de vorige Miljoenennota.*”(p.30). Vervolgens worden drie evaluaties genoemd plus de uitgevoerde beleidsdoorlichting. Drie evaluaties op een totaal van ruim honderd belastinguitgaven, impliceert dat in 2010 nog geen 3% van de belastinguitgaven zijn geëvalueerd. De norm is (c.q. was) dat belastinguitgaven eens in de vijf jaar worden geëvalueerd. Dat zou dan minstens 20 evaluatiestudies per jaar moeten opleveren.

De eerste evaluatie betreft de giftenaftrek. Daarover staat: “*De conclusie op grond van dit onderzoek is dat het gevonden effect van de fiscale faciliteit op het aantal mensen dat een gift doet of op de hoogte van de gift niet significant is (d.w.z. er is een kans dat het gevonden effect op toeval berust).*” Wat met deze conclusie is gedaan, wordt echter niet vermeld. Uit tabel 4 blijkt dat de raming van de giftenaftrek in 2011 groeit met € 50 mln. Niet bekend is of dit komt door een verondersteld hoger beroep op de faciliteit (ramingsbijstelling) of een verruiming van de faciliteit (beleidsmaatregel).

Van de andere twee evaluaties - de persoonsgebonden aftrek uitgaven voor monumentenpanden en de vrijstelling overdrachtsbelasting monumenten - is de conclusie dat er geen aanleiding is voor het wijzigen van de regeling, respectievelijk dat de regeling al was afgeschaft in het Belastingplan 2010 (dus kennelijk al in 2009, nog voordat de evaluatie was verschenen).

4. Belastinguitgaven en rapport Algemene Rekenkamer

Ook de Algemene Rekenkamer heeft recent (opnieuw) naar onder meer belastinguitgaven gekeken. Op 19 mei jl. publiceerde de Rekenkamer het rapport ‘Inzicht in belastinguitgaven, specifieke uitkeringen en subsidies’.² Op de eerste pagina stelt de Algemene Rekenkamer: “*Wanneer de Tweede Kamer wil beoordelen in hoeverre een belastinguitgave, specifieke uitkering of subsidie in aanmerking komt voor heroverweging, is het cruciaal dat zij kennis kan nemen van informatie over de effectiviteit van de betreffende financiële regeling.*”

² 19 mei 2010, Algemene Rekenkamer.

http://www.rekenkamer.nl/Actueel/Onderzoeksrapporten/Bronnen/2010/05/Inzicht_in_belastinguitgaven_specifieke_uitkeringen_en_subsidies

Belastinguitgaven niet altijd geëvalueerd en effectief

De Algemene Rekenkamer heeft de belastinguitgaven uit de Miljoenennota 2010 onderzocht (in totaal 100 regelingen) en concludeert dat 40 belastinguitgaven (dus 40%) niet geëvalueerd is. Daarvan bestonden 26 regelingen al meer dan vijf jaar.

Van de 60 regelingen die wel zijn geëvalueerd, is van ruim 70% van de belastinguitgaven niet bekend of aangetoond dat ze effectief zijn.

Tabel 5: Effectiviteit van 60 geëvalueerde belastinguitgaven (bron: rapport Rekenkamer p.16)

Conclusie ten aanzien van effectiviteit	Aantal belastinguitgaven	Financieel belang (in 2010)
Effectief	16 (27%)	€ 3,4 mld. (43%)
Niet effectief	7 (12%)	€ 0,7 mld. (9%)
Effectiviteit onduidelijk	20 (33%)	€ 2,6 mld. (33%)
Geen uitspraak over effectiviteit	17 (28%)	€ 1,2 mld. (15%)

Merendeel belastinguitgaven niet betrokken in heroverwegingen

Het doel van het Rekenkameronderzoek was *‘de Tweede Kamer informatie aan te reiken die zij kan gebruiken bij de beoordeling van de beleidsalternatieven die sinds september 2009 worden ontwikkeld door twintig ‘heroverwegingswerkgroepen’* (zie p.1 rapport Algemene Rekenkamer). De rapporten van de heroverwegingsgroepen zijn echter, vanwege de demissionaire status van het kabinet, door de Tweede Kamer niet actief in behandeling genomen. Dit geldt daarmee ook voor het rapport van de Algemene Rekenkamer. Over dit rapport zijn bijvoorbeeld geen vragen gesteld aan de Rekenkamer of het kabinet. Wat betreft de belastinguitgaven concludeert de Algemene Rekenkamer dat 63 regelingen niet zijn meegenomen in de werkgroepen die de heroverwegingsrapporten hebben opgesteld. Deze regelingen hebben een financieel belang van € 7,8 mld., ofwel 62% van het totaal.

