

Beoordeling beleidsdoorlichting belastinguitgaven

Every good cause is worth some inefficiency

Paul Samuelson

De opdracht

Mij is gevraagd een beoordeling te geven over de beleidsdoorlichting Belastinguitgaven. Als kader dient hiervoor de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE), een onderdeel van de Regeling Begrotingsvoorschriften, naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze maatregelen.

Bij belastinguitgaven, een op zich omineuze term, handelt het om de (al of niet tijdelijke) inperking van de grondslag van de belastingsheffing. De operationele doelstelling 4 van de begrotingswet maakt duidelijk dat dergelijke uitgaven aan een periodieke evaluatie dienen te worden onderworpen. Dat is in de meeste gevallen ook per afzonderlijke maatregel gebeurd. Deze beleidsdoorlichting geeft antwoord op de vraag of *deze doelstelling van een periodieke evaluatie ook is gerealiseerd en of dat op een adequate wijze is gebeurd*. Het betreft hier, met andere woorden, een meta-evaluatie. Of zo men wil, het gaat om een evaluatie van de evaluatiebepaling. Van een beleid is hier alleen in indirecte zin sprake. Het betreft een serie maatregelen op heel uiteenlopende beleidsdomeinen die van een zelfde instrument gebruik maken. Beleid refereert hier naar beleid om het overheidsbeleid te evalueren.

De werkwijze

Mijn beoordeling is gebaseerd op de bestudering van de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften, het concept van de beleidsdoorlichting, alsmede op de bestudering van een selectie uit de stukken die aan de beleidsdoorlichting ten grondslag liggen. Bestudering van alle evaluaties die in deze doorlichting zijn gebruikt was niet doenlijk. Bovendien zou het werk dat ten departemente is verricht nog eens zijn overgedaan. Daarom heb ik gekozen voor een selectie. Die selectie heb ik als volgt gemaakt. Ten eerste heb ik zowel onderzoeken bestudeerd die intern waren uitgevoerd als evaluaties die extern waren uitbesteed. Voorts heb ik evaluaties bestudeerd die een verschillende uitkomst hadden: doeltreffend, niet-doeltreffend, doelmatig, niet-doelmatig. Voorts diende de evaluaties een zekere spreiding naar

beleidsdomeinen te hebben. Anders gezegd: getracht is om van een zo gevarieerd mogelijk 'sample' kennis te nemen. Er is door mij dus geen volledige controle van de cijfers die in deze doorlichting staan vermeld uitgevoerd. De selectie gaf overigens geen aanleiding om daar twijfels over te hebben.

De resultaten

In de eerste plaats kan worden vastgesteld dat de belastingmaatregelen in de voorbije vijf jaar stelselmatig tegen het licht zijn gehouden. Daarmee is voldaan aan de operationele doelstelling 4. Ingestemd kan worden met de idee om maatregelen die recent zijn gewijzigd voorlopig niet aan een evaluatie te onderwerpen. In het verleden is immers maar al te vaak te vroegtijdig geëvalueerd (vgl. Van Geest en Ringeling, 1998). De evaluaties die ik onder ogen heb gehad zijn, binnen het gegeven kader, van een zeer behoorlijk tot goed niveau.

Mijn criteria voor dat oordeel zijn de volgende. De gehanteerde vraagstelling is redelijk onderzoekbaar. Voor het vinden van antwoorden wordt een adequate methodologie gehanteerd met een mix aan methoden. De analyse van het materiaal kan de toets der kritiek doorstaan. En onderzoeksvragen en conclusies staan in directe relatie met elkaar.

In de tweede plaats wordt geconcludeerd dat veel maatregelen als doeltreffend en doelmatig kunnen worden gekwalificeerd. Uit het oogpunt van een adequate beleidsvoering lijkt dat een goed resultaat. Het is echter nuttig daar een aantal kanttekeningen bij te maken.

In de beleidsdoorlichting valt een zeker onvrede over de weinig gespecificeerde doeleinden van de verschillende maatregelen af te lezen. Dat is inherent aan onderzoek waarin maatstaven als doelmatigheid en doeltreffendheid centraal staan. Want doeleinden dienen in de politieke praktijk om compromissen te faciliteren, niet om het verschil te maken. 'Smart' geformuleerde doeleinden scheppen een soort schijnzekerheid die met de eerste de beste verandering van externe omstandigheden zijn betekenis verliest (In 't Veld, 1978). Ook de Algemene Rekenkamer lijkt daaraan wat te gemakkelijk voorbij te gaan.

