

Vergaderjaar 2008–2009

26 452

Belastingen als beleidsinstrument

Nr. 9

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 21 november 2008

Binnen de commissie voor de Rijksuitgaven¹ hebben enkele fracties de behoefte om over de brief van de minister van Financiën van 17 juni 2008 inzake de beantwoording van feitelijke vragen over het rapport van de Algemene Rekenkamer «Belastingen als beleidsinstrument. Terugblik 2008» (26 452-7) de navolgende vragen en opmerkingen aan het kabinet voor te leggen.

De vragen en opmerkingen zijn op 30 oktober 2008 aan de minister van Financiën gezonden. Bij brief van 20 november 2008 zijn deze door de minister beantwoord.

Vragen en antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Aptroot

De griffier van de commissie,
Groen

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), voorzitter, Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Luijben (SP), Van der Veen (PvdA), Kalma (PvdA), Van Gerven (SP), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Van Dijck (PVV), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Heijnen (PvdA), Tang (PvdA), Vos (PvdA), ondervoorzitter, Sap (GL) en Vacature (algemeen).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Roemer (SP), Van der Burg (VVD), Jonker (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Van Beek (VVD), Boekestijn (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van der Ham (D66), Gerkens (SP), Vermeij (PvdA), Kuiken (PvdA), Vacature (SP), Vacature (CDA), Anker (CU), De Roon (PVV), Irrgang (SP), Thieme (PvdD), Heerts (PvdA), Besselink (PvdA), Depla (PvdA), Vendrik (GL) en Mastwijk (CDA).

Inhoudsopgave

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
Inleiding	2
Beleidsvoorbereiding belastinguitgaven	2
Verantwoording departementen	3
Overige vragen	5
II. Reactie van de staatssecretaris	5
Inleiding	5
Beleidsvoorbereiding belastinguitgaven	6
Verantwoording departementen	6
Overige vragen	8

I. VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES

Inleiding

De leden van de CDA-fractie zijn blij dat de Algemene Rekenkamer heeft kunnen concluderen dat er verbeteringen zijn doorgevoerd sinds 1999 en 2003. Genoemde leden noemen hierbij de afbakening van het begrip belastinguitgave, de verbeterde opzet in de beleidsvoorbereiding door de introductie van het herziene toetsingskader voor nieuwe belastinguitgaven, en de opname van de belastinguitgaven in een bijlage bij de Miljoenennota. Er zijn evaluaties uitgevoerd, zij het in beperkte mate. Naast deze positieve punten signaleren de leden van de CDA-fractie met de Algemene Rekenkamer ook enkele punten die kunnen worden verbeterd. Ook de leden van de VVD-fractie signaleren punten die kunnen worden verbeterd.

Beleidsvoorbereiding belastinguitgaven

De leden van de CDA-fractie zijn blij dat er de afgelopen jaren verbeteringen op het gebied van de beleidsvoorbereiding van belastinguitgaven zijn doorgevoerd, maar zijn van mening dat deze verbeteringen niet voldoende soelaas bieden. Na 2002 zijn de volgende belastinguitgaven ingevoerd: startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid, filmstimuleringsregelingen, vrijstelling cultuurgrond, vrijstelling natuurgrond, verlaging tarief voor dieselauto's met roetfilter, aftrek wegens geen of geringe woningsschuld, vrijstelling accijns biobrandstoffen, vrijstelling overdrachtsbelasting stedelijke herstructurering, ouderschapsverlofkorting, levensloopverlofkorting. De Algemene Rekenkamer constateert dat alleen voor de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid aspecten uit het toetsingskader zijn toegepast door de desbetreffende minister (Economische Zaken (EZ)). Kan het kabinet toelichten waarom in zo weinig gevallen het toetsingskader is toegepast? Het kabinet geeft te kennen dat er naar wordt *gestreefd* om alle aspecten uit het toetsingskader expliciet toe te lichten in de Memorie van Toelichting van het desbetreffende wetsvoorstel, zo hebben de leden van de CDA-fractie begrepen. Kan het kabinet toelichten hoe dit streven concreet ingevuld gaat worden? Kan het kabinet toezeggen dat het niet bij een streven blijft, maar dat concreet actie ondernomen gaat worden?

Kan het kabinet uiteenzetten welke belastinguitgaven in 2009 worden ingevoerd en kan het toetsingskader worden nagelopen per belastinguitgave?