Volledigheidshalve zijn alle conclusies van het Rekenkamerrapport, zoals ze op de website van de Algemene Rekenkamer staan vermeld³, in tabel 6 weergegeven.

Tabel 6: Conclusies Rekenkamerrapport mei 2010 (bron: www.rekenkamer.nl)

- Bijna een derde van totale budget voor belastinguitgaven, specifieke uitkeringen en subsidies (respectievelijk € 7,8, € 1,4 en € 1,6 miljard op totaal budget van € 33,9 miljard) is niet betrokken in de heroverwegingen.
- 40% van het totaal aantal belastinguitgaven (financieel belang € 4,7 miljard) is niet geëvalueerd.
- 86% van de specifieke uitkeringen (financieel belang € 7,4 miljard) is niet geëvalueerd; zeven van de vijftien evaluaties bevatten informatie over effectiviteit.
- Een volledig overzicht van werkelijke uitgaven voor specifieke uitkeringen ontbreekt.
- 81% van de lopende subsidies (financieel belang € 4,3 miljard) is niet geëvalueerd. 45 van deze subsidies zijn ouder dan vijf jaar (financieel belang € 0,4 miljard). Van de subsidies die voor 2005 werden ingesteld is 59% dus niet geëvalueerd.
- Voor 55% van 325 subsidies met verwachte looptijd van meer dan vijf jaar is geen evaluatie gepland.
- 38% van de subsidies heeft geen einddatum. Voor ruim de helft hiervan is geen evaluatie gepland. Daarmee is nog niet voldaan aan motie-Van As uit 2003, waarin werd gesteld dat alle subsidies van een einddatum moesten worden voorzien.

³ Zie:

http://www.rekenkamer.nl/Actueel/Onderzoeksrapporten/Introducties/2010/05/Inzicht_in_belastinguitgaven_specifieke_uitkeringen_en_subsidies

DEEL 2.

BELEIDSDOORLICHTING: EVALUATIE VAN BELASTINGUITGAVEN

1. Aanleiding

Op 30 juni 2010 heeft de minister een beleidsdoorlichting van de “2^e operationele doelstelling van het 1^e beleidsartikel van de Financiën-begroting” aan de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 31 395 nr. 6). Deze doelstelling luidt: “Het evalueren van fiscale wet- en regelgeving”. Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) voert in beginsel standaard een (methodologische) toets uit bij iedere beleidsdoorlichting die de Kamer ontvangt en informeert de desbetreffende vaste commissie daarover in een notitie.

Deze eerdere BOR-notitie heeft de vaste commissie van Financiën ontvangen op 7 september jl. en in haar procedurevergadering van 15 september jl. besloten over de beleidsdoorlichting schriftelijke vragen te stellen en ten behoeve daarvan het BOR een notitie te vragen. Deze notitie - c.q. dit deel 2 van de notitie - treft u hierbij aan. Suggesties voor mogelijke vragen zijn voor de herkenbaarheid cursief in boxteksten opgenomen.

2. Beleidsdoorlichting met een bijzonder karakter

Een beleidsdoorlichting is een relatief nieuw instrument, dat in het kader van het proces ‘Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording’ (VBTB) is geïntroduceerd. De hamvraag waarop een beleidsdoorlichting antwoord zou moeten geven luidt: “Is het beleid effectief?” In de praktijk blijkt dat beleidsdoorlichtingen vaak geen antwoord geven op deze vraag.

In de analyse die het BOR uitvoert bij een beleidsdoorlichting staan drie hoofdvragen centraal:

1. Wordt uit de beleidsdoorlichting duidelijk hoe effectief het beleid is (geweest)?
2. Is de betrouwbaarheid van de beleidsdoorlichting gewaarborgd?
3. Sluit de kabinetsreactie aan op de beleidsdoorlichting?

De voorliggende beleidsdoorlichting heeft een bijzonder karakter. Er wordt namelijk geen beleid geëvalueerd. Onderwerp van deze doorlichting is de wijze waarop het beleid wordt geëvalueerd. Het is derhalve een zogenaamde meta-evaluatie. Met ander woorden: de vraag of allerlei fiscale faciliteiten voor bijvoorbeeld ondernemers, agrariërs, voor (milieu)investeringen, etc. effectief zijn, komt hier niet aan de orde. Die centrale vraag wordt namelijk getoetst in de afzonderlijke evaluaties die zijn uitgevoerd. Het ministerie van Financiën heeft nu doorgelicht of deze evaluaties zelf goed zijn uitgevoerd.

