

BELASTINGEN / Nederland telt meer dan 200 fiscale regelingen om gedrag of koopkracht te beïnvloeden. Vrijwel iedere minister heeft zulke regelingen. Het gaat om tientallen miljarden. Hoeveel precies is onduidelijk. Dat geldt ook voor de vraag of de regelingen effectief zijn.

Arno Visser

President Algemene Rekenkamer
Illustraties Peter ter Mors

Politiek, bevrijd ons uit fiscale detentie!

Het voornemen om de dividendbelasting af te schaffen, leidde afgelopen jaar tot maandenlange discussie en stevige politieke aanvaringen. Voorstanders wilden een fiscaal voordeel voor (buitenlandse) aandeelhouders vanwege het positieve effect op het vestigingsklimaat voor grote bedrijven. Tegenstanders kritiseerden de 'pinautomaat voor multinationals'. Toen Unilever in de herfst aangaf dat het de Londense en Rotterdamse vestigingen niet zou samenvoegen tot een Nederlands hoofdkantoor, trok het kabinet het voorstel alsnog in. Maar ter compensatie werden andere maatregelen in de fiscale sfeer voorgesteld, zoals de verruiming van aftrekmogelijkheden van investeringen in onderzoek & ontwikkeling.

Deze kwestie gaat verder dan de vraag naar nut en noodzaak van het schrappen van een belasting voor aandeelhouders. Het rumoer daarover overstemt een bovenliggend vraagstuk. Is het belastinginstrument het wonderelixer waarvoor het wordt gehouden? Zowel het financiële belang als de effectiviteit van het instrumentarium is in nevelen gehuld. Eenvoud en transparantie zijn ver



te zoeken in het woud van fiscale regelgeving. Alle reden dus voor een kritische beschouwing.

Dat is belangrijk omdat belastingheffing politiek gezien allang niet meer louter het vehikel is om publieke uitgaven te bekostigen. Belastingheffing – of juist het afzien daarvan – is zelf het instrument geworden waarmee politieke doelen moeten worden bereikt. Links én rechts bepleiten de inzet van fiscale hulpmiddelen om niet-fiscale doelen te bereiken. Daarbij kan het gaan om doelen op uiteenlopende terreinen, zoals werkgelegenheid, volksgezondheid, milieu, energie en vervoer.

Aangrijpingspunt is dat fiscale beprijzing zowel de wortel als de stok kan zijn waardoor calculerende burgers en bedrijven hun gedrag laten bepalen. De enige politieke vraag die dan rest, is: welke richting wil de politiek burgers en bedrijven op sturen. Ofwel: wie krijgt een fiscale pinautomaat?

In de volksmond heten fiscale regelingen al snel ‘subsidies’. Denk

aan de ‘eigenhuissubsidie’, de ‘aanrechtssubsidie’ of de ‘stekker-autosubsidie’. Maar als de overheid het fiscale instrument inzet, geeft zij geen geld uit, zoals bij een subsidie; zij ziet juist af van de inning van geld. Onder deskundigen is er discussie over definities in vakjargon, zoals ‘belastinguitgaven’, die niet werkelijk ‘uitgaven’ zijn maar ‘minder inkomsten’, zoals aftrekposten, heffingskortingen, vrijstellingen en verlaagde tarieven.

Maar er zijn meer fiscale instrumenten dan de categorie ‘belastinguitgaven’, die zijn bedoeld om belastingplichtigen te stimuleren iets te doen of juist te laten – zoals suiker eten of sigaretten roken. Daarnaast zijn er fiscale instrumenten die worden gebruikt voor koopkracht-, inkomens- en vermogensbeleid. Een eenduidige definitie voor al die regelingen – een omschrijving waar iedereen zich achter schaaft en waar alles onder valt – is er tot op heden niet.

Dat zo’n eenduidige definitie ontbreekt, maakt het ook lastig om het financiële belang – de gederfde of extra belastinginkomsten – vast te stellen. Daarover later meer. Eerst dit: dat gebrek aan een definitie mag niet afleiden van de hoofdvraag: is gebruik van fiscale instrumenten effectief? Werkt het?