Genoemde leden zijn verder benieuwd naar de mening van het kabinet over de door de departementen genoemde argumenten om geen gebruik te maken van het toetsingskader. Wat vindt het kabinet van het argument dat het toetsingskader weliswaar niet formeel is toegepast, maar dat de aspecten daarvan in beginsel wel zijn meegenomen in de voorbereiding? Vindt het kabinet deze niet-formele toepassing voldoende? Is het kabinet van mening dat de eerste drie aspecten van het toetsingskader, te weten de probleemstelling, de doelformulering en de noodzaak van financiële interventie, helder in de beleidsoverwegingen moeten worden meegenomen en weergegeven? Voorts willen genoemde leden graag weten hoe het kabinet gaat realiseren dat de drie andere aspecten – waarom een (fiscale) subsidie in plaats van een heffing, waarom een fiscale subsidie in plaats van een directe subsidie, ex ante (voor de invoering of aanpassing van de regeling) duidelijk maken dat een goede evaluatie is verzekerd – expliciet in de beleidsoverwegingen worden meegenomen?

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het feit dat er volgens het kabinet niet in alle gevallen ruimte is voor volledige toepassing van het toetsingskader, namelijk indien in een coalitieakkoord of amendement de afweging voor het instrument reeds is vastgelegd. Begrijpen genoemde leden het goed dat dit volgens het kabinet de enige twee uitzonderingen zijn? En begrijpen genoemde leden het goed dat in deze twee gevallen de andere elementen uit het toetsingskader altijd zullen worden toegepast? De genoemde leden van de CDA-fractie vragen een reactie, kan het kabinet daarbij ingaan op het antwoord van de Algemene Rekenkamer op vraag 3 van Kamerstuk 26 452, nr. 8?

Inzake de opvatting van het kabinet over een striktere toepassing van het toetsingskader, «dat in sommige gevallen zoals door het sluiten van een coalitieakkoord of het aannemen van een amendement, de instrumentkeuze voor belastinguitgaven al kan zijn gemaakt» en dat «in die gevallen alleen achteraf de argumentatie er aan kan worden getoetst», delen de leden van de VVD-fractie de conclusie niet. In de motivering van een kabinetsvoorstel dat uit een coalitieakkoord voortvloeit zal volgens de leden van de VVD-fractie sprake moeten zijn van adequate parlementaire toetsings- en controlemogelijkheden. Het kabinet heeft ook een eigen zelfstandige verantwoordelijkheid en is meer dan de uitvoerder van een van te voren opgestelde dienstregeling. De leden van de VVD-fractie vraagt een reactie op voorgaande.

De leden van de CDA-fractie hebben begrepen dat het kabinet het toetsingskader niet altijd zal toepassen indien een oude regeling in een nieuwe regeling wordt voorgezet. Het kabinet licht toe dat de toepassing van het toetsingskader in gevallen waarin wel sprake is van een hernieuwde politieke doelstelling om een regeling te handhaven wel voor de hand ligt, maar dat de toepassing van het toetsingskader bij gevallen waarin het louter een technische verwerking betreft van het handhaven van een bestaande regeling niet in de reden ligt. Kan het kabinet uiteenzetten wat precies wordt bedoeld? Wat is precies het onderscheid tussen een hernieuwde politieke doelstelling en louter een technische verwerking? Is het kabinet voornemens het formele toetsingskader altijd toe te passen, tenzij expliciet wordt uitlegt waarom dit niet hoeft te gebeuren?

Verantwoording departementen

De leden van de CDA-fractie zijn blij dat sedert de Miljoenennota 2003 de belastinguitgaven voor alle belastingsoorten in de Miljoenennota worden vermeld. Ook zijn genoemde leden positief gestemd over het feit dat de regelgeving in de Rijksbegrotingsvoorschriften voor de verantwoording in de departementale begrotingen is verbeterd. De belastinguitgaven

worden echter niet verantwoord in de departementale jaarverslagen, hetgeen de Algemene Rekenkamer jammer vindt. Het kabinet is van mening dat de belastinguitgaven in de begroting zijn opgenomen om een integraal overzicht te verschaffen van de kosten van het beleid, hetgeen ten goede komt aan het autorisatierecht van de Kamer. Is het kabinet van mening dat een verantwoording van de beleidsuitvoering in de departementale jaarverslagen volledig kan zijn zonder de bedragen, benutting en effecten van de belastinguitgaven? Denkt het kabinet dat het opnemen van bedragen, de benutting en effecten van de belastinguitgaven in de departementale jaarverslagen het autorisatierecht van de Tweede Kamer ten goede komt? Is het kabinet van mening dat het feit dat departementen zich vanaf het begrotingsjaar 2009 in hun begrotingen gaan concentreren op beleidsdoelstellingen van het kabinet met zich meebrengt dat de inzet en effecten van belastinguitgaven op deze beleidsdoelstellingen moeten worden verantwoord?