In de volgende paragrafen wordt op de drie hoofdvragen nader ingegaan.

3. Effectiviteit van de evaluaties en van de belastinguitgaven

Inventarisatie in plaats van effectmeting

Zoals gezegd is deze beleidsdoorlichting eigenlijk geen beleidsdoorlichting. Er wordt immers geen beleid doorgelicht, maar de wijze waarop beleid wordt geëvalueerd is doorgelicht (meta-evaluatie). De vraag hoe effectief het evaluatiebeleid van het ministerie is, wordt in feite niet beantwoord. Daarvoor zou het nodig zijn om de kosten van de evaluaties af te zetten tegen het nut dat ze hebben. Dat is niet gedaan. Hoewel de minister op p. 1 van zijn brief schrijft “*de effectiviteit van de uitgevoerde evaluaties wordt integraal beoordeeld*”, is in feite slechts sprake van een systematisch inventarisatie van evaluaties.

Alle uitgevoerde evaluaties van de afgelopen jaren zijn in spreadsheets onder elkaar gezet. Dit betreft ruim honderd verschillende vrijstellingen/faciliteiten, die in totaal gezamenlijk leiden tot een derving van belastinginkomsten van ruim 12,5 miljard euro. In bijlage 1 bij deze notitie is een overzicht van alle maatregelen opgenomen, inclusief hun budgettair belang in 2009. Toegevoegd is nu ook een kolom met de bedragen in 2011, zoals die blijken uit de Miljoenennota 2011.

Effectiviteit evaluaties niet beoordeeld

In het kader van deze beleidsdoorlichting is per belastinguitgave in kaart gebracht of er een evaluatie is uitgevoerd. Zo ja, dan is aangegeven (1) of er in de evaluatie gekeken is naar doelmatigheid, (2) of in de evaluatie gekeken is naar doeltreffendheid, (3) hoe de doeltreffendheid is gemeten, (4) of er gekeken is naar uitvoeringskosten van de maatregel en (5) of er een kabinetsreactie is opgesteld en wanneer deze aan de Kamer is aangeboden.

Dit geeft een aardig beeld van wat er gedaan is de afgelopen jaren, maar is een te oppervlakkige analyse om echt iets te kunnen zeggen over de effectiviteit van de evaluaties. De kosten van de evaluaties (een flink aantal is door private onderzoeksbureaus uitgevoerd) worden nergens vermeld. Wel wordt vermeld of er een kabinetsreactie is opgesteld en wanneer een evaluatie is verstuurd, maar niet wat er inhoudelijk mee gedaan is.

- *Wanneer vindt de minister een evaluatie die is uitgevoerd effectief?*
- *Hoe kan het dat de effectiviteit van de uitgevoerde evaluaties integraal beoordeeld is, terwijl nergens inzichtelijk is gemaakt wat de (uitvoerings)kosten van de evaluaties enerzijds zijn en het feitelijke gebruik dat er van gemaakt wordt anderzijds?*
- *Kan de minister alsnog inzicht geven in de (uitvoerings)kosten van de evaluaties?*
- *Kan de minister, in aanvulling op de verstrekte overzichten, ook aangeven wat de hoofdconclusies van de evaluatie was en wat er vervolgens mee gedaan is door Kamer en kabinet?*

Effectiviteit van belastinguitgaven zelf ook niet altijd aangetoond

De spreadsheets geven veel informatie, maar door de omvang van de gegevens en de gekozen presentatiewijze, zijn ze op deze manier amper toegankelijk voor de Tweede Kamer. In de beleidsdoorlichting zijn wel samenvattende tabellen opgenomen. Bijvoorbeeld op p. 9 een tabel met hoeveel belastinguitgaven op basis van de evaluaties als doeltreffend bestempeld kunnen worden. Dat is 65%. Voor 5% geldt dat belastinguitgaven ten dele doeltreffend zijn, van 16% is het onbekend en van 14% is het instrument niet doeltreffend. Deze cijfers komen niet overeen met het negatievere beeld dat de Algemene Rekenkamer schetst (zie deel 1 van deze notitie).

In de beleidsdoorlichting, noch in de brief wordt echter aan dit gegeven aandacht besteed. Terwijl dit een voorbeeld is van een relevante conclusie die deze beleidsdoorlichting oplevert, namelijk dat van 35% van alle belastinguitgaven (met een beslag van 12,5 miljard euro) de doeltreffendheid niet is aangetoond.