Dat maakt de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid een gecompliceerde. Bij verschillende maatregelen betrokken actoren kunnen daarover opvattingen hebben die, in weerwil van het vastgestelde beleid, onderling nogal uiteenlopen. Toetsing aan de formeel vastgestelde doeleinden vormt niet meer dan een deel van de werkelijkheid.

Voorts is het vaak moeilijk een direct causaal verband vast te stellen tussen de maatregel en de mate waarin de gewenste effecten zich voordoen. De beleidsdoorlichting geeft daar ook blijk van. De gebezigde formulering 'plausibel doeltreffend' is in dit verband kenmerkend. Het blijkt niet altijd mogelijk om de

doeltreffendheid aan te tonen. De beantwoording van de doeltreffendheidsvraag geschiedt daarom meestal in termen van inzicht in het gebruik van de regeling en het construeren van een plausibele relatie tussen de maatregel en de effecten van het ingezette instrument op basis van theoretische redeneringen. Deze plausibele relaties worden in kaart gebracht door middel van kwalitatief onderzoek. Dat kan de vorm aannemen van interviews met sleutelpersonen, het houden van enquêtes of door middel van een literatuuronderzoek. Harde conclusies over de doeltreffendheid van de fiscale faciliteit zijn in die gevallen niet mogelijk.

Uit de doorlichting blijkt dat nogal wat maatregelen in die categorie vallen. Er is daarmee reden enige relativering over de hardheid van de veronderstelde verbanden te laten horen. Want wat zegt het over de doeltreffendheid van een maatregel als betrokkenen in een enquête zeggen het een goede regeling te vinden, zolang zij er financieel voordeel van hebben? Dat is ook een reden waarom veel onderzoeken niet met één methode van onderzoek volstaan en daarmee aan het eerder door mij geformuleerde criterium voldoen.

Het valt ook op dat veel van de bestudeerde instrumenten het oordeel doelmatig hebben gekregen. Daarbij is in het bijzonder bedoeld op de doelmatigheid om de regeling uit te voeren, ook al zijn de kosten daarvan niet steeds te kwantificeren. Aan de zijde van de overheid wordt een bureaucratische inspanning vereist. De Algemene Rekenkamer wijst daar ook op, door de nadruk op de uitvoeringskosten van regelingen te leggen. Aan de zijde van de klanten wordt die inspanning aangeduid als administratieve lasten. Vooral aan de kant van de overheid lijken dit relatief goedkope instrumenten om uit te voeren. Zeker als zij worden vergeleken met bijvoorbeeld de implementatie van subsidieregelingen. Er hoeven geen aanvragen te worden ingediend die de uitvoerende organisatie vervolgens moet beoordelen en het aantal beroepen op de beslissingen over belastingmaatregelen is relatief gering.

Voor de belastingplichtige is het beeld gevarieerder. Zijn administratieve lasten verschillen van regeling tot regeling. Zeker als specifiek voor het kunnen gebruik maken van een belastinguitgave een complete boekhouding moet worden bijgehouden, ligt de last in hoge mate bij de 'klant'. Maar de vraag is of er ook niet minder gemakkelijk van dit type regelingen gebruik wordt gemaakt als de aanvrager grotere inspanningen zou moeten doen. Een administratieve last kan ook een barrière vormen om een beroep op de kassen van de overheid te doen. Helaas geeft de beleidsdoorlichting daar geen inzicht in.

De doorwerking

Wat er na de evaluatie van bepaalde belastinguitgaven gebeurt, is iets minder helder, in het bijzonder waar het de politieke besluitvorming op basis van uitgevoerde evaluaties betreft. De indruk bestaat dat de politiek zich niet in alle gevallen veel van de resultaten aantrekt. Een regeling kan niet doeltreffend en niet-doelmatig zijn, het

kan zelfs onduidelijk zijn hoe groot de belastinguitgave in omvang is, het verhindert de regering of de Kamer niet de regeling te continueren. Overwegingen als het tegengaan van een verstoring van het marktaandