

Beleidsdoorlichting van de evaluaties van belastinguitgaven

Inhoudsopgave

I Beleidsdoorlichting

1. Inleiding
2. Wat is er afgesproken
3. Inhoud en uitvoering van een evaluatie ex-post
4. Doel en criteria evaluatie belastinguitgaven
5. Huidige stand van zaken evaluaties
6. Evaluaties in beleidsdiscussies
7. Conclusies

II Punten van de Algemene Rekenkamer

1. Oordeel van de Algemene Rekenkamer
2. Rol en toepassing van het toetsingskader
3. Aandacht voor de uitvoeringskosten
4. Beleidsverantwoordelijkheid in departementale begrotingen

Bijlagen

1a Stand van zaken evaluaties belastinguitgaven

1b Aandacht voor de uitvoeringskosten

1c Uitbesteding onderzoeksbureaus

1d Onderbouwing onderzoek doeltreffendheid instrument

I 1. Inleiding

In de afgelopen 5 jaar zijn de belastinguitgaven geëvalueerd. Dit is de eerste keer dat een cyclus is doorlopen. Deze evaluatie zet de ervaringen en conclusies van de uitgevoerde evaluaties op een rij en is daarmee een beleidsdoorlichting, het sluitstuk van deze cyclus van de evaluaties van belastinguitgaven. Deze beleidsdoorlichting wordt ook genoemd in begroting IX B van het ministerie van Financiën als instrument voor het bereiken van de operationele doelstelling vier¹ binnen het beleidsartikel belastingen. Doelstelling vier betreft het evalueren van fiscale wet- en regelgeving.

Kernvraag van deze beleidsdoorlichting is of de evaluaties van de belastinguitgaven de afgelopen jaren goed zijn uitgevoerd. Daarnaast is aan deze beleidsdoorlichting een aantal onderwerpen toegezegd door de Minister van Financiën². Punten van aandacht hierbij betreffen de departementale verantwoording van belastinguitgaven, de toepassing van het toetsingskader en de aandacht aan uitvoeringskosten binnen evaluaties

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door de afdeling Analyse binnen het ministerie van Financiën, die verantwoordelijk was voor de evaluaties van de belastinguitgaven. Dit onderdeel van Financiën wordt geacht onafhankelijk te staan van de wetgevende en uitvoerende directies. Daarnaast is het resultaat van deze beleidsdoorlichting voorgelegd aan de directie Fiscaal Economische Zaken en Bureau Beleidsonderzoek van het Ministerie van Financiën en aan Professor Doctor Arthur Ringeling als onafhankelijke partij ter verdere waarborging van de onafhankelijkheid van dit onderzoek.

I 2. Wat is er afgesproken.

In dit hoofdstuk wordt in het kort de historie van belastinguitgaven weergegeven en de aanleiding voor het evaluatiebeleid rondom belastinguitgaven. De toegenomen aandacht voor belastinguitgaven heeft er toe geleid dat afspraken zijn gemaakt hoe de belastinguitgaven moeten worden behandeld in de begroting. Deze regels zijn sinds 2001 opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften (meest recente versie 2010, deel 1, pagina 56) en de evaluatiebepalingen in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (2006). De RPE 2006 is tegenwoordig opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2010 (pagina 62 tot en met 67).

¹ In de begroting van het Ministerie van Financiën wordt deze beleidsdoorlichting genoemd (Kamerstuk 31924 IXB, nr.1, pag. 42) als instrument voor het bereiken van operationele doelstelling 4.

² In navolging van het schriftelijk overleg gehouden op 21 november 2008 (Kamerstuk 26452, nr. 9) met de Vaste Kamercommissie voor Financiën en de commissie voor de Rijksuitgaven. Aanleiding voor dit schriftelijke overleg was het rapport van de Algemene Rekenkamer “Belastingen als beleidsinstrument, Terugblik 2008”.

Aanleiding voor beleid

Tijdens de Algemene Financiële beschouwingen en de behandeling van de begroting van Financiën op 1 oktober 1997 is de toezegging gedaan in het vervolg jaarlijks een overzicht van de belastinguitgaven te verstrekken. Dit gebeurde mede naar aanleiding van de motie van het lid Van der Ploeg (Kamerstuk 25600, nr. 43). Deze motie nodigt de regering uit elk jaar met een evaluatie te komen van de belastinguitgaven waarbij wordt aangegeven of het instrument beantwoordt aan zijn doelstelling en hoe de budgettaire raming zich verhoudt tot de feitelijke uitgaven. Overwegingen die hierbij van belang waren, was ten eerste de rol van belastinguitgaven in het inkomens-, werkgelegenheids- en milieubeleid en ook de risico's voor de beheersing van de begroting door deze ondoorzichtige en onbeheersbare vorm van belastingheffing. Daarnaast gaf de Tweede Kamer aan dat het voor het parlement cruciaal is dat de kosten van deze maatregelen zichtbaar en controleerbaar blijven.

Sinds de Miljoenennota van 1999 worden dan ook de belastinguitgaven in een aparte bijlage gepresenteerd (bijlage 5 van de Miljoenennota). Er werd gestart met een overzicht van de belastinguitgaven in de loonbelasting, de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting met daarbij een raming van het budgettaire belang. Later in 2003 zijn de belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen daaraan toegevoegd.

Definitie belastinguitgave

Reeds in 1987 heeft de werkgroep Schoemaker een rapport uitgebracht over de definitie van belastinguitgaven in het rapport "Belastinguitgaven in de Nederlandse inkomstenbelasting en de loonbelasting" (pag.16). Bij de samenstelling van het overzicht van belastinguitgaven is in de Miljoenennota van 1999 uitgegaan van deze definitie:

Een belastinguitgave is een overheidsuitgave in de vorm van een derving of een uitstel van belastingontvangsten die voortvloeit uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingstructuur van de wet.

De primaire heffingsstructuur kwalificeert de werkgroep Schoemaker als 'de meest neutrale verwijzing naar de eigenlijke fiscale doelstelling dat een belasting wordt geheven ter financiering van overheidsuitgaven, op een zodanige wijze dat de daaruit voortvloeiende lasten op evenwichtige wijze wordt verdeeld³. Voor de inkomstenbelasting geldt de draagkracht als maatstaf voor de evenwichtige wijze van verdeling van de lasten.

³ 12^e rapport van de studiegroep begrotingsruimte, pagina 78.

Aan belastinguitgaven liggen vaak instrumentele doelen ten grondslag, zoals het bevorderen van ondernemerschap of het behoud van natuur en milieu. Maar niet alle belastinguitgaven zijn stimuleringsmaatregelen. Sommige belastinguitgaven kennen een andere achtergrond, bijvoorbeeld om uitvoeringstechnische overwegingen of om doelmatigheidsoverwegingen. Een voorbeeld hiervan is de aftrek afkoopsommen echtscheidingsuitkeringen. Er is bij deze belastinguitgave uit doelmatigheidsoverwegingen voor gekozen om het rondpompen van geld te voorkomen (hogere subsidie, die vervolgens wordt belast). Er is met deze regeling verder geen beleidsmatig doel beoogd.

Verantwoordelijkheid Rijksoverheid

In 1999 is met de nota Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB) een nieuwe begrotingsopzet aangekondigd. Dit gebeurde op aandringen van de Tweede Kamer. Deze wilde sneller verantwoording van het bestede geld en een inzichtelijker begroting en jaarverslag. Sinds de invoering van VBTB staat bij de begroting en de verantwoording (het jaarverslag) de koppeling tussen beleid, prestaties en geld centraal. Met ingang van het jaar 2002 zijn de belastinguitgaven onderdeel van de VBTB-systematiek. In de Rijksbegrotingvoorschriften (RBV 2001) is vanaf dat jaar expliciet opgenomen dat belastinguitgaven op te vatten zijn als instrumenten van beleid, zodat departementen de belastinguitgaven die zij inzetten voor het realiseren van beleidsdoelstellingen op hun beleidsterrein moeten opnemen en verantwoorden in hun begrotingen en jaarverslagen. De belastinguitgaven leiden tot een derving van belastinginkomsten, zodat de budgettaire verantwoording van belastinguitgaven verloopt via de begroting van het ministerie van Financiën.

Ter begeleiding van de VBTB-integratie van de belastinguitgaven worden vanaf het begrotingsjaar 2002 in de belastinguitgavenbijlage afzonderlijk vermeld welke beleidsdoelstellingen worden beoogd, welke evaluaties zijn afgerond of gepland en welke ministeries in VBTB-termen verantwoordelijk zijn. Hierbij is dus sprake van een sluitend verantwoordingskader.

In 2003 constateerde de Algemene Rekenkamer dat de beleidsmatige verantwoording van belastinguitgaven in de praktijk nog niet vlekkeloos verliep. De Algemene Rekenkamer heeft erop aangedrongen dat de regel wordt nageleefd om beleidsinstrumenten tenminste eens in de vijf jaar te evalueren en daarbij aandacht te besteden aan de effectiviteit van de regeling. De minister van Financiën heeft deze aanbeveling toen onderschreven. Om ook in de praktijk een sluitend verantwoordingskader zoveel mogelijk te garanderen en om te waarborgen dat alle relevante aspecten aan de orde komen is in de Miljoenennota van 2004

de afspraak opgenomen dat het Ministerie van Financiën een meer sturende rol zal vervullen dan wel het voortouw zal nemen bij de evaluatie van belastinguitgaven, waarbij voor iedere belastinguitgave het relevante departement wordt betrokken. Het Ministerie van Financiën voert hierover de coördinatie.

I 3. Inhoud en uitvoering van een ex-post evaluatie

Verschijningsvormen van een evaluatie ex-post

De beleidsevaluatie ex-post kent twee verschillende verschijningsvormen. De eerste vorm betreft de beleidsdoorlichting. Bij een beleidsdoorlichting vindt een evaluatie van beleid plaats op het niveau van de algemene of operationele doelstellingen. De tweede vorm is het effectenonderzoek ex-post waarbij de netto-effecten van beleid worden geëvalueerd. De evaluatie van een belastinguitgave is een voorbeeld van de tweede vorm.

Bepaling van periodiciteit in de RPE

De regel dat beleid gericht op algemene of operationele doelstellingen eens in de vijf jaar moeten worden geëvalueerd, is met ingang van 2006 gewijzigd in de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie Rijksoverheid 2006 (RPE 2006)⁴. Regelingen hoeven niet meer perse iedere vijf jaar worden onderzocht, maar met een termijn die aansluit bij de beleidscyclus⁵, zodat de informatie uit de evaluatie ook ten behoeve van het beleid kan worden gebruikt. Het blijft volgens de RPE 2006 echter wel de bedoeling het beleid met een zekere regelmaat – vier, vijf of zeven jaar – te evalueren. Uit de RPE 2006 blijkt echter ook dat de eis van periodiciteit alleen gesteld wordt aan beleidsdoorlichtingen (dus evaluatie van de algemene of operationele doelstellingen van beleidsartikelen) en deze eis van periodiciteit voor effectenonderzoek ex-post is losgelaten.

Aan evaluaties van belastinguitgaven wordt de eis van het uitvoeren van een periodieke evaluatie volgens de RPE 2006 dus niet meer gesteld. De evaluatie van een belastinguitgave behelst namelijk geen algehele beleidsdoorlichting, maar betreft alleen een partiële analyse van de werking van alleen dit instrument en de bijdrage van dit instrument aan de geformuleerde beleidsdoelstellingen. De analyse en werking van andere instrumenten (fiscale en niet-fiscale) binnen hetzelfde beleidsveld en die mogelijk mede bijdragen aan het bereik van de beleidsdoelstellingen vallen daarbuiten.

⁴ Overigens bestaat de RPE 2006 niet meer als zelfstandige regeling, maar is deze opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

⁵ Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006, Staatscourant 28 april 2006, nr. 83, p.14.

Kwaliteitseisen in de RPE

Als kwaliteitsnorm is in de RPE 2006 vastgelegd dat de beleidsinformatie binnen het departement op een ordelijke, controleerbare en deugdelijke wijze tot stand moet zijn gekomen. Verder wordt als norm gesteld dat de beleidsinformatie niet strijdig mag zijn met de financiële informatie in de begroting of het jaarverslag en dat de informatiebron duidelijk moet zijn weergegeven.

Daarnaast wordt in de Miljoenennota 2004 gesteld dat bij belastinguitgaven die zich niet kwalificeren als stimuleringsregeling kan worden volstaan met het evalueren van de doelmatigheid. Het evalueren van effectiviteit komt immers alleen aan de orde indien sprake is van een fiscale stimuleringsregeling.

I 4. Doel en criteria evaluatie belastinguitgaven

Operationele doelstelling 4 luidt als “het evalueren van fiscale wet- en regelgeving”.

Kernvraag van deze beleidsdoorlichting is dan ook de vraag of de belastinguitgaven in deze evaluatiecyclus volgens de geldende criteria uit de RPE/Rijksbegrotingsvoorschriften⁶ zijn geëvalueerd. Criteria die hierbij aan de orde komen zijn:

- de beantwoording van vier centrale vragen die in een ex-post evaluatie centraal staan⁷;
- de onafhankelijkheid van de evaluatieonderzoeken.

Vier algemene vragen staan in een ex-post evaluatie centraal:

1. Is er sprake van doelbereiking en in hoeverre?
2. Is het instrument doeltreffend: in welke mate is het realiseren van de doelstellingen van beleid toe te schrijven aan het instrument?
3. Is het instrument doelmatig (kosteneffectief)? Hier worden de middelen tegen de effecten afgezet.
4. Is het instrument doelmatig uitgevoerd? Het gaat hierbij om de doelmatigheidsgegevens van de uitvoering.

Vragen 1 en 2 betreffen de effectiviteitsvraag of het doel is bereikt. Vraag 3 en vraag 4 betreffen beiden doelmatigheidsvragen. Bij vraag drie komen zaken aan de orde of een belastinguitgave het meest efficiënte instrument is om een bepaalde beleidsdoelstelling te bereiken of dat dit efficiënter kan via een subsidie of ander instrument. Vraag 4 betreft de

⁶ Rijksbegrotingsvoorschriften 2010, Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid (RPE), pagina 62 t/m 67.

⁷ Zie “Handreiking ex post evaluaties” www.minfin.nl/Onderwerpen/Begroting/VBTB/Evaluatieonderzoek

uitvoeringskosten van de belastingdienst en administratieve lasten voor de burger en het bedrijfsleven.

Analyse

De RPE gaat in eerste instantie uit van het kwantitatief bewijzen van oorzakelijke verbanden tussen doel, bij wet gestelde meetbare indicatoren, en middel, de instrumenten. Om hieraan te kunnen voldoen is een doel in kwantitatieve vorm en de beschikbaarheid van gegevens vereist waarmee de oorzakelijke verbanden aangetoond kunnen worden. Voor de fiscale instrumenten in de meeste evaluaties geldt dat aan deze eisen slechts in zeer beperkte mate voldaan is. In dergelijke gevallen wordt kwalitatief onderzoek verricht.

Kwalitatief en kwantitatief onderzoek sluiten elkaar niet uit, maar zijn complementair aan elkaar. Met kwalitatief onderzoek kan inzicht worden verkregen in de validiteit van veronderstelde relaties: wat zijn de oorzakelijke relaties tussen de verschillende variabelen en hoe beïnvloeden ze elkaar? Met kwantitatief onderzoek wordt onderzocht in hoeverre relaties statistisch aantoonbaar zijn. In bijlage 1a is voor iedere belastinguitgave nagegaan in de betreffende evaluatie of deze belastinguitgave doelmatig en / of doeltreffend wordt bevonden en of er sprake is van kwantitatief en/of kwalitatief onderzoek.

Uit analyse van alle evaluaties van de belastinguitgaven komt naar voren dat bovenstaande vier vragen meestal wel in de verschillende evaluaties van belastinguitgaven te vinden zijn.

Vraag 1 Is er sprake van doelbereiking en in hoeverre?

Deze vraag gaat alleen over doelbereik (bruto-effectiviteit). De bruto-effectiviteit wordt niet alleen bepaald door de effecten van beleid (netto-effectiviteit), maar ook door de effecten van externe factoren (zie figuur 1 voor de onderlinge relaties).

De doelen van de fiscale instrumenten zijn bijna zonder uitzondering niet in kwantitatieve prestatie-indicatoren geformuleerd. Vaak is sprake van algemene formuleringen, zoals “ het stimuleren, bevorderen, ondersteunen van bepaald gedrag, zonder specificatie van de mate waarin. Dit maakt het beantwoorden van de eerste vraag op een kwantitatieve manier lastig. In een groot deel van de evaluaties wordt daarom alleen in kwalitatieve zin ingegaan op het bereik van de beleidsdoelstellingen (vraag 1). Echter, dit is niet onoverkomelijk zolang er maar een beargumenteerde keuze gemaakt wordt voor een specifieke onderzoeksvraag en de te hanteren onderzoeksmethode. In de vakliteratuur wordt bovenstaand criterium ook wel een validiteitscriterium genoemd.

Vraag 2 Is het instrument doeltreffend, in welke mate is het realiseren van de doelstellingen van beleid toe te schrijven aan het instrument?

Ook de tweede vraag, de doeltreffendheid van het instrument, is in veel evaluaties vaak lastig te beantwoorden. In de meeste uitgevoerde evaluaties van belastinguitgaven wordt wel ingegaan op het gebruik van het fiscale instrument en de effecten van het gebruik. Echter, een causale relatie tussen het gebruik van het fiscale instrument en de bijdrage van het instrument aan de realisatie van beleidsdoelstellingen is dikwijls niet éénduidig vast te stellen. Hier zijn verschillende oorzaken voor aan te wijzen.

- Zoals eerder genoemd komt het regelmatig voor dat er geen kwantitatief beleidsdoel is omschreven, wat het moeilijk maakt om naast de mate van doelbereiking (vraag 1) ook de mate van doeltreffendheid goed te kunnen beantwoorden (vraag 2) . De vraag in hoeverre een belastinguitgave heeft bijgedragen aan het realiseren van het doel kan wel worden beantwoord, maar niet of daarmee het doel deels of geheel is bereikt. Voorbeelden hiervan zijn onder andere de BTW-faciliteiten op het gebied van cultuur en een aantal belastinguitgaven in de landbouw.
- Daarnaast vormt de beschikbaarheid van gegevens soms een probleem, waardoor het niet mogelijk is een significant onlosmakelijk verband aan te tonen tussen de inzet van het instrument en de realisatie van beleidsdoelstellingen. Voorbeelden hiervan zijn de evaluatie van de ondernemersfaciliteiten en de evaluatie van de fiscale maatregelen in de zeescheepvaart.
- Een andere oorzaak is gelegen in het feit dat het fiscale instrument slechts één van de instrumenten is die onderdeel uitmaakt van een breder palet aan beleidsinstrumenten, zoals subsidies of wet- en regelgeving. Een voorbeeld hiervan is de evaluatie van de Energie investeringaftrek. Dit fiscale instrument interfereert met andere instrumenten (SDE-subsidie) en andere systemen (ETS), waardoor het lastig is de bijdrage van de EIA te beoordelen in het bereiken van de beleidsdoelstelling (het bevorderen van investeringen in energiebesparing en duurzame energie).

Het ontbreken van de benodigde data om een verband aan te kunnen tonen tussen het gebruik van de regeling en de effecten zorgt ervoor dat de vraag over doeltreffendheid vaak lastig is te beantwoorden. Het streven is er ook niet op gericht om data te verzamelen als er in het kader van het voorkomen van administratieve lasten steeds minder informatie aan de burger en het bedrijfsleven wordt gevraagd. De beantwoording van de doeltreffendheidsvraag wordt daarom meestal in termen gedaan door het geven van inzicht in het gebruik van de regeling en het geven van een plausibele indruk van de effecten van het ingezette instrument. Deze plausibele effecten zijn dan meestal in kaart gebracht door middel van kwalitatief onderzoek in de vorm van interviews met sleutelpersonen, het houden van

enquêtes of door middel van een kwalitatief literatuuronderzoek. Harde conclusies over de doeltreffendheid van de fiscale faciliteit is meestal niet haalbaar.

Wanneer wel een uitspraak is gedaan over de doeltreffendheid van het instrument, komt dit in ongeveer driekwart van de onderzoeken naar voren uit het plausibel kunnen maken van onderlinge relaties. Bijlage 1d geeft een overzicht van de werkwijzen en methoden die zijn gebruikt bij de evaluatieonderzoeken om de doeltreffendheid in kaart te brengen met daarbij tevens het onderscheid wanneer de doeltreffendheid kwantitatief is aangetoond of dat deze plausibel is gemaakt.

Een illustrerend voorbeeld van een onderzoek waarbij de doeltreffendheid op een kwantitatieve manier is aangetoond zonder een specifiek meetbaar geformuleerde doelstelling is de evaluatie van de BTW-faciliteiten op het gebied van cultuur. De doelstelling van deze faciliteit is generiek geformuleerd als “het leveren van een bijdrage aan cultuur”. In het evaluatieonderzoek is onderzoek gedaan naar de bijdrage van het verlaagde Btw-tarief in de verschillende sectoren aan het bereiken van de geformuleerde doelstellingen op een zodanige wijze dat dit is te onderscheiden van de bijdragen van andere instrumenten. Daarbij zijn kwantitatieve methoden gehanteerd. De onderzoekers hebben eerst het effect op de vraag ingeschat met behulp van prijselasticiteiten. Vervolgens zijn de effecten geschat aan de hand van modelschattingen berustend op de micro-economische theorie van consumentengedrag.

Het is dus niet zo dat een gebrek aan een kwantitatief beleidsdoel kwantitatief onderzoek in de weg staat. Alleen kan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het instrument niet met een kengetal worden aangeduid (het doel is voor 50% of 100% gerealiseerd). Wel kunnen de bijdrage en de effecten van het fiscale instrument aan het realiseren van het doel met behulp van kwantitatieve methoden in kaart worden gebracht, waarbij de bijbehorende nuancerings kwalitatief worden ingekleurd.

In onderstaande tabel is aangegeven wat de uitslag is op basis van analyse naar de doeltreffendheid van het instrument in de verschillende evaluatieonderzoeken.

Tabel 1: Uitslag doeltreffendheid als aandeel van het totaal aan onderzochte belastinguitgaven

Doeltreffendheid instrument	Aandeel van het totaal aan onderzochte belastinguitgaven
Instrument is doeltreffend	65%
Instrument is niet doeltreffend	14%
Onbekend	16%
Ten dele doeltreffend	5%

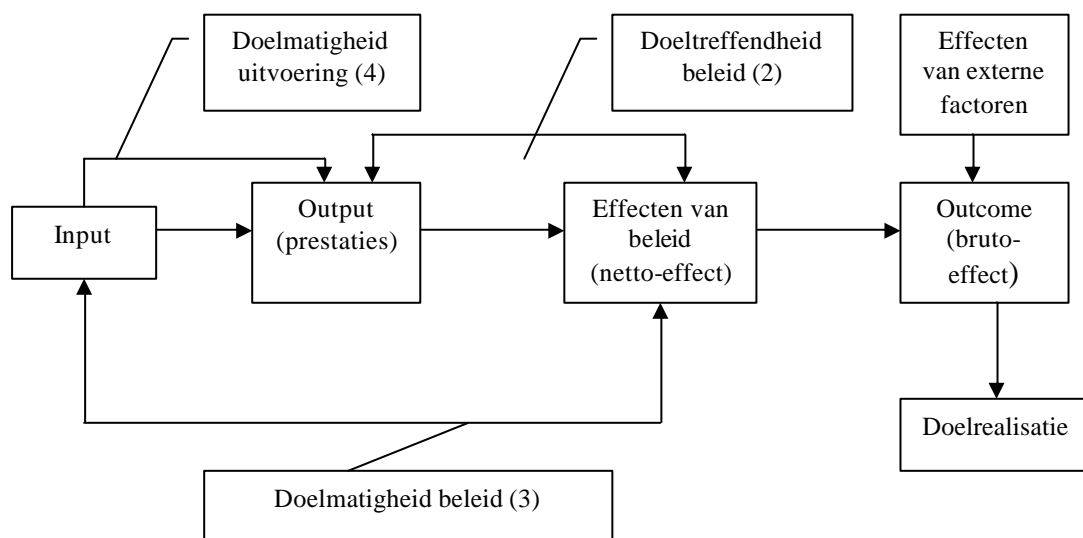
Uit bovenstaande tabel blijkt dat twee derde van de onderzochte belastinguitgaven doeltreffend wordt bevonden ten aanzien van de geformuleerde doelstellingen. In 16 % van de gevallen kon geen uitspraak worden gedaan over de doeltreffendheid van het instrument. Aangegeven redenen hiervoor zijn een gebrek aan gegevens, interactie met andere beleidsinstrumenten of dat de causaliteitsrelatie tussen de werking van het instrument en het bereiken van de doelstelling niet kon worden aangetoond danwel plausibel kon worden gemaakt.

Vraag 3 Is het instrument doelmatig (kosteneffectief)?

Opvallend is dat vraag 4 (doelmatigheidsvraag uitvoering) wel in de meeste evaluaties van belastinguitgaven voorkomt, maar vraag 3 (doelmatigheid instrument) zelden. De doelmatigheidsvraag wat betreft het instrument gaat over de kosten van het instrument in verhouding tot de resulterende effecten en daarmee de bijdrage van het instrument aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen in efficiëntietermen (kosteneffectiviteit). Hadden de doelstellingen van beleid bijvoorbeeld niet met minder middelen gerealiseerd kunnen worden of hadden er niet meer resultaten behaald kunnen worden met dezelfde inzet van middelen?

Onderstaande figuur maakt de relaties onderling duidelijk (ontleend aan de RPE 2006).

Figuur 1: Ambities van beleid en bedrijfsvoering



Een verklaring voor het ontbreken van een antwoord op de doelmatigheidsvraag over het instrument is dat een causale relatie tussen prestaties en effecten van beleid (de doeltreffendheid van beleid) niet altijd aan te tonen is (zoals bij de behandeling van vraag over doeltreffendheid instrument hierboven al naar voren kwam). Om iets over de doelmatigheid van het beleid te kunnen zeggen, is het echter wel noodzakelijk een indicatie

te kunnen geven van de effecten van beleid in verhouding tot de middelen. Het antwoord op vraag 2 over de doeltreffendheid van beleid vormt daarmee dus een bouwsteen voor het antwoord op vraag 3, de doelmatigheid van het beleid.

In de meeste evaluaties wordt daarom een plausibele indruk gegeven van de effecten van een ingezet instrument en wordt daarmee in feite alleen een antwoord gegeven op vraag 2, de doeltreffendheid van het beleid.

Vraag 4 Is het instrument doelmatig uitgevoerd?

Vraag 4, de doelmatigheidsvraag aangaande het uitvoeringsproces, refereert in verreweg de meeste evaluaties van belastinguitgaven naar de uitvoeringskosten van de belastingdienst en eventueel de bijkomende administratieve lasten voor de burger en het bedrijfsleven. Over het algemeen wordt alle beschikbare informatie over de uitvoeringskosten van belastinguitgaven opgenomen in de evaluatierapporten van belastinguitgaven. Voor de mate waarin en op welke manier in de evaluaties van belastinguitgaven aandacht wordt besteed aan de uitvoeringskosten wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van deel II van deze beleidsdoorlichting.

In onderstaande tabel is aangegeven wat de uitslag is op basis van analyse naar de doelmatigheid van het instrument in de uitvoering.

Tabel 2: Uitslag doelmatigheid instrument in de uitvoering als aandeel van het totaal aan onderzochte belastinguitgaven

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%

Uit bovenstaande tabel blijkt dat in driekwart van de gevallen het instrument doelmatig in de uitvoering wordt bevonden. Voor 11% van de evaluatieonderzoeken geldt dat geen uitspraak kon worden gedaan over de doelmatigheid van het instrument. Soms kwam dit door een gebrek aan gegevens, soms omdat er geen onderzoek naar gedaan was. In bijlage 1b is aangegeven in hoeverre de fiscale instrumenten doelmatig in de uitvoering zijn bevonden en hoeveel aandacht hieraan binnen het onderzoek is besteed.

Onafhankelijkheid

Een ander criterium dat van belang is om een antwoord te geven op de vraag of in de afgelopen periode de evaluaties van belastinguitgaven volgens de criteria van de RPE zijn uitgevoerd is de waarborging van de onafhankelijkheid van het onderzoek. Het is de keuze van het beleidsverantwoordelijke departement om de evaluatie van belastinguitgaven zelf te verrichten of uit te besteden aan een extern onderzoeksbureau.

Voor het waarborgen van onafhankelijkheid zijn verschillende mogelijkheden. Een eerste manier is het betrekken van onafhankelijken bij de opzet en de uitvoering van het onderzoek, bijvoorbeeld door het instellen van een onafhankelijke begeleidingscommissie bij evaluatieonderzoeken. Een tweede manier is het laten uitvoeren van het onderzoek door onafhankelijken binnen het ministerie (door een gespecialiseerde meer of minder onafhankelijke onderzoekseenheid binnen het eigen ministerie) of het laten uitvoeren van het onderzoek door externen. Een laatste mogelijkheid is het onderwerpen van het onderzoek aan een onafhankelijke toets.

Bij de evaluatie van belastinguitgaven zijn verschillende partijen betrokken: aan de ene kant het beleidsverantwoordelijke departement en aan de andere kant het ministerie van Financiën. Het ministerie van Financiën is per definitie bij alle evaluaties van belastinguitgaven betrokken vanwege het feit dat de budgettaire derving van belastinguitgaven aan de inkomstenkant van de begroting verantwoord worden. Dit maakt het ministerie van Financiën budgetverantwoordelijk voor alle belastinguitgaven. Het beleidsverantwoordelijke departement is het departement waarbij de belastinguitgave onderdeel uitmaakt van de instrumentenmix om de beleidsdoelstellingen van het desbetreffende departement te realiseren. Dit kan het ministerie van Financiën zelf zijn, maar het is ook mogelijk dat één of meerdere andere beleidsdepartementen beleidsverantwoordelijk zijn. In de Miljoenennota van 2004 is de afspraak vastgelegd dat het Ministerie van Financiën het voortouw heeft bij de coördinatie van de uitvoering van alle evaluaties van belastinguitgaven, maar dat het beleidsverantwoordelijke departement zelf verantwoordelijk is voor de uitvoering van de evaluatie van desbetreffende belastinguitgave.

Onafhankelijkheid vergroot de legitimiteit van een onderzoek en de daaruit voortvloeiende resultaten. Voor het waarborgen van de onafhankelijkheid is in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2010 opgenomen dat bij de uitvoering van evaluatieonderzoeken en bedrijfsvoeringsonderzoeken onafhankelijken bij het onderzoek moeten worden betrokken. De wijze waarop onafhankelijken bij het onderzoek betrokken zijn geweest moet worden beschreven in het onderzoeksrapport. Met onafhankelijken worden deskundigen bedoeld die

geen verantwoordelijkheid dragen voor het te onderzoeken beleid en waarvan een onafhankelijk oordeel mag worden verwacht. De keuze om een evaluatieonderzoek uit te besteden kan afhankelijk zijn van verschillende factoren:

- In de eerste plaats kan er door het uitbesteden van onderzoek deskundigheid worden ingehuurd. Externe onderzoeksbureaus zijn gespecialiseerd en beter geoutilleerd om op een meer doelmatige manier onderzoek te doen dan overheidsorganisaties. Bij onderzoeken waar gegevens voor nodig zijn waarover het Rijk al beschikt, kan dit anders liggen.
- Een tweede reden om onderzoek uit te besteden kan zijn omdat er onvoldoende capaciteit aanwezig is om het evaluatieonderzoek uit te voeren. In 2004 is bij het Ministerie van Financiën een aparte sectie “evaluaties belastinguitgaven” opgericht binnen Analyse / Algemene Fiscale Politiek om zich uitsluitend te kunnen richten op evaluatieonderzoek. Hiermee werd dus niet alleen voldoende capaciteit vrijgemaakt, maar werd er op deze manier ook voor gezorgd dat de evaluaties van belastinguitgaven meer prioriteit kregen en niet ondergesneeuwd werden door de dagelijkse werkzaamheden (“de waan van de dag”). Daarnaast staan deze werkzaamheden apart van de rest van de directie Algemene Fiscale Politiek en daarbinnen van de afdeling Analyse, zodat op die manier werd gestreefd naar (relatieve) onafhankelijkheid.
- Een derde reden van uitbesteding kan zijn dat de onafhankelijkheid hiermee kan worden vergroot. Het is overigens niet zo dat uitbesteed onderzoek per definitie onafhankelijker is dan onderzoek in eigen beheer. Maar een onderzoek verricht door een extern bureau impliceert wel dat dit door deskundigen is gedaan die geen verantwoording dragen voor het beleid, waardoor eerder kan worden aangenomen dat er sprake is van onafhankelijk verricht onderzoek.

In bijlage 1c is voor de uitgevoerde evaluatieonderzoeken aangegeven welke in eigen beheer door het ministerie van Financiën⁸ zijn uitgevoerd en welke zijn uitbesteed. Hieruit blijkt dat ruim een derde deel van de onderzoeken door het ministerie van Financiën in eigen beheer is uitgevoerd. Voor een deel is dit te verklaren door het feit dat deze belastinguitgaven op het beleidsterrein liggen van het ministerie van Financiën, zoals de toeslagen in box 3 en de fiscale behandeling vakantiebbonnen. Voor een ander deel is dit gedaan vanuit praktische overwegingen. Een voorbeeld van een onderzoek gedaan door het ministerie van Financiën vanuit praktische overwegingen is de evaluatie van de belastinguitgaven op het gebied van de accijnzen. Aangezien meerdere departementen

⁸ Cluster belastinguitgaven/ afdeling analyse/directie Algemeen Fiscale Politiek

hiervoor beleidsverantwoordelijk waren, heeft het ministerie van Financiën de penvoering en coördinatie van dit onderzoek gevoerd. De andere betrokken beleidsdepartementen waren vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie.

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. In dit laatste geval nam iemand van de sectie "Evaluaties belastinguitgaven" in de begeleidingscommissie deel. Rol van de sectie in de begeleiding van deze onderzoeken was het toezien op het stellen van de juiste vragen in de evaluatie, het kritisch volgen van de gebruikte onderzoeksmethode en de waarborging van de onafhankelijkheid van het onderzoek.

I 5. Huidige stand van zaken evaluaties

In overzicht 1a staan alle belastinguitgaven genoemd die sinds 2004 en nog steeds anno 2009 als belastinguitgave worden gekwalificeerd. Schuin gedrukt zijn belastinguitgaven waarvan wel een evaluatie is uitgevoerd, maar die inmiddels niet meer bestaan. In totaal zijn dit circa honderd belastinguitgaven. Het grootste deel hiervan is in de afgelopen jaren geëvalueerd. In overzicht 1a komt per belastinguitgave verder aan de orde:

- het budgettaire beslag van de faciliteit in 2009,
- welk departement beleidsverantwoordelijk is,
- onder welk begrotingsartikel van de departementale begroting de belastinguitgave valt,
- het jaar van de evaluatie,
- door wie de evaluatie is uitgevoerd,
- of in de evaluatie uitspraken gedaan zijn over doelmatigheid en/of doeltreffendheid van de regeling,
- of er sprake is van een kwantitatieve en/of kwalitatieve evaluatie,
- of de doelstelling nog steeds actueel is,
- het kabinetstandpunt over de evaluatie,
- de vindplaats van de evaluatie en het kabinetstandpunt in de Tweede Kamerstukken.

Een aantal evaluaties is nog gaande en wordt waarschijnlijk in 2010 opgeleverd. Dit betreffen de belastinguitgaven op het gebied van de bedrijfsopvolgingsfaciliteiten (stakingsaftrek, doorschuiving stakingswinst, bedrijfsopvolgingsfaciliteit in successiewet, doorschuiving winst aanmerkelijk belang bij aandelenfusie en vrijstelling overdrachtsbelasting bedrijfsoverdracht

in familiesfeer), een aantal btw-faciliteiten (vervoer van personen, voedingsmiddelen horeca, sportclubs, vakbonden e.d., en fondswerving) en de kleine ondernemersregeling.

Van een aantal evaluaties is in de Miljoenennota van 2008 afgesproken deze (voorlopig) niet uit te voeren. Dit betreffen de volgende belastinguitgaven (zie tabel 3) met daarbij de reden vermeld waarom voorlopig is afgezien van een evaluatie.

Tabel 3: Overzicht van belastinguitgaven waarvan (vooralnog) geen evaluaties worden verricht en die wel sinds 2004 bestaan

Werknemersspaarregelingen (o.a. spaarloon)	Evaluatie volgt in lagere jaren ivm beleidsaanpassingen
Feestdagenregeling	Geen evaluatie, deze regeling wordt geïntegreerd in de werkkostenregeling
Ouderschapsverlofkorting	Evaluatie volgt in latere jaren ivm recente beleidsaanpassingen
Arbeidskorting voor ouderen	Evaluatie volgt in latere jaren ivm recente beleidsaanpassingen
Levensloopverlofkorting	Evaluatie volgt in latere jaren ivm recente beleidsaanpassingen
Vrijstelling voorwerpen van kunst en wetenschap forfaitair rendement	Evaluatie weinig zinvol, regeling is nog nauwelijks van de grond gekomen
Vrijstelling forfaitair rendement en heffingskorting sociaal-ethisch beleggen	Evaluatie weinig zinvol, regeling is nog nauwelijks van de grond gekomen
Vrijstelling forfaitair rendement en heffingskorting cultureel beleggen	Evaluatie weinig zinvol, regeling is nog nauwelijks van de grond gekomen.
Vrijstelling spaarloon- en premiespaarregeling forfaitair rendement	Evaluatie volgt in latere jaren
Teruggaaf internationaal gecombineerd vervoer	Evaluatie weinig zinvol, regeling is nauwelijks van de grond gekomen.
Gedeeltelijke vrijstelling van inkomsten uit kamerverhuur	Evaluatie volgt in latere jaren
Aftrek afkoopsommen echtscheidingsuitkeringen	Voorstel wordt deze belastinguitgave af te voeren
Verlaagd tarief glastuinbouw	geen evaluatie ivm derogatie verlenging
Kermissen, attractieparken, sportwedstrijden en –accommodatie	geen evaluatie, was destijds in coalitie akkoord opgenomen om af te schaffen
BTW-vrijstelling voor de post	Geen evaluatie ivm nieuwe postwet

Bron: Miljoenennota 2008

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat van de evaluaties die (nog) niet zijn uitgevoerd van de huidige bestaande belastinguitgaven en die wel al sinds 2004 bestaan, meestal als reden wordt genoemd dat een evaluatie in latere jaren volgt in verband met beleidsaanpassingen of dat de betreffende regeling nauwelijks nog van de grond is gekomen. Een evaluatie heeft namelijk alleen nut indien er al resultaten, in de zin van prestaties of effecten, te verwachten zijn. Als een beleidsaanpassing recent heeft plaatsgevonden, kunnen de effecten hiervan pas een aantal jaren daarna verwacht worden.

De huidige lijst van belastinguitgaven, zoals weergegeven in overzicht 1a, wijkt af van de situatie in 2004. In de afgelopen jaren zijn verschillende regelingen die nog wel bestaan maar niet meer als belastinguitgave worden gekwalificeerd, geschrapt uit bijlage 5 en zijn er ook verschillende nieuwe faciliteiten in het leven geroepen, zodat een evaluatie nog niet aan de orde is geweest.

Niet meer als belastinguitgaven gekwalificeerd

Van de belastinguitgaven die uit bijlage 5 zijn verdwenen, is de conclusie getrokken dat zij niet langer worden beschouwd als belastinguitgave, maar onderdeel uitmaken van de primaire heffingsstructuur. Dit betreffen met name de algemene vrijstelling in box 3, het

kwart- en halftarief in de motorrijtuigenbelasting en de vrijstelling bepaalde uitkeringen (onder andere de huursubsidie). Over de algemene vrijstelling in box 3 is geconcludeerd dat deze de doelmatigheid bevordert van de heffing en bovendien vergelijkbaar is met de algemene heffingskorting in box 1 bij het draagkrachtbeginsel van de inkomensheffing. Om die reden is deze vrijstelling op te vatten als onderdeel van de primaire heffingstructuur. De vrijstelling bepaalde uitkeringen vindt haar grond primair in de administratieve eenvoud en heeft per saldo een neutrale uitwerking op het totaal van de Rijksbegroting. Het kwarttarief en het halftarief van de MRB zijn omgezet in zelfstandige tarieven en behoren daarmee eveneens tot de primaire heffingstructuur. Het lijkt erop dat de definitie van belastinguitgave de facto, door het afvoeren van deze belastinguitgaven die louter bestaan omwille van doelmatigheid, veranderd is en dat een instrumentele functie (dat wil zeggen i.c. het stimuleren van gedrag) aan het begrip belastinguitgave als noodzakelijke voorwaarde is toegevoegd.

Nieuwe belastinguitgaven in bijlage 5

Naast het afvoeren van belastinguitgaven ook verschillende belastinguitgaven aan het overzicht van bijlage 5 in de Miljoenennota toegevoegd. Door de (te) recente invoeringsdatum vallen deze buiten de doorlichting. Nieuwe belastinguitgaven die de afgelopen jaren zijn geïntroduceerd met een relatief groot budgettair beslag zijn onder meer de aftrek wegens geen of geringe woningschuld (2004) en de arbeidskorting voor ouderen (2002). Andere recent geïntroduceerde belastinguitgaven met een kleiner budgettair beslag zijn: de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid (2007), de verlaging fiscale bijtelling (zeer) zuinige auto's (2008), de doorwerkbonus (2009), de faciliteiten successiewet algemeen nut beogende instellingen (2006), uitbreiding bonus zuinige auto's (2009), stimulators euro-6 dieselpersonenauto's (2011), nihil tarief zeer zuinige auto's (2010), de vrijstelling overdrachtsbelasting stedelijke herstructurering (2003, 2005 en 2006 ingevoerde regelingen) en de vrijstelling natuurgrond (OFM 2008).

I 6. Evaluaties in beleidsdiscussies

Het is gebruikelijk dat een evaluatie van een belastinguitgave na afronding vergezeld van een kabinetstandpunt naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. In het kabinetstandpunt worden vaak kort de conclusies van de evaluatie opgesomd en worden er, afhankelijk van de conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid, eventuele beleidswijzigingen voorgesteld. In overzicht 1a is voor iedere belastinguitgave opgenomen of deze belastinguitgave doelmatig en/of doeltreffend in de evaluatie van de betreffende belastinguitgave is bevonden.

Indien een belastinguitgave zowel doelmatig als doeltreffend wordt bevonden, ligt een beleidswijziging niet voor de hand. Al kan het dan natuurlijk nog steeds op politiek niveau

wenselijk zijn toch een beleidswijziging voor te stellen vanwege een gewijzigde beleidsprioritering. Indien een belastinguitgave minder goed op doelmatigheid en/of op doeltreffendheid scoort, is het waarschijnlijker hier een beleidswijziging voor aan te dragen, mits dit natuurlijk ook politiek wenselijk is.

In overzicht 1a wordt naast de doelmatigheid en/of doeltreffendheid aangegeven of er in het bijbehorende kabinetstandpunt een beleidswijziging wordt voorgesteld.

- Voor belastinguitgaven die doeltreffend en doelmatig zijn bevonden, geldt dat het beleid meestal ongewijzigd wordt voortgezet (bijvoorbeeld ondernemersfaciliteiten, verlaagde Btw-tarieven). Hierbij past de kanttekening dat de doeltreffendheid / doelmatigheid sec voor doelstelling van de belastinguitgaven zelf geldt, maar niet in alle gevallen voor bredere (kabinets)doelstellingen.
- Wanneer er bepaalde specifieke aandachtspunten in de uitvoering of anderszins naar voren zijn gekomen in de evaluatie, worden deze meestal overgenomen in de kabinetsreactie en vervolgens in de praktijk opgevolgd (bijvoorbeeld EIA, MIA, VAMIL, Groen Beleggen).
- In het geval een belastinguitgave bijzonder effectief blijkt te zijn, wordt in de kabinetsreactie voorgesteld deze belastinguitgave te intensiveren (bijvoorbeeld de aftrek speur- en ontwikkelingswerk).
- Indien een belastinguitgave niet effectief en efficiënt blijkt te zijn, wordt meestal in de kabinetsreactie voorgesteld deze af te bouwen of af te schaffen (bijvoorbeeld afbouw indirecte variant durfkapitaalregelingen, stapsgewijze verkleining tariefverschil rode en blanke diesel en afschaffing monumentenaftrek).
- Bij een aantal kabinetsreacties worden geen beleidsconclusies getrokken. Voorbeelden hiervan zijn de kabinetsreacties behorend bij de evaluatie van de giftenaftrek en de evaluatie van de afdrachtsvermindering onderwijs. Bij de laatstgenoemde evaluatie is expliciet een reden vermeld; hierbij wordt verwezen naar de uitwerking van het Coalitieakkoord dat ten tijde van het uitkomen van de evaluatie in de maak is.
- Soms komt het ook voor dat een duidelijke boodschap in het kabinetstandpunt is verwoord, maar dat het beleidsvoornemen uiteindelijk niet wordt doorgevoerd. Hieronder volgen een paar voorbeelden.

De meewerkaftrek

In het kabinetstandpunt heeft het kabinet geconcludeerd dat de meewerkaftrek afgeschaft kan worden (kamerstuk 29949, nr. 56, pag. 5). Er waren inmiddels voldoende andere instrumenten om fiscaal met de meewerkende partner rekening te houden, die bovendien

meer paste binnen het huidige tijdsbeeld. Het voorstel tot afschaffing van de meewerkaf trek heeft het kabinet in het Belastingplan 2009 opgenomen. Bij de Kamerbehandeling bleek dat de Kamer het oordeel van het Kabinet niet deelde en gaf de Kamer een groot gewicht aan de relatieve administratieve eenvoud van de regeling ten opzichte van de alternatieven van formele loondienst of man/vrouw firma.

De kindertoeslag

In de beleidsconclusies uit de evaluatie staat dat de kindertoeslag op het heffingsvrij vermogen in box 3 kan vervallen (kamerstuk 30375, nr.2, pag. 46). Hiervan is tot nu toe geen sprake.

Verlaagd tarief kleine brouwerijen en verlaagd tarief OV-bussen

In het kabinetstandpunt (kamerstuk 31200 IXB, nr. 18) behorend bij de evaluatie naar de belastinguitgaven op het gebied van de accijnzen wordt voorgesteld twee verlaagde accijnstarieven af te schaffen. Over het verlaagde tarief kleine brouwerijen staat vermeld dat het kabinet een voorstel zal indienen tot afschaffing daarvan. Naar aanleiding van het rapport zijn er kamervragen gesteld, en bleek dat er weinig draagvlak was voor het nemen van deze maatregel, waardoor er uiteindelijk van is afgezien.

Wat betreft het verlaagde tarief voor OV-bussen op LPG was het kabinet van mening dat deze regeling kan worden afgeschaft, omdat er inmiddels nog schonere alternatieven zijn. Uiteindelijk is geconcludeerd, dat dit geen reden is om de eveneens relatief schone vorm van LPG niet te ondersteunen.

De mogelijkheid van algemeen overleggen en het stellen van schriftelijke vragen

Nadat een kabinetstandpunt met de bijbehorende evaluatie van de belastinguitgave naar de Tweede Kamer is gestuurd is het mogelijk dat de Kamer aanleiding ziet tot het stellen van schriftelijke vragen of het houden van een Algemeen Overleg (AO).

Bij de evaluatie van de belastinguitgaven op het gebied van de accijnzen zijn na het toesturen van het rapport schriftelijke vragen gesteld. Deze zijn door de staatssecretaris van Financiën per brief beantwoord (AFP 2008-00521, kamerstuk 31200 IXB). Ook bij de evaluatie van de belastingherziening 2001 waar onder andere de evaluaties van de toeslagen forfaitair rendement als belastinguitgaven aan de orde komen, heeft een schriftelijk overleg met de Tweede Kamer plaatsgevonden.

Het komt regelmatig voor dat een Algemeen Overleg wordt ingesteld naar aanleiding van een evaluatie. Voorbeelden hiervan zijn de evaluatie durfkapitaal (kamerstuk 30300 XIII, nr. 78), de evaluatie van de WBSO (kamerstuk 30800 XIII, nr. 76), en de evaluatie fiscale maatregelen zeescheepvaart (kamerstuk 31409, nr. 1).

Ofschoon de evaluatie van fiscale maatregelen zeescheepvaart geen aanleiding gaf om op dat moment regelingen te wijzigen, is wel aangegeven dat in de toekomst het zeevaartbeleid toe is aan een herijking. Aanvullende studies over de herijking van het zeevaartbeleid zijn uitgevoerd en op basis daarvan is door het ministerie van Verkeer en Waterstaat een Beleidsbrief naar de Tweede Kamer uitgegaan. Uit de Algemeen Overleggen naar aanleiding van deze Beleidsbrief resulteren een tweetal fiscale wijzigingen, namelijk een lager tarief tonnageregime voor grotere schepen en een lager tarief tonnageregime voor scheepsmanagementactiviteiten. Het Algemeen Overleg over de evaluatie van de WBSO heeft niet tot nieuwe fiscale maatregelen geleid, alleen de toezegging van de Staatssecretaris om te streven naar lagere administratieve lasten en om indexatie van grenzen en bedragen te heroverwegen. Tenslotte heeft het Algemeen Overleg naar aanleiding van de evaluatie durfkapitaal niet tot andere inzichten of nieuwe beleidswijzigingen geleid ten opzichte van wat in het bijbehorende kabinetsstandpunt hier al over was aangekondigd.

I 7 Conclusies

Aan evaluaties van belastinguitgaven wordt de eis van het uitvoeren van een periodieke evaluatie volgens de RPE 2006 niet meer gesteld. Desalniettemin kan ook voor belastinguitgaven enige periodiciteit in het doen van evaluaties van belang zijn. Evenals directe uitgaven vormen belastinguitgaven namelijk een besteding van overheidsgeld waarvoor periodiek verantwoording zou moeten worden afgelegd.

Geconcludeerd kan worden dat vrijwel in alle evaluaties de juiste vragen aan de orde komen. De beantwoording op deze vragen is zo goed mogelijk gedaan, gegeven de kwalitatief geformuleerde doelstellingen van belastinguitgaven, het gebrek aan goede datagegevens, en de complexiteit van andere factoren die van invloed zijn op het bereiken van de geformuleerde beleidsdoelstellingen van belastinguitgaven. In het algemeen is het gebruik van de regeling in kaart gebracht en is een plausibele indruk gegeven van de effecten hiervan. Dat is niet erg: niet zelden is de beredeneerde plausibiliteit het hoogst haalbare⁹.

⁹ Handreiking evaluatie ex-post onderzoek, pagina 26.

Daarnaast wordt alle beschikbare informatie over de uitvoeringskosten van belastinguitgaven weergegeven.

De onafhankelijkheid van de evaluatieonderzoeken is gewaarborgd door de instelling van een aparte sectie binnen het ministerie van Financiën die relatief onafhankelijk staat van de rest van de directie Algemeen Fiscale Politiek. In het geval de beleidsverantwoordelijkheid bij een ander ministerie lag dan het Ministerie van Financiën, nam iemand van deze sectie in de begeleidingscommissie deel om de onafhankelijkheid van het onderzoek te waarborgen. Wanneer de beleidsverantwoordelijkheid primair bij het Ministerie van Financiën lag, heeft deze sectie de evaluatie in eigen beheer uitgevoerd met daarbij de instelling van een begeleidingscommissie waarin de andere betrokken beleidsdepartementen vertegenwoordigd waren.

Het grootste deel van de belastinguitgaven is geëvalueerd. Een aantal evaluaties is nog gaande en wordt waarschijnlijk in 2010 opgeleverd. Daarnaast is van een aantal evaluaties afgesproken deze (voorlopig) nog niet uit te voeren. Ook zijn verschillende belastinguitgaven aan het overzicht van bijlage 5 in de Miljoenennota de laatste jaren na 2004 toegevoegd die daardoor buiten deze beleidsdoorlichting vallen.

Over het algemeen worden de conclusies van een evaluatie overgenomen in het kabinetstandpunt. Ook specifieke aandachtspunten die volgen uit de evaluatie worden vaak overgenomen in de beleidsreactie en opgevolgd. Doelmatigheid en effectiviteit van een instrument zijn belangrijke criteria voor het maken van beleid, maar hierbij kunnen ook andere overwegingen een rol spelen.