- *Waarom wordt in de beleidsdoorlichting, noch in de brief van 30 juni 2010 niet inhoudelijk ingegaan op de bevinding dat van 35% van de belastinguitgaven de doeltreffendheid niet aangetoond is of kan worden?*
- *Kan de minister een overzicht geven van deze belastinguitgaven met een toelichting waarom er al dan niet bijstelling van het beleid heeft plaatsgevonden?*
- *Hoe verhouden de cijfers over de effectiviteit van belastinguitgaven uit de beleidsdoorlichting (65% is effectief) tot de bevindingen van de Algemene Rekenkamer die in mei 2010 concludeerde dat 27% van de belastinguitgaven aantoonbaar effectief is?*

- *Kan de minister, in het algemeen, een reactie geven op de bevindingen ten aanzien van belastinguitgaven uit het rapport ‘Inzicht in belastinguitgaven, specifieke uitkeringen en subsidies’ van de Algemene Rekenkamer?*

4. Betrouwbaarheid beleidsdoorlichting

Beleidsdoorlichting uitsluitend door Financiën zelf uitgevoerd

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door de afdeling Analyse van de directie Algemeen Fiscale Politiek van het ministerie van Financiën. Op zichzelf is het niet ongebruikelijk bij beleidsdoorlichtingen dat het ministerie deze zelf uitvoert. Maar hier ontstaat wel het beeld van de slager die eigen vlees keurt. In de beleidsdoorlichting staat namelijk dat ruim een derde van de evaluaties in eigen beheer door Financiën is uitgevoerd door de afdeling Analyse, die nu dus ook heeft onderzocht of dat goed gebeurd is. Verdere betrokkenheid is er wel geweest van andere afdelingen binnen het ministerie, maar -opvallend genoeg- niet van andere ministeries, terwijl voor veel belastinguitgaven ook andere ministeries beleidsinhoudelijk verantwoordelijk zijn.

Ministeries besteden evaluaties uit

In de beleidsdoorlichting wordt betoogd dat het ministerie van Financiën zelf expertise in huis heeft om evaluaties uit te voeren. Eigen maatregelen van Financiën worden dan ook door de afdeling Analyse van het ministerie zelf uitgevoerd. Wat betreft het evalueren van regelingen die onder de verantwoordelijkheid van andere ministeries vallen, schrijft de minister op p. 14: *“Opvallend is dat wanneer een ander departement beleidsverantwoordelijk was voor een bepaalde belastinguitgave altijd de keuze is gemaakt het onderzoek uit te besteden aan een extern onderzoeksbureau.”* Bij deze constatering blijft het echter. Noch in de beleidsdoorlichting, noch in de kabinetsreactie wordt ingegaan op de verklaring hiervoor en de wenselijkheid hiervan. Willen andere ministeries liever niet de kritische blik van Financiën? Of levert de afdeling Analyse zulke slechte evaluaties dat departementen dan maar liever geld uitgeven aan een extern bureau?

- *Hoe en op welke wijze zijn, naast het ministerie van Financiën, de andere beleidsverantwoordelijke departementen betrokken bij de uitvoering en opzet van de beleidsdoorlichting?*
- *Waarom vindt de minister het opvallend dat wanneer een ander departement beleidsverantwoordelijk was voor een bepaalde belastinguitgave altijd de keuze is gemaakt het onderzoek uit te besteden aan een extern onderzoeksbureau?*
- *Wat is de reden dat andere ministeries bij de evaluatie van belastinguitgaven liever kiezen voor een extern bureau dan voor de daar in gespecialiseerde afdeling van het ministerie van Financiën?*
- *Is de minister voornemens de uitvoeringspraktijk van evaluaties van belastinguitgaven op dit punt anders te organiseren?*
- *Wat is de reden dat deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd door een dienst van het ministerie van Financiën, is gecheckt door twee andere diensten van het ministerie van Financiën en niet (ook) een ander departement of extern bureau is ingeschakeld?*

Verschillende cijfers over de omvang van belastinguitgaven

In deel 1 van deze notitie is uiteen gezet dat de totale raming van de belastinguitgaven voor het jaar 2009 fors is gestegen ten opzichte van de vorige Miljoenennota en dus ook ten opzichte van de cijfers zoals genoemd in de beleidsdoorlichting. In de brief van 10 juni 2010 (en de Miljoenennota 2010) werd nog uit gegaan van een totaal van € 12,5 mld. aan belastinguitgaven in 2009. Nu is dat gestegen tot € 14,4 mld. in 2009.