De leden van de VVD-fractie constateren eveneens dat het kabinet nog steeds niet de mening van de Algemene Rekenkamer deelt dat belastinguitgaven ook in de departementale jaarverslagen verantwoord moeten worden. De leden van die fractie achten de daarvoor gegeven argumenten ontoereikend. De verantwoording vindt naar hun oordeel onvoldoende plaats via de reguliere kanalen in het Belastingplan, de Miljoenennota en het Financieel jaarverslag van het Rijk. Het gaat om fiscale instrumenten in het kader van departementaal beleid. Inzicht in de effectiviteit daarvan zijn voor de leden VVD-fractie van groot belang, zeker omdat het financiële belang van belastinguitgaven stijgt en de meeste belastinguitgaven hoger uitvallen dan in eerste instantie werd geraamd. Van toelichting van dit laatste in de miljoenennota is meestal geen sprake.

De leden van de CDA-fractie zijn zoals reeds vermeld ook blij met de verbeterde regelgeving in de Rijksbegrotingsvoorschriften waardoor de vakministeries in hun begrotingen naast het budgettaire belang ook de doelstellingen, beoogde effecten en resultaten van belastinguitgaven en belastinguitgaven die zich over meerdere departementale operationele doelstellingen uitstrekken moeten vermelden. Volgens de Algemene Rekenkamer geven echter alleen de ministers van Economische Zaken (EZ), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Verkeer en Waterstaat (VenW) informatie over het budgettaire belang van belastinguitgaven, en daarnaast geven alleen de ministers van EZ en SZW op onderdelen informatie over het gebruik en de effecten van belastinguitgaven. Hebben de leden van de CDA-fractie goed begrepen dat het kabinet dit gaat aanpakken door in het IOFEZ aandacht hiervoor te vragen en het toetsing aan te scherpen? Is dit inmiddels al gebeurd? Is het kabinet voornemens alle departementen aan deze aangescherpte toetsing te onderwerpen? Is het kabinet ervan overtuigd dat het vragen van aandacht in het IOFEZ en het aanscherpen van toetsing voldoende is om ervoor te zorgen dat alle ministers de Rijksbegrotingsvoorschriften in de toekomst volledig gaan naleven? Zo niet, welke aanvullende maatregelen heeft het kabinet in petto? Kan het kabinet toezeggen dat de begrotingen 2009 naast het budgettaire belang ook de doelstellingen, beoogde effecten en resultaten van belastinguitgaven en belastinguitgaven die zich over meerdere departementale operationele doelstellingen uitstrekken zullen bevatten?

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het feit dat het kabinet het bestaande overzicht van belastinguitgaven in de Miljoenennota zal uitbreiden met regelingen die op belastinguitgaven lijken of tot een grote budgettaire derving leiden. Kan het kabinet een overzicht geven van de regelingen die op belastinguitgaven lijken of tot een grote budgettaire derving leiden, maar die niet in het overzicht van de belasting-

uitgaven in de Miljoenennota 2008 zijn opgenomen? Kan het kabinet het criterium grote budgettaire derving nader toelichten?

De leden van de CDA-fractie hebben begrepen dat het kabinet geen verdere indicatie van de uitvoeringskosten kan geven dan het indicatieve cijfer van 0,5% van de met de belastinguitgaven gemoeide derving. Waarop is dit cijfer gebaseerd? Waarom geldt dit cijfer voor alle belastinguitgaven, terwijl deze onderling in aard en opzet erg kunnen verschillen? Is het inderdaad zo dat dit cijfer reeds sinds 2002 wordt gebruikt? Zo ja, is sindsdien geanalyseerd of dit cijfer nog steeds kan worden gehanteerd? Kan het kabinet verklaren waarom drie van de acht evaluaties die de Algemene Rekenkamer heeft onderzocht geen enkele indicatie bevatten van de omvang van de kosten die samenhangen met desbetreffende regeling? Kan het kabinet aangeven hoe dit is geregeld in de overige, niet door de Algemene Rekenkamer onderzochte evaluaties?