Al in 1998 telde de Algemene Rekenkamer 72 fiscale beleidsinstrumenten, waaronder bijvoorbeeld de startersaftrek en de Tante Agaath-regeling (een fiscaal aantrekkelijke vorm om geld te lenen) voor startende ondernemers, regelingen voor groen beleggen, pc-privé faciliteiten en de regulerende energieheffing. De vraag die de Algemene Rekenkamer indertijd stelde, was: hoe is de inzet van het fiscale instrument voor niet-fiscale doelen onderbouwd? Dat bleek lastig te achterhalen. En achteraf was vaak ook niet duidelijk of het beoogde effect was bereikt, en of het gederfde staatsinkomen in redelijke verhouding stond tot het gerealiseerde maatschappelijk effect.

Ter verdediging wezen de verantwoordelijke bewindslieden op het gunstige effect van lastenverlichting in het algemeen. De Algemene Rekenkamer stelde daar tegenover dat dan ook een algemene lastenverlichting zou moeten zijn afgewogen, dus een verlaging van alle voor iedereen geldende tarieven. Vrijstellingen en aftrek-



‘Kritische kanttekeningen hebben niet geleid tot scepsis en terughoudendheid. Integendeel’

ARNO VISSER (52) is president van de Algemene Rekenkamer en publiceert voor het derde jaar op rij een ‘nieuwjaarsesay’ in het eerste nummer van *Elsevier Weekblad* in het nieuwe jaar. Voordat Visser lid werd van de Rekenkamer, was hij wethouder van Almere (2008-2013) en lid van de Tweede Kamer namens de VVD (2003-2006). De in Den Haag geboren Visser studeerde algemene literatuurwetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen. Als wethouder was Visser verantwoordelijk voor onder meer de portefeuille financiën.

posten maken de groep burgers of bedrijven die belasting betalen immers kleiner en dat leidt tot een opwaartse druk op de tarieven. Daarnaast wordt door de stapeling van fiscale instrumenten het hele fiscale stelsel steeds ingewikkelder. En het openeindkarakter van veel fiscale regelingen kan er juist bij succesvol gebruik toe leiden dat de inzet van het instrument om budgettaire redenen moet worden beëindigd. Dat maakt de overheid onvoorspelbaar.

Deze kritische kanttekeningen leidden destijds echter niet tot scepsis en terughoudendheid. Integendeel. Het meest recente grote onderzoek naar het fiscale instrumentarium deed de Algemene Rekenkamer in 2017. En wat bleek? Twintig jaar na het eerste onderzoek waren er ten minste 213 fiscale regelingen: 179 om gedrag te stimuleren of te ontmoedigen, en 34 om de hoogte van koopkracht, inkomen of vermogen te beïnvloeden.

Vrijwel alle ministers hadden een of andere fiscale regel op hun beleidsterrein, op de ministers van Algemene Zaken en Defensie na. Het betrof een breed spectrum aan onderwerpen. Van de aftrekbaarheid van de hypotheekrente of de pensioenpremie, via aftrekmogelijkheden voor giften, renovatie aan monumenten, woonwerkverkeer en het gebruik van de fiets daarbij, aftrekmogelijkheden voor zelfstandigen, tot fiscale bijdragen aan bosbouw door private grondeigenaren en vrijstellingen voor nul-emissie voertuigen enzovoort, enzoverder.

In een enkel geval bleek het financiële belang van die fiscale regels zelfs groter dan de ‘gewone’ uitgaven van het departement. Neem de minister van Economische Zaken die met 63 belastingfaciliteiten verantwoordelijk was voor 13,7 miljard euro. Een bedrag dat ruim drie keer hoger was dan de echte uitgaven destijds op de begroting van Economische Zaken.

Met het groeiende aantal fiscale regelingen is ook steeds meer publiek geld gemoeid. Maar hoeveel precies blijkt steeds lastig vast te stellen. In 1998 kon van 28 van de 72 onderzochte fiscale beleidsinstrumenten het financieel belang met enige nauwkeurigheid worden gemeten, namelijk 6,6 miljard gulden (ongeveer 3 miljard euro). Dat was in dat jaar vergelijkbaar met de totale uitgaven op de begroting van toenmalige ministeries als Landbouw, of



Natuurbeheer en Visserij of Economische Zaken.

Twintig jaar later is dat financiële belang weliswaar geëxploodeerd, maar nog altijd niet goed in beeld. In 2017 kon van 113 van de 213 geïdentificeerde regelingen een schatting worden gemaakt van de hoeveelheid geld die ermee was gemoeid. Voor de overige 100 (!) maatregelen bleek dat niet mogelijk. Die 113 regelingen hadden tezamen een financieel belang van zeker 97,6 miljard euro. Dat was voor dat jaar ruim vijftienmaal de begrotingen van de ministeries van Economische Zaken en Klimaat plus Landbouw samen!