- *Wat is de verklaring dat in de brief van 10 juni nog werd gesteld dat het financieel belang van alle belastinguitgaven in 2009 in totaal € 12,5 mld. beslaat, terwijl uit de Miljoenennota 2011 blijkt dat dit bedrag nu op € 14,4 mld. wordt geraamd?*
- *Is het denkbaar dat er verschillen zijn in de mate van betrouwbaarheid en nauwkeurigheid waarmee belastinguitgaven kunnen worden geraamd? Kan de minister ingaan op de mogelijkheden en eventuele problemen bij het opstellen van (meerjarige) betrouwbare ramingen voor belastinguitgaven?*
- *Waarom bevat de Miljoenennota 2011 wel en meerjarige raming voor belastinguitgaven en niet voor belastingontvangsten?*

5. Kabinetsreactie op de beleidsdoorlichting

Minister stapt af van eens in de 5 jaar evalueren

De hoofdconclusie van de kabinetsreactie is dat evalueren van belastinguitgaven zinvol is en goed is gebeurd. Maar toch lijkt het ambitieniveau van het evaluatieprogramma voor de toekomst eerder neerwaarts dan opwaarts te worden bijgesteld.

In deel 1 van deze notitie is al geconstateerd dat in de Miljoenennota 2011 slechts drie regelingen genoemd worden die het afgelopen jaar zijn geëvalueerd. In de beleidsdoorlichting wordt nu ook afstand genomen van de praktijk om eens in de vijf jaar alle belastinguitgaven te evalueren.

De Algemene Rekenkamer schrijft in haar onderzoeksrapport van 19 mei 2010 nog: “*Het ministerie van Financiën stelt zich ten doel de belastinguitgaven eens in de vijf jaar te evalueren*”. (p.15). In de beleidsdoorlichting wordt echter geconstateerd dat voor belastinguitgaven kennelijk niet meer de eis wordt gesteld van het uitvoeren van periodieke evaluaties. Als reden wordt genoemd dat de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE) in 2006 is gewijzigd en deze eis niet meer stelt. Niet vermeld wordt, dat deze RPE een regeling is die de minister van Financiën zelf opstelt en die niet door de Kamer wordt geaccordeerd. Met andere woorden: de minister stelt in feite vast dat niet alle belastinguitgaven zijn geëvalueerd, met als argument dat hij zelf in 2006 heeft vastgelegd dat dat niet meer hoeft.

Nieuw, subjectief afwegingskader

De nieuwe lijn die de minister voorstelt, is om voortaan de evaluatie van belastinguitgaven te laten meelopen in de reguliere beleidsdoorlichtingen per beleidsterrein. In het geval geen beleidsdoorlichting is voorzien, komt er een afwegingskader om vast te stellen of een evaluatie gewenst is. Dit afwegingskader is nog niet uitgewerkt en kent subjectieve criteria als “voldoende tijd verstreken” en “voldoende substantieel budgetair beslag”.

Conclusie lijkt dat het vervallen van de evaluatieverplichting voor belastinguitgaven uit de RPE en het nieuwe afwegingskader, er in de toekomst toe zullen leiden dat veel regelingen nog steeds niet geëvalueerd zullen worden.

- *Wat is de reden dat er, blijkens de Miljoenennota 2011, sinds de vorige Miljoenennota maar drie van de ruim honderd belastinguitgaven zijn geëvalueerd?*
- *Kan de minister een overzicht geven van welke evaluaties van belastinguitgaven de komende jaren meegenomen zullen worden in reguliere beleidsdoorlichtingen en wanneer deze naar verwachting aan de Kamer zullen worden gestuurd?*
- *Kan de minister een inschatting geven van welke evaluaties van belastinguitgaven op basis van het nieuwe afwegingskader de komende jaren meegenomen zullen worden in reguliere beleidsdoorlichtingen en wanneer deze naar verwachting aan de Kamer zullen worden gestuurd?*

- Wat verstaat de minister bij het nieuwe afwegingskader concreet onder “voldoende tijd verstreken”?
- Wat verstaat de minister bij het nieuwe afwegingskader concreet onder “voldoende substantieel budgettair beslag”?
- Kan de minister een overzicht opstellen van belastinguitgaven die al langer dan vijf jaar bestaan en nog niet geëvalueerd zijn?
- Wat is de reden dat in de RPE 2006 het uitgangspunt dat belastinguitgaven eens in de vijf jaar worden geëvalueerd is verlaten? Op welke wijze is de Kamer geïnformeerd en betrokken geweest bij dit besluit?