Overige vragen

De leden van de CDA-fractie zijn verheugd met het feit dat het kabinet nog steeds de termijn van vijf jaar hanteert voor de evaluatie van de belastinguitgaven en met het feit dat in deze evaluaties aandacht wordt besteed aan de effectiviteit van de belastinguitgaven.

Genoemde leden hebben kennisgenomen van het feit dat de meeste belastinguitgaven hoger uitvallen dan werd geraamd. Kan het kabinet een overzicht geven van de jaarlijkse verschillen tussen de raming en de realisatie vanaf 2001, alsook een verklaring van en toelichting op deze verschillen? Ook zouden zij graag van het kabinet vernemen wat zij concreet gaat doen om dit te veranderen? Hoe denkt het kabinet over de kwaliteit van de ex ante raming van budgettaire consequenties van belastinguitgaven? En wat is de mening van het kabinet over de beheersbaarheid en voorspelbaarheid van de belastinguitgaven? Is dit voldoende volgens het kabinet?

Voorts hebben de leden van de CDA-fractie kennisgenomen van het feit dat het financiële belang van de belastinguitgaven sneller stijgt dan de inflatie. Kan het kabinet een overzicht geven van de belastinguitgaven waarvan het financiële belang vanaf 2001 jaarlijks meer is toegenomen dan de inflatie? Ook vernemen genoemde leden graag hoe het kabinet een en ander verklaart en of het kabinet voornemens is actie op dit terrein te ondernemen?

Wanneer wordt de vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement opnieuw geëvalueerd? Kan het kabinet toezeggen dat bij deze toekomstige evaluatie de kritiek van de Algemene Rekenkamer op de laatste evaluatie van de vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement in ogenschouw genomen zal worden?

Kan het kabinet toezeggen dat de minister van Financiën de beleidsverantwoordelijke minister in de toekomst altijd bij het evalueren van een bepaalde belastinguitgave zal worden betrokken?

II REACTIE VAN DE STAATSSECRETARIS

Inleiding

Enkele fracties binnen de commissie voor de Rijksuitgaven hebben nadere vragen gesteld over de brief van de minister van Financiën van 17 juni 2008 inzake de beantwoording van de feitelijke vragen over het rapport

van de Algemene Rekenkamer «Belastingen als beleidsinstrument. Terugblik 2008».

De CDA-fractie veronderstelt dat er in beperkte mate evaluaties zijn uitgevoerd. In 2003 is de afspraak gemaakt om binnen vijf jaar alle (ruim 100) belastinguitgaven volgens VBTV-voorschriften te evalueren. Een beperkt aantal belastinguitgaven is binnen de eerste vijfjaarsperiode niet geëvalueerd waarvan de reden op pagina 97 van de Miljoenennota 2008 is gegeven (nog geen vijf jaar oud, recent gewijzigd e.d). Naar de mening van het kabinet zal na de voltooiing van het aangekondigde evaluatieprogramma 2008 een dekkend evaluatieprogramma zijn uitgevoerd van alle regelingen die daarvoor in de afgelopen vijf jaar in aanmerking kwamen. In aansluiting daarop zal een evaluatie worden uitgevoerd over deze evaluatiecyclus zelf. Aan de hand daarvan zullen conclusies worden getrokken over de volgende fase. Dan zal ook geantwoord worden op de concrete vraag van de CDA-fractie wanneer de vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement opnieuw wordt geëvalueerd. Bij de evaluaties zullen de beleidsverantwoordelijke bewindslieden worden betrokken.

Beleidsvoorbereiding belastinguitgaven

De leden stellen vragen over toepassing van het toetsingskader. Het kabinet wil benadrukken, zoals ook in antwoord op de Algemene Rekenkamer is aangegeven, dat het kabinet het belang van een striktere toepassing van het toetsingskader ondersteunt. Los van het strikt toepassen van het toetsingskader is de vraag op welke wijze en op welke plaats daar aan de Kamer over wordt gerapporteerd. Tot nu toe gebeurt dat vooral impliciet. Als voorbeeld verwijs ik naar het antwoord over de impliciete toepassing van het toetsingskader van de nieuw in te voeren participatiebonus in 2009 waar in het kader van het Belastingplan 2009 naar is gevraagd. Over hoe in de toekomst het rapporteren over het toepassen van het toetsingskader meer expliciet zou kunnen, heb ik in mijn antwoord op kamer-vragen¹ aangegeven dat ik er naar streef om dat in de memorie van toelichting van het bijbehorende wetsvoorstel te doen. Ik ben voornemens dat nader uit te werken in de genoemde evaluatie van de evaluatiecyclus. Tevens zal dan – dit in antwoord op door de VVD-fractie gestelde vragen – worden gezien of het gewenst is de wijze van de toepassing van het toetsingskader mede af te laten hangen van het voorliggende beleidsvoornemen.

Verantwoording departementen

De financiële verantwoording van de belastinguitgaven vindt plaats via het Belastingplan, Miljoenennota en het Jaarverslag van het Rijk. Zoals al in eerdere antwoorden aangegeven deelt het Kabinet de mening van de Algemene Rekenkamer niet dat deze uitgaven ook in de departementale jaarverslagen verantwoord moeten worden. In de Rijksbegrotingsvoorschriften wordt voorgeschreven dat in de begroting van een vakdepartement wordt aangegeven of een beleidsdoelstelling wordt ondersteund met fiscale maatregelen en zo ja met welk financieel belang. Belastinguitgaven zijn echter geen uitgaven van het betreffende departement en de uitgaven worden dus verantwoord in de eerder genoemde stukken. Beleidsmatige verantwoording vindt plaats op de desbetreffende artikelen van het vakdepartement.

Voor kabinetsdoelen en projecten geldt doorgaans dat fiscale maatregelen slechts een deel van de in te zetten mix aan instrumenten vertegenwoordigen, naast bijvoorbeeld wetgeving en subsidies. Juist in het kader van het streven om te verantwoorden op hoofdlijnen van beleid en op kabinetsdoelstellingen, is de beleidsverantwoording niet gericht op de werking

¹ TK 26 452, nr. 7.

van losse instrumenten, maar op het doelbereik als geheel, waaronder de werking van alle instrumenten. Een instrument om dit te doen is de beleidsdoorlichting. In de rapporten van deze beleidsdoorlichting wordt de effectiviteit en de benutting meegenomen. Op deze manier kan de Kamer beoordelen of het gevoerde beleid zijn effecten heeft gehad in combinatie met de kosten die daarvoor zijn gemaakt. Het apart jaarlijks opnemen van bedragen, benutting en effecten van de belastinguitgaven of andere instrumenten in de departementale jaarverslagen levert, ongeacht of deze instrumenten betrekking hebben op één of meerdere operationele doelstellingen, dan ook geen extra bijdrage aan het autorisatierecht van de Tweede Kamer. Bovendien is dit strijdig met het streven de verantwoordingslasten te verminderen.

Het is uiteraard van belang dat de regelgeving zoals opgenomen in de Rijksbegrotingvoorschriften wordt nageleefd. Conform eerdere toezegging is bij de departementen aandacht gevraagd voor de naleving. Zo wordt onder andere in de begrotingen van VROM, LNV en BUIZA bij de desbetreffende beleidsartikelen aangegeven welke fiscale maatregelen bijdragen aan het bereiken van de beleidsdoelstelling. Zowel de naleving als de toetsing zijn echter nog voor verdere verbetering vatbaar. Aanvullende maatregelen zijn hiervoor echter niet noodzakelijk; meer is sprake van een leerproces van zowel de vakdepartementen als het ministerie van Financiën.

De leden van de CDA-fractie vragen naar een overzicht van de regelingen die op belastinguitgaven lijken of tot een grote budgettaire derving leiden, maar die niet in het overzicht van de belastinguitgaven staan vermeld. Deze regelingen worden vanaf de Miljoenennota 2009 opgenomen in bijlage 5. Korthedshalve verwijs ik hiernaar. Voor het criterium van «een groot» budgettair belang is geen absolute grens gehanteerd. Het overzicht omvat heffingskortingen, de pensioenen en de eigenwoning.

Voorts gaat de CDA-fractie in op de uitvoeringskosten van de belastinguitgaven. In de Miljoenennota 2004 is daar aandacht aan besteed. Door de Belastingdienst worden de uitvoeringskosten niet separaat bijgehouden. De processen bij de Belastingdienst zijn daar niet op ingericht. In de registratie van de gewerkte uren wordt bijgehouden hoeveel tijd wordt besteed aan bijvoorbeeld de aanslagregeling, bezwaarschriften of boekenonderzoeken. De hoogte van uitvoeringskosten zou in theorie benaderd kunnen worden door het aantal behandelingen per jaar te vermenigvuldigen met een prijs per behandeling. Het is echter vaak niet mogelijk om rechtstreeks te achterhalen hoeveel van een faciliteit gebruik gemaakt is. Het uitvragen van alle benodigde gegevens op aangiftebiljetten stuit daarbij op de opvatting dat in het aangiftebiljet alleen gegevens moeten worden gevraagd van belang voor het vaststellen van de verschuldigde belasting en de wens de administratieve lasten te beperken. De prijs van een behandeling hangt samen met de wijze waarop het toezichtproces is ingericht. Zo zal een maatregel die geautomatiseerd is te controleren, goedkoper zijn in de uitvoering dan een maatregel die specialistisch en handmatig toezicht door hoogopgeleide medewerkers vereist. In 2002 is indicatief gezien in welke mate met afschaffing van belastinguitgaven een besparing van uitvoeringskosten voor de Belastingdienst kan worden gerealiseerd. De conclusie was dat voor zover geen specifieke informatie over de bekend was, er globaal van kon worden uitgegaan dat de uitvoeringskosten 0,5% van het met de belastinguitgaven gemoeide budgettaire belang bedragen. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat dit globale cijfer sindsdien gewijzigd is.

In de evaluatierapporten wordt indien aanwezig, op kwalitatieve wijze aandacht besteed aan ervaringen van de betrokken kennisgroepen van de Belastingdienst. Voorts kan worden verwezen naar de jaarlijkse publicatie van het Beheersverslag van de Belastingdienst. Daarin wordt niet speci-

fiek ingegaan op de uitvoeringskosten van belastinguitgaven, maar er is wel een bijlage opgenomen met beschikbare kengetallen. Het is in beginsel wel mogelijk om in gevallen waarin sprake is van een separate uitvoeringsinstelling die speciaal belast is met uitvoering van belastinguitgaven, om dit jaarlijks in de begroting op te nemen. Een overzicht van in hoeverre in alle evaluaties aandacht is geschonken aan de uitvoeringskosten zal deel uitmaken van de evaluatie van de evaluaties.

Overige vragen

De CDA-leden hebben de indruk dat de meeste belastinguitgaven hoger uitvallen dan werd geraamd en dat het financiële belang sneller stijgt de inflatie. Er wordt om een overzicht gevraagd vanaf 2001.

Er is een analyse gemaakt van de ontwikkeling tussen 2001 en 2007 (het laatst beschikbare jaar met realisaties), zie de bijgaande tabel. In die periode is voor € 2,3 miljard. (kosten in 2001, 23 regelingen) aan belastinguitgaven afgeschaft. Dit betreft met name afdrachtverminderingen en willekeurige afschrijvingsfaciliteiten. Daar staat tegenover dat in die periode ter waarde van € 0,5 miljard. (kosten 2007, 7 regelingen) belastinguitgaven zijn ingevoerd. Wat betreft het budgettaire beslag betreffen de nieuw ingevoerde regelingen met name de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningsschuld en de arbeidskorting voor ouderen. De aftrek wegens geen of geringe eigenwoningsschuld is bij invoering voor 2005 geraamd op € 263 mln., terwijl de laatst bekende realisatie voor dat jaar € 225 mln. bedraagt. De realisatie is derhalve lager dan de aanvankelijke raming. De arbeidskorting voor ouderen is in 2003 ingevoerd. De eerste raming voor dat jaar bedroeg € 73 mln. In 2007 kost de regeling inmiddels € 196 mln. In dit geval is er sprake van een forse toename, vooral vanwege de forse toename van de arbeidsparticipatie.

Tabel Overzicht ontwikkeling budgettaire beslag belastinguitgaven lopende prijzen (x € miljoen)

	2001	Regeling afgeschaft uit definitie	Regeling intensivering	endogeen	Nieuwe regeling	2007	Endogeen	in %
Op inkomsten winst en vermogen								
Ondernemingen								
a) algemeen	1 646	0	0	403	90	10	2 149	5,5
b) alg. investeringen	436	- 113	0	- 100	44	0	267	8,0
c) milieu-investeringen	315	0	0	8	- 8	0	315	- 2,5
Arbeid								
a) gericht op werkgevers	2 123	- 1 539	0	127	0	0	711	0,0
b) gericht op werknemers	925	- 36	0	- 609	16	219	515	1,7
Inkomsten uit vermogen	1 626	0	- 768	- 10	247	251	1 346	10,3
Overige regelingen	1 009	- 52	- 540	52	320	0	789	20,0
Totaal	8 080	- 1 740	- 1 308	- 129	709	480	6 092	6,4
In kostprijsverhogende belastingen								
Energiebelasting	535	- 447	0	0	79	0	167	8,0
BTW - verlaagd tarief	2 563	0	0	0	997	0	3 560	38,9
BTW - vrijstellingen	365	0	0	0	57	0	422	15,6
BTW - speciale regelingen	107	0	0	0	6	0	113	5,6
Accijnzen	453	- 100	0	0	31	0	384	5,6
BPM, MRB	249	- 40	- 58	0	27	39	217	7,8
Overdrachtsbelasting	144	0	0	30	69	20	263	47,9
Totaal	4 416	- 587	- 58	30	1 266	59	5 126	25,0
Totaal Generaal	1 2496	- 2 327	- 1 366	- 99	1 975	539	1 1218	12,2
Aantal regelingen	118	23	5		90	7	97	
deflator BBP index 2000=100	105,1						118,8	13,0

Uit de tabel blijkt voorts dat een aantal regelingen met een budgettair beslag van € 1,3 miljard (kosten in 2001, 5 regelingen) niet langer wordt beschouwd als belastinguitgave, maar als onderdeel van de primaire heffingsstructuur. Dit betreft met name de algemene vrijstelling in box 3, het kwart- en halftarief in de Motorrijtuigenbelasting en de vrijstelling van belastingheffing van de huurtoeslag. De verwijdering uit de definitie is gemeld en toegelicht in de Miljoenennota 2008.

Op de resterende regelingen (90 stuks) is per saldo in de periode 2001–2007 voor € 100 mln. bezuinigd. Naast een groot aantal kleine maatregelen, betreft dit vooral de versobering van de spaarloonregeling en de verlaging van de kleinschaligheidstoeslag in de investeringsaftrek (motie Verhagen). De belangrijkste intensivering die hier tegenover stonden was de verhoging van de zelfstandigenaftrek als flankerend beleid bij de verlaging van het VPB tarief.

Tot slot volgt dan de «endogene» ontwikkeling van de regelingen. In totaal bedraagt deze € 1,9 miljard. Dit is een stijging van 12,2%, hetgeen lager is dan de deflator van het BBP. De endogene stijging heeft vooral plaatsgevonden bij het verlaagd tarief van de BTW (boeken, bibliotheken, openbaar vervoer, horeca e.d) als gevolg van toenemend gebruik. De categorie «Inkomsten uit vermogen» en «overige regelingen» laten tot slot ook hoge groeicijfers zien. Onder de eerste categorie valt de «Vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement» en onder de tweede categorie de giftenaftrek en de vrijstelling schenkingrecht aan algemeen nut beogende instellingen. Bij de vrijstelling schenkingrecht aan algemeen nut beogende instellingen heeft een belangrijke ramingbijstelling plaatsgevonden van de «benchmark» waartegen de vrijstelling wordt afgerekend. Voorheen werd de vrijstelling vergeleken met een gemiddeld verschuldigd schenkingsrecht van 41%, maar uit meer recente informatie blijkt dat 49% een betere benchmark is.

De conclusie uit deze analyse is dat de ontwikkeling van de belastinguitgaven uitermate gematigd is. Het aantal regelingen is met 17 stuks gedaald en het budgettaire effect van afschaffen, nieuwe regelingen, versoberingen en intensiveringen van bestaande regelingen bedraagt per saldo een besparing van € 1,9 miljard. De endogene ontwikkeling is achtergebleven bij de inflatie, waarbij de endogene ontwikkeling niet alleen toegenomen gebruik is, maar ook verbeterde inzichten in de omvang van de grondslag en aanpassing van de benchmark waar de belastingfaciliteit tegen wordt afgezet. Het kabinet is daarom van mening dat het bestaande instrumentarium voldoet om de belastinguitgaven te beheersen.