Hoe je het ook bekijkt, dat is heel veel geld. Burgers en bedrijven betaalden in 2016 per saldo ongeveer 194 miljard euro belastingen en premies volksverzekeringen aan de rijksoverheid. Dus voordat die 194 miljard werd betaald, had de belastingplichtige eerst minstens 100 miljard verrekend als financiële prikkel om iets te doen of te laten. Dat is dan de stimulans voor een ander doel dan het oorspronkelijke doel van belastingheffing, namelijk: bijdragen aan de bekostiging van publieke taken, zoals onderwijs, cultuur, wetenschap of de krijgsmacht.

De rechtvaardiging voor het bestaan van die honderden uitzonderingen-op-de-regel is dat juist met dit instrument wordt bereikt wat maatschappelijk wenselijk is. Dat rechtvaardigt de keuze in plaats van ‘niets’ doen of traditionele overheidssturing. Kijk naar de fiscale maatregelen die zijn gericht op de stimulering en bevordering van ondernemerschap, een categorie die met ruim 60 miljard euro de ranglijst van belastingfaciliteiten aanvoert. Er moet toch een relatie zijn tussen die 60 miljard aan fiscale aftrekposten,

‘Er moet toch een relatie zijn tussen 60 miljard aftrekposten enerzijds en een florierende economie anderzijds’

vrijstellingen en heffingskortingen aan de ene kant en de mate waarin de economie floreert door beter ondernemerschap aan de andere kant?

In 2015 bekeek het Centraal Planbureau (CPB) samen met andere organisaties dergelijke fiscale beleidsinstrumenten die in 33 landen innovatie, en onderzoek & ontwikkeling moeten bevorderen. De conclusie van die internationale studie was onomwonden: belastingvoordelen zijn ‘niet doorslaggevend voor innovatie’. Volgens het CPB zijn bedrijven ‘niet erg gevoelig voor belastingprikkel die de kosten van onderzoek verlagen’.

Een dergelijke conclusie van een gerenommeerd instituut als het CPB is toch alle reden om je achter de oren te krabben en de zakelijke vraag te stellen of we wel de goede dingen doen. Maar het bedrijfsleven lijkt daarvan niet gecharmeerd. Twee maanden geleden waarschuwde werkgeversvereniging VNO-NCW nog maar eens dat ‘continuïteit nodig is’ als het gaat om fiscale regels, en er niets moet worden veranderd.

Ministers moeten zich over de inzet van publieke middelen verantwoorden tegenover het parlement. De ministeriële verantwoordelijkheid is in 1848 niet toevallig gelijk met het parlementaire recht op informatie in de Grondwet vastgelegd. Die twee zijn onlosmakelijk verbonden met het parlementaire budgetrecht; geen minister mag uitgaven doen of inkomsten genereren zonder dat hij daarvoor vooraf toestemming heeft gekregen van Tweede en Eerste Kamer. En achteraf moet de minister zich daarover verantwoorden.

Bij fiscale beleidsinstrumenten is de praktijk anders. Vanaf het eerste onderzoek dat de Algemene Rekenkamer deed naar fiscale

instrumenten was de ministeriële verantwoordelijkheid een punt van zorg. Terugkerend euvel was dat ministers die instrumenten wel inzetten, maar zich daarover niet verantwoordden. Terwijl je mag verwachten dat de begroting elk jaar netjes

een overzicht zou bieden van de bijzondere regelingen waarmee een minister zijn doelen wil bereiken.