Doelmatigheid belastinguitgaven in kwart van de gevallen niet aanwezig of bekend

In paragraaf 3 van deze notitie is al vastgesteld dat noch in de beleidsdoorlichting, noch in de kabinetsreactie, nader wordt ingegaan op bepaalde bevindingen (i.c. 35% belastinguitgaven doeltreffendheid niet aangetoond; departementen besteden hun evaluaties uit). Een ander voorbeeld is de constatering dat 13% van het instrument belastinguitgaven niet doelmatig is in de uitvoering en in 11% niet bekend is, zoals blijkt uit de tabel die op p. 11 van de beleidsdoorlichting staat:

Tabel 7: Letterlijke weergave van de tabel op p. 11 van de beleidsdoorlichting
Doelmatigheid instrument in de uitvoering **Aandeel van het totaal aan onderzochte belastinguitgaven**

Instrument is doelmatig in de uitvoering	75%
Instrument is niet doelmatig in de uitvoering	13%
Onbekend	11%
Ten dele doelmatig in de uitvoering	2%

- Kan de minister een overzicht met toelichting geven van de 25% van de belastinguitgaven waarvan blijkt uit de beleidsdoorlichting dat ze niet bewezen doelmatig zijn in de uitvoering?
- Kan voor de groep van 13% van de belastinguitgaven, waarvan uit evaluaties gebleken is dat de uitvoering van het instrument niet doelmatig is in de uitvoering, per afzonderlijke belastinguitgave worden uiteen gezet wat er sinds de evaluatie gedaan is naar aanleiding van die constatering?

Adviezen professor Ringeling

Ter borging van de onafhankelijkheid is de beleidsdoorlichting ook voor commentaar voorgelegd aan een onafhankelijke derde, te weten professor A. Ringeling (bestuurskundige). De brief van professor Ringeling is bijgevoegd bij de stukken. In zijn brief schrijft Ringeling (op p.4): “*Het kader van de beleidsdoorlichting van de belastinguitgaven maakt een belegen indruk*”. Ter onderbouwing van dit oordeel plaatst hij vervolgens negen kanttekeningen. Deze kanttekeningen zouden benut kunnen worden bij het nadenken over verbetering van de wijze van evalueren van belastinguitgaven. Vervolgens geeft Ringeling vijf adviezen ter verbetering van de uitvoeringspraktijk van evaluaties. In tabel 8 zijn de kanttekeningen en adviezen op een rij gezet.

Tabel 8: Kanttekeningen en adviezen professor Ringeling

Negen kanttekeningen bij het kader voor de evaluatie van belastinguitgaven

1. De vraag hoe resultaten zijn te verklaren komt in het evaluatieonderzoek minder aan de orde
2. Er is in het evaluatiekader ten onrechte een te grote voorkeur voor kwantificeerbare, onomstreden doeleinden
3. Er wordt te vaak mono-causaliteit verondersteld
4. Evaluaties zijn noodgedwongen vaak beperkt tot plausibiliteit
5. Aan ‘unintended consequences’ van beleid wordt weinig of geen aandacht geschonken
6. Aan cumulatieve effecten wordt evenmin aandacht besteed
7. Er is nadere studie vereist naar de mate waarin belastinguitgaven tot Matteus-effecten leiden

8. Er wordt geen rekening gehouden met het cadeau-effect (windfall gain) bij belastinguitgaven
9. Aan de vraag naar de sociale doelmatigheid van belastinguitgaven wordt weinig toegekomen

Vijf adviezen

1. Wees terughoudend met wettelijk vastleggen hoe er geëvalueerd moet worden
2. Volg niet altijd een specifiek toetsingskader
3. Evalueer niet alle maatregelen maar beperkt evaluatie tot wat als echt relevant aangemerkt kan worden
4. Maak onderscheid in twee soorten kostendoelmatigheid: intern (kosten overheid) en extern (administratieve lasten belastingplichtigen)
5. Schakel ook meer externe onderzoeksbureaus/deskundigen in bij evaluaties

In de kabinetsreactie komt één aanbeveling van Ringeling expliciet terug. Een aantal lijken impliciet te zijn overgenomen, maar van het merendeel van de negen kanttekeningen en vijf adviezen is niet duidelijk wat de minister er van vindt en of hij er iets mee gaat doen.

- *Kan de minister systematisch de negen genummerde kanttekeningen en de vijf genoemde adviezen van professor Ringeling kort becommentariëren en daarbij aangeven wat de minister er al dan niet mee doet?*
- *In welke mate wordt bij evaluaties van belastinguitgaven rekening gehouden met 'unintended consequences'? Ziet de minister aanleiding om daar in de toekomst (meer) aandacht aan te besteden bij evaluatie van belastinguitgaven?*
- *In welke mate wordt bij evaluaties van belastinguitgaven rekening gehouden met 'cumulatieve effecten'? Ziet de minister aanleiding om daar in de toekomst (meer) aandacht aan te besteden bij evaluatie van belastinguitgaven?*
- *In welke mate wordt bij evaluaties van belastinguitgaven rekening gehouden met 'cadeau-effecten'? Ziet de minister aanleiding om daar in de toekomst (meer) aandacht aan te besteden bij evaluatie van belastinguitgaven?*
- *In welke mate wordt bij evaluaties van belastinguitgaven rekening gehouden met de sociale wenselijkheid van belastinguitgaven? Ziet de minister aanleiding om daar in de toekomst (meer) aandacht aan te besteden bij evaluatie van belastinguitgaven?*

BIJLAGE 1

Deze bijlage bevat een overzichtstabel van de belastinguitgaven uit 2009 (ontleend aan de bijlage bij de brief van de minister over de beleidsdoorlichting). In de laatste kolom zijn ook de actuele cijfers toegevoegd, ontleend aan de Miljoenennota 2011. Hiervoor zijn de cijfers 2011 genomen omdat die het meest relevant zijn i.h.k.v. de financiële beschouwingen. De cijfers zijn dus ter informatie en niet ter onderlinge vergelijking omdat het twee verschillende jaren betreft (2009 en 2011) die bovendien ontleend zijn aan twee verschillende ramingsmomenten (Miljoenennota 2010 en Miljoenennota 2011).

	Belastinguitgaven	Minis- terie	budgettair beslag 2009	budgettair beslag 2011
			mln. €	mln. €
	Belastingen op winst, inkomen en vermogen			
1	Zelfstandigenaftrek	EZ	1322	1380
2	Extra zelfstandigenaftrek starters	EZ	68	96
3	Meewerkaftrek	EZ	11	
4	Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	EZ/SZW	13	2
5	Fiscale oudedagsreserve (FOR) niet omgezet in een lijfrente	EZ	226	224
6	Stakingsaftrek	EZ	15	14
7	Doorschuiving stakingswinst	EZ	148	199
8	Bedrijfsopvolgingsfaciliteit in Successiewet	EZ	150	189
9	Doorschuiving winst aanmerkelijk belang bij aandelenfusie	FIN	38	92
10	Landbouwwijstelling	LNV	281	305
11	Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	EZ	291	336
12	Willekeurige afschrijving starters	EZ	9	8
13	Willekeurige afschrijving zeeschepen	V&W	3	3
14	Keuzeregime winst uit zeescheepvaart (tonnagebelasting)	V&W	51	81
15	Aftrek spur- en ontwikkelingswerk	EZ	8	8
16	Willekeurige afschrijving investeringen bedrijfsmiddelen	EZ	222	220
17	VAMIL **	VROM	48	34
18	Energie-investeringsaftrek (EIA)	EZ	275	161
19	Milieu investeringsaftrek (MIA)	VROM	109	111
20	Bosbouwwijstelling	LNV	1	1
21	Vrijstelling vergoeding bos- en natuurbeheer	LNV	8	8
22	Afdrachtvermindering onderwijs	OCW/SZW	300	367
24	Afdrachtvermindering zeevaart	V&W	84	101
25	Afdrachtvermindering S&O (WBSO)	EZ	606	810
26	Werknemersspaarregelingen (o.a. spaarloon)	SZW	214	197
27	Feestdagenregeling	SZW	51	56
28	Verlaging fiscale bijtelling (zeer) zuinige auto's	VROM	26	187
29	Vakantiebonnen	SZW	3	
30	Ouderschapsverlofkorting	SZW	78	68
31	Arbeidskorting voor ouderen	SZW	227	293
32	Levensloopverlofkorting	SZW	8	13
33	Doorwerkbonus	SZW	265	296
34	Kindertoeslag forfaitair rendement	FIN	24	24
35	Ouderentoeslag forfaitair rendement	FIN	103	102

36	Vrijstelling bos- en natuurterreinen forfaitair rendement	LNV	5	6
37	Vrijstelling voorwerpen van kunst en wetenschap forfaitair rendement	OCW	5	5
38	Vrijstelling groen beleggen forfaitair rendement	VROM	80	71
39	Vrijstelling sociaal-ethisch beleggen forfaitair rendement	BUZA	2	4
40	Vrijstelling cultureel beleggen forfaitair rendement	OCW	1	2
41	Vrijstelling durfkapitaal forfaitair rendement	EZ	8	7
42	Vrijstelling spaarloon- en premiespaarregeling forfaitair rendement	SZW	9	19
43	Vrijst. rechten kap.uitk. bij overlijden forf. rendement	FIN	18	19
44	Vrijst. rechten bep. kap. uitk. forf. rendement	WWI	724	755
45	Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld	WWI	303	326
46	Gedeeltelijke vrijstelling van inkomsten uit kamerverhuur	WWI	34	37
47	Aftrek kosten monumentenwoning	OCW	60	74
48	Heffingskorting groen beleggen	VROM	97	85
49	Heffingskorting sociaal-ethisch beleggen	BUZA	3	3
50	Heffingskorting cultureel beleggen	OCW	1	1
51	Heffingskorting durfkapitaal	EZ	11	9
52	Persoonsgebonden aftrekpost durfkapitaal	EZ	4	3
53	Aftrek afkoopsommen echtscheidingsuitkeringen	FIN	3	
54	Aftrek voor scholingsuitgaven (studiekosten)	OCW	174	195
55	Giftenaftrek	FIN	332	352
56	Faciliteiten Successiewet alg. nut beogende instellingen	FIN	290	189
	Totaal direct		7450	8155
	Vrijstelling/verlaging van kostprijsverhogende belastingen / overdrachtsbelasting			
57	Verlaagd tarief glastuinbouw	LNV	174	91
58	Teruggaaf kerkgebouwen	VROM	5	7
59	Teruggaaf non-profit	VROM	15	29
60	Vrijstelling grootverbruik in de energiebelasting			8
61	Fiscale stimulering sanering oude stortplaatsen			20
62	Boeken, tijdschriften, week- en dagbladen	OCW	510	576
63	Bibliotheken (verhuur boeken), musea e.d.	OCW	102	126
64	Kermissen, attractieparken, sportwedstrijden en -accommodatie	OCW/VWS	119	125
65	Circussen, bioscopen, theaters en concerten	OCW	130	163
66	Sierteelt	LNV	185	190
67	Arbeidsintensieve diensten	SZW	365	551
68	Vervoer van personen (w.o. openbaar vervoer)	V&W	662	787
69	Logiesverstrekking (incl. kamperen)	EZ	225	263
70	Voedingsmiddelen horeca	EZ	1138	1271
71	Sportclubs	VWS	63	72
72	Post	EZ	196	204
73	Vakbonden, werkgeversorg., politieke partijen, kerken	FIN	91	105
74	Fondswerving	FIN	123	128
75	Kleine ondernemersregeling	EZ	85	101

76	Landbouwregeling	LNV	32	27
77	Verlaagd tarief kleine brouwerijen	EZ	1	1
78	Raffinaderijvrijstelling	EZ	43	
79	Vrijstelling communautaire wateren	V&W	174	861
80	Vrijstelling luchtvaartuigen	V&W	131	1126
81	Tariefdifferentiatie tractoren en mobiele werktuigen	LNV	128	250
82	Laag tarief OV-bussen en huisvuilauto's	VROM	1	
83	Teruggaaf ambulance	VWS	0	4
84	Teruggaaf taxi's	V&W	32	55
85	Uitbreiding bonus zuinige auto's	VROM		
86	Stimulans Euro-6 dieselpersonenauto's	VROM		9
87	Nihiltarief OV-bussen op LPG	V&W/VROM	0	0
88	Vrijstelling motorrijtuigen ouder dan 25 jaar	FIN	110	150
89	Vrijstelling taxi's	V&W	46	53
90	Vrijstelling reinigingsdiensten	FIN	1	1
91	Vrijstelling wegenbouw	V&W	0	0
92	Vrijstelling ambulances	VWS	2	3
93	Nihiltarief zeer zuinige auto's	VROM	16	72
94	Overige vrijstellingen	FIN	2	2
95	Teruggaaf internationaal gecombineerd vervoer	V&W	0	0
96	Vrijstelling overdr.bel. bedrijfsoverdracht in familiesfeer	EZ	18	19
97	Vrijstelling overdrachtsbelasting stedelijke herstructurering	WWI	5	28
98	Vrijstelling landinrichting	LNV	1	1
99	Vrijstelling Bureau Beheer Landbouwgronden	LNV	19	11
100	Vrijstelling monumenten	OCW	68	
101	Vrijstelling cultuurgrond	LNV	109	294
102	Vrijstelling natuurgrond	LNV	3	4
	Totaal indirect		5.130	7.830
	Totaal generaal		12.580	15.985