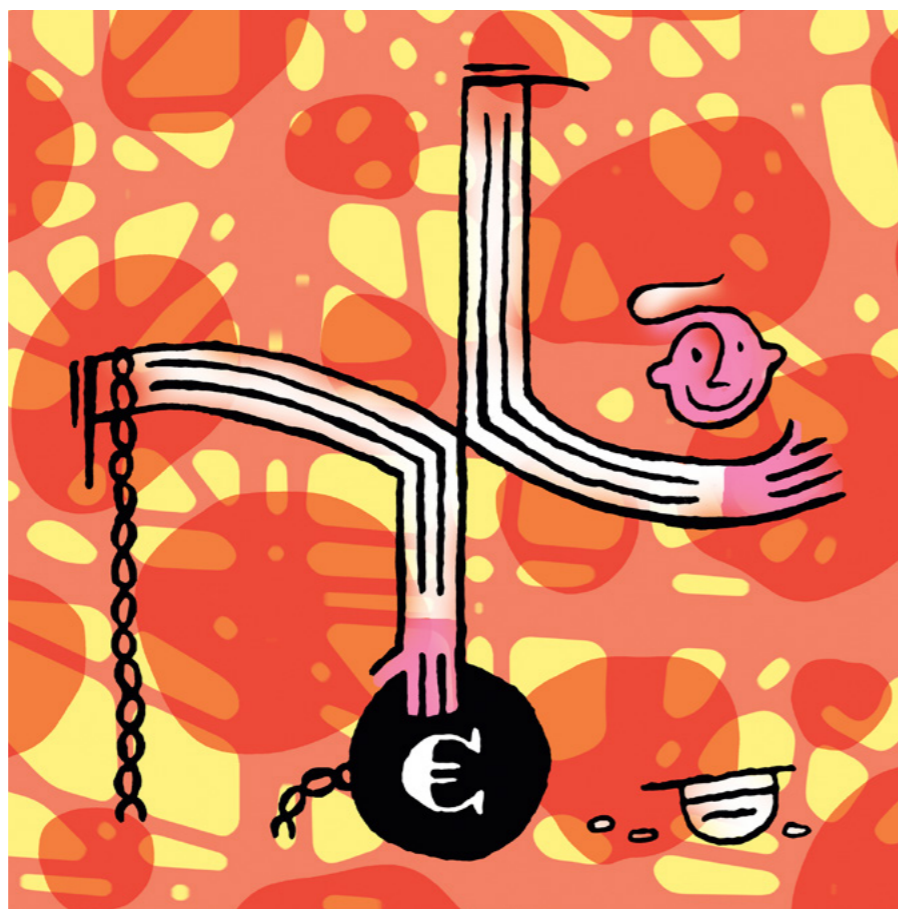
Neem de zogenoemde 30-procentsregeling voor expats, een fiscale regeling voor medewerkers uit het buitenland die over specifieke, schaarse kennis of deskundigheden beschikken. Ze kunnen hier werken en dan een onbelaste vergoeding krijgen van 30 procent van hun brutoloon, dat ook nog eens minimaal 37.000 euro moet bedragen. De Rekenkamer onderzocht deze regeling in 2016 en wat bleek? Er was nooit goed onderbouwd waarom dat tarief op 30 procent was gesteld. Evenmin was onderzocht of degenen die er gebruik van maken inderdaad schaarse deskundigheid hebben. Of het vestigingsklimaat er beter door is geworden, was ook niet bekend. En budgettair bleek dat de regeling steeds meer had ge-

kost dan was voorzien. Het parlement was over deze uitkomsten en over de (onbekende) effecten nooit door de minister geïnformeerd. Onderzoek van de Algemene Rekenkamer was nodig om deze cruciale kennis boven tafel te krijgen.

Berucht in dit kader is de steunverlening door de overheid aan grote bedrijven (Fokker, Philips) in de vroege jaren negentig van de vorige eeuw. Via ingewikkelde fiscale constructies verkochten ondernemingen het eigendom van hun technische kennis aan Rabobank, die vervolgens de toepassing van die kennis weer verhuurde aan dezelfde onderneming. De waarde van die gekochte kennis kon Rabobank in mindering brengen op de te betalen vennootschapsbelasting. De belastinginspectie liet toe dat de bank de waarde van die kennis zelf bepaalde. De bank kende vervolgens een waarde aan die kennis toe die veel hoger was dan de oorspronkelijke aankoopwaarde. De fiscus ging daarmee akkoord. Uitkomst van een en ander was dat Rabobank jarenlang geen vennootschapsbelasting betaalde. De toegepaste constructie, die 'technolease' werd genoemd, was duur, omdat de staat grote sommen aan vennootschapsbelasting misliep. En zeker in het geval van Fokker was de constructie bepaald niet effectief, want dat bedrijf legde alsnog het loodje.

Over de steunverlening via de technolease-constructie informeerde het kabinet de Tweede Kamer alleen vertrouwelijk. Voor zover dat door de Algemene Rekenkamer viel te reconstrueren, was deze informatievoorziening onvolledig en onjuist.

Op de technolease-affaire volgde een reeks kritische onderzoeken door onder meer de Algemene Rekenkamer naar fiscale instrumenten. Maar de uitkomsten van die onderzoeken ten spijt, dat resulteerde niet in terughoudendheid bij het gebruik van fiscale in-



strumenten. Wel zorgde het onderzoek uit 1998, *Belastingen als beleidsinstrument*, ervoor dat de minister van Financiën stappen nam om het zicht op en de verantwoording over fiscale beleidsinstrumenten te verbeteren. Tussen 1999 en 2006 kwamen er verplichtingen om jaarlijks in de Miljoenennota een overzicht van fiscale regelingen mee te nemen, om een afweging over haalbaarheid en wenselijkheid van het gebruik ervan te maken, en om dat gebruik periodiek te evalueren.

De achterliggende gedachte was dat vooraf werd getoetst of de invoering van een maatregel zinvol is, en dat niet-effectief of ondoelmatig beleid zou worden gestopt. Je kunt dan eventueel andere (typen) instrumenten inzetten om hetzelfde te bereiken, zoals echte subsidies of wettelijke normen.

Daar werd wel onmiddellijk een andere logica aan toegevoegd, namelijk dat evaluatie soms helemaal niet wenselijk is. Zo'n evaluatie zou erg duur kunnen zijn, en zou soms ook simpelweg niet mogelijk zijn omdat de effectiviteit van de toepassing van een fiscaal instrument niet in kaart was te brengen.

Van veel regelingen is dientengevolge helemaal niet bekend of het doel wordt bereikt en of dat met redelijke kosten gepaard gaat, omdat ze simpelweg niet worden geëvalueerd. Voor een bepaald type fiscale instrumenten – de belastinguitgaven – is een tussentijdse evaluatie verplicht. Dat waren er in 2017 79, waarvan er 58 geëvalueerd bleken te zijn. In 33 van die evaluaties werd een positief

WOORDENLIJST FISCALE REGELINGEN

Een **AFTREKPOST** is een bedrag voor gemaakte kosten dat van het belastbare inkomen mag worden afgetrokken, zoals giften aan goede doelen. Soms geldt een drempel voor het deel van de kosten dat mag worden afgetrokken, bijvoorbeeld bij de studiekosten.

HEFFINGSKORTINGEN zijn in 2001 geïntroduceerd als bedragen die in mindering komen op de verschuldigde belasting.

Voorbeelden zijn de algemene heffingskorting waarop iedereen recht heeft en de arbeidskorting, voor diegenen die inkomsten uit betaalde arbeid hebben.

Een bijzondere vorm van vrijstellingen zijn de zogenoemde **KWIJTSCHELDINGEN**. Deze kunnen belastingplichtigen krijgen voor heffingen die zij normaal gesproken wel zouden moeten betalen, denk aan

kwijtschelding van waterschapslasten die mensen met een inkomen beneden een bepaald grens kunnen aanvragen.

Dan zijn er ook nog **VERLAAGDE TARIEVEN**, zoals het speciale tarief om ondernemers fiscaal te stimuleren innovatief onderzoek te doen. Winsten uit innovatieve activiteiten worden daarom belast via de innovatiebox.

oordeel geveld. Voor het overige was de uitkomst negatief, was het oordeel niet eenduidig of was er zelfs geen uitspraak over de effectieve werking te doen. De conclusie was: van minder dan de helft (!) van die belastinguitgaven is bekend dat de regeling werkt. Voor fiscale regelingen die niet onder de formele noemer 'belastinguitgaven' vallen, geldt zelfs helemaal geen evaluatieverplichting. Dat zijn er 89. Het parlement wordt over de doelmatigheid van de inzet van dit type regelingen dus niet op structurele wijze geïnformeerd.

Het is eenvoudig om te concluderen dat er dus een grote blinde vlek is bij de inzet van fiscale instrumenten. De stimulering van 'schone' auto's is daarvan een treffende illustratie. Het doel is de uitstoot van CO₂ te verminderen. Daartoe is een aantal maatregelen ingevoerd die de verkoop van elektrische en hybride auto's moeten stimuleren. De verwachting is dat daardoor de uitstoot vermindert. Ook hier koos de regering de fiscale route. Zij zette de aanschafbelasting van een nieuwe auto (de BPM), de wegenbelasting en de inkomstenbelasting (door de lage bijtelling) in om mensen te stimuleren andere keuzes te maken.

Het verlies aan belastinginkomsten als gevolg van de inzet van dit instrument werd vervolgens niet bijgehouden. Na onderzoek door de Algemene Rekenkamer bleek dat verlies over de periode 2007-2013 ongeveer 5 miljard euro te zijn. Omgerekend was met elke bespaarde ton CO₂-uitstoot 1.000 euro fiscale aftrek gemoeid. Tegelijk leverde de maatregel ook nog eens minder CO₂-besparing op dan uit de officiële cijfers bleek. Want de aannames over uitstoot waren gebaseerd op de officiële testresultaten van fabrikanten. In de praktijk ligt het brandstofverbruik tot 35 procent hoger omdat het rijgedrag van bestuurders en de uitrusting van auto's nooit gelijk zijn aan de ideale testomstandigheden. En dan laat ik het hoofdstuk sjoemel-software nog achterwege.

Wie positief denkt, en stelt dat er hierdoor in elk geval veel elektrische en hybride auto's op de weg kwamen, komt helaas ook bedrogen uit. De overheid streefde ernaar tweehonderdduizend elektrische en hybride auto's op de weg te brengen, op een totaal van ongeveer 7,5 miljoen personenauto's. Dat is dus 2,5 procent van het hele wa-

Wat is de Algemene Rekenkamer?

De onafhankelijke Algemene Rekenkamer, gevestigd aan het Lange Voorhout in Den Haag, dateert in zijn huidige vorm van 1814 en controleert of de uitgaven van de rijksoverheid rechtmatig en doelmatig zijn gedaan. De uitgaven moeten in overeenstemming

'Omgerekend was met elke bespaarde ton CO₂-uitstoot, 1.000 euro fiscale aftrek gemoeid'

zijn met de regels en genomen besluiten, en de bestede bedragen moeten daadwerkelijk aan het beoogde doel zijn uitgegeven. In toenemende mate staat in onderzoek ook de vraag centraal of overheidsbeleid doel treft. Het bestuur van de Rekenkamer bestaat uit drie leden. Sinds 2015 is Arno Visser president van dit college. De twee andere bestuursleden zijn Francine Giskes en Ewout Irrgang. Bij de Rekenkamer werken zo'n 270 mensen.

genpark. Maar een aanzienlijk deel van die auto's wordt geleased en na een bepaalde kilometerstand of leeftijd verkocht en geëxporteerd. Het aantal 'fiscaal-gefinancierde' schone auto's is daarmee veel groter dan het aantal op de Nederlandse wegen; om er tweehonderdduizend op de weg te hebben, moeten er meer dan driehonderdduizend fiscaal zijn gefaciliteerd. Tel uit je winst.

En toch kent deze aanpak tot de dag van vandaag vele pleitbezorgers, en niet alleen ondernemers die geen 'dief van de eigen portemonnee' willen zijn. Ook deskundigen menen dat dit de juiste weg is. Mede daarom wordt het beleid om deze auto's vrij te stellen van aanschafbelasting en motorrijtuigenbelasting in elk geval tot 2025 voortgezet en uitgebreid. De regering overweegt nu om boven op deze fiscale voordelen ook een aanschafsubsidie van 6.000 euro in te voeren.

Soms verleiden fiscale regels wel degelijk veel meer mensen dan verwacht. Enkele jaren geleden werd de vrijstelling voor 'schenkingen eigen woning' verruimd, onder meer om de hoge hypotheekschulden te verminderen. Van die regeling is veel en intensief gebruik gemaakt. In 74 procent van de gevallen werd met behulp van het geschonken geld inderdaad de hypotheekschuld verminderd. Vooraf werd een effect van 100 miljoen euro geraamd. Uiteindelijk bleek dat er meer dan een miljard fiscaal was verrekend! Toch was dit succesverhaal niet in de jaarrekeningen van het ministerie terug te vinden. Er was onderzoek voor nodig.

Deze vrolijke bloemlezing laat zien dat fiscale instrumenten niet als vanzelf doeltreffend of doelmatig zijn, en dat ze meestal op gespannen voet staan met het parlementaire budgetrecht door een gebrek aan informatie. Toch worden de regelingen hoogst zelden aangepast en zijn ze blijvend populair.

Wat is dan de woeste aantrekkingskracht van het fiscale instrument? Misschien omdat het kan worden uitgevoerd zonder veel uitvoerings- en administratieve lasten. Die worden afgewenteld op de Belastingdienst. Bevorder vergroening, energiezuinigheid, economische bedrijvigheid, goed onderwijs of culturele ontwikkeling – zonder de last van subsidieaanvragen met een papierwinkel voor zowel aanvrager als verstrekker, en een uitgebreide voorlichting. Want gewone subsidies moeten niet alleen goed worden gecontroleerd, het bestaan ervan moet ook bekend zijn.

Hoogleraar belastingrecht Sigrid Hemels illustreerde een aantal jaren geleden aan de hand van de zogenoemde 'giftenaftrek voor steunstichtingen van fanfares, koren en sportverenigingen' hoe hilarisch dat kan uitpakken.

Zij schreef: 'Op 1 januari 2012 is een buitengewoon ingewikkelde regeling ingevoerd voor giftenaftrek voor steunstichtingen van fanfares, koren en sportverenigingen. In 2012 is slechts één steunstichting aangemeld, in 2013 tot juli twee. Fiscalisten voorzagen reeds toen de maatregel werd voorgesteld dat deze geen succes zou worden. Tijdens een overleg met een aantal belastingadviseurs, koepelverenigingen van fanfares en sportbonden en vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst dat de Staatssecretaris van Financiën in 2011 over de concept-uitvoeringsregeling had georganiseerd, vroeg ik hem waarom hij niet in plaats

van deze fiscale maatregel een voorlichtingscampagne startte over de reeds lang bestaande mogelijkheid om periodieke giften te geven aan verenigingen met meer dan 25 leden. Voorlichting zou goedkoper, effectiever en efficiënter zijn dan een moeilijke fiscale maatregel. Het ontvullende antwoord was: “Mevrouw, ik heb geen geld voor folders, alleen voor een belastingmaatregel.”

Fiscale regelingen zijn snel populair onder gebruikers, en leiden tot mond-tot-mondreclame. Zo is er in het Nederlandse bos- en natuurbeleid een reeks fiscale vrijstellingen voor eigenaren van bos. Zes van die vrijstellingen zijn in 2016 geëvalueerd. Daaruit komt naar voren dat de regelingen ‘goed bekendstaan’ bij de doelgroep, maar ook dat van geen van de regelingen is vast te stellen of en in hoeverre ze bijdragen aan de doelstellingen van het beleid. Zou de doelgroep bij wie de regelingen goed bekend en populair zijn, zelf redenen zien om ze ter discussie te stellen?

De vraag stellen is hem beantwoorden.

Ik heb dat zelf gemerkt bij bezitters van elektrische of hybride auto’s als ik ze vertelde over de uitkomsten van ons onderzoek. Hoe ongemakkelijk ze ook worden bij het horen van de feiten, ze blijven verdedigen dat het beleid wel verstandig móet zijn, goed

voor de portemonnee en het milieu. Vertegenwoordigers van ondernemersorganisaties die ik spreek, klagen graag over het gebrek aan zakelijkheid bij de overheid en pleiten voor vereenvoudiging van regels. Als ik ze dan wijs op de vele kostbare fiscale regelingen voor ondernemend Nederland die daarbij ook horen, krijg ik geen warm onthaal.

Dat is waar we anno 2019 staan. Onbekend is of al die regelingen doen wat ze moeten doen. Er gaat heel veel geld in om. Maar hoeveel? Niemand weet het. Krijgen burgers waar voor hun geld? Dat valt te bezien. Het parlement kan zijn budgetrecht steeds moeilijker invulling geven, maar is hieraan tegelijkertijd ook wel mede debet.

En toch is ondanks de vele uitzonderingen, regelingen en aftrekposten de totale belastingdruk hoog. De OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) liet vorig jaar zien dat Nederland tot de top-10 behoort. En dan hebben we het nog niet gehad over de voorstellen van de onderhandelingstafels die tot een klimaatakkoord moeten leiden. Ook daar wordt veel verwacht van de inzet van fiscale instrumenten: bevordering van fietsgebruik, schone auto’s, en de energietransitie van gas naar elektriciteit moeten vooral met fiscale instrumenten hun beslag krijgen.

Al die regelingen leiden tot een smalle belastinggrondslag en een opwaartse druk op de belastingtarieven. Want er moeten nog steeds voldoende publieke middelen worden geïnd om uitgaven aan bijvoorbeeld onderwijs, infrastructuur, sociale zekerheid, krijgsmacht, cultuur en ontwikkelings-samenwerking te bekostigen. Al die uitzonderingen, vrijstellingen, aftrekposten, boxen en bijzondere tarieven maken het fiscaal recht ook ingewikkelder uitvoerbaar – en sommigen voegen daaraan toe: minder rechtvaardig. Zo kan het gebeuren dat een

grote internationale onderneming wordt verweten dat zij niet of nauwelijks vennootschapsbelasting betaalt, terwijl diezelfde onderneming naar eer en geweten kan verklaren dat zij keurig alle regels naar hun wettelijke bedoeling volgt.

Ook komen de grenzen van de uitvoerbaarheid van dit systeem in zicht voor een Belastingdienst die piept en kraakt in al haar voegen. Kan het een verrassing zijn dat deze organisatie kampt met enorme uitvoeringsproblemen? De Belastingdienst is van de excellentie voorbeeldorganisatie die zij ooit was, geworden tot een nationaal zorgenkind. De dienst probeert twaalfhonderd (!) ICT-systemen in de lucht te houden en al die regelingen in onderlinge samenhang uit te voeren. Natuurlijk, bij die dienst is meer aan de hand, maar dat staat niet los van dit onderwerp.

Al geruime tijd wordt gewaarschuwd voor de kwetsbaarheid van

het fiscale bouwwerk. In 2012 gaf hoogleraar fiscaal recht Sjaak Jansen zijn afscheidsrede over fiscale instrumenten de veelzeggende titel *Het is uit de hand gelopen*. In 2013 stelde de door het kabinet ingestelde commissie-Dijkhuizen voor om veel regelingen af te schaffen. Ook emeritus hoogleraar fiscale economie Leo Stevens probeert het thema al jaren op de politieke agenda te krijgen. In 2017 deed hij samen

met hoogleraar Koen Caminada een voorzet tot belastinghervorming. Sinds de invoering van de inkomstenbelasting in 2001 is ‘een tegemoetkoming gecreëerd voor vrijwel elk huishouden’, betoogden zij. Hun stelling is: alle belastinguitgaven waarvan de effectiviteit niet is aangetoond, moeten worden afgeschaft om lagere belastingtarieven te realiseren.

Maar wie zet de eerste stap? Het is een klassiek *prisoners dilemma*. Wat was bedoeld als fiscale vrijplaats, houdt nu velen gevangen. Want niet alleen ‘vrijwel elk huishouden’ maar ook de expats, boseigenaren, (cultureel) ondernemers, zzp’ers, middenstanders, huiseigenaren zullen de eigen fiscale positie niet zomaar opgeven. Meewerken en de eigen voordelen ter discussie stellen – zonder te weten wat de ander doet – maakt je tot een dief van je eigen portemonnee. Maar ook als iedereen de eigen voordelen wel ter discussie wil stellen, is het alternatieve perspectief onzeker. Tegelijkertijd is het niet uitvoerbaar voor de Belastingdienst als het hele bouwwerk van bijzondere fiscale regelingen van de ene op de andere dag zou worden afgeschaft.

Dus zet niemand die eerste stap, want niemand is een dief van zijn eigen portemonnee. Daarom moet de politiek een uitweg bieden. Laat zien dat, waar zoveel beleid niet bewezen effectief en efficiënt is, een beëindiging van ‘fiscale detentie’ ieders positie kan verbeteren. Waar effectiviteit niet is bewezen en doelmatigheid niet aantoonbaar is, verdwijnt de rechtvaardiging voor het voortbestaan van een fiscale regel. Dan lonkt een plaats in het Belastingmuseum en een bordje met een aardige tekst over goede bedoelingen, in een vitrine tussen al die andere afgeschafte fiscale eigenaardigheden uit het verleden, zoals ooit de vrijgezellenbelasting om de bevolkingsgroei te stimuleren. **E**

‘Het parlement kan zijn budgetrecht steeds moeilijker invullen, maar is daaraan zelf mede debet’

HET BELASTINGMUSEUM in Rotterdam heeft tot en met 19 mei een expositie met als titel *Bizarre belastingen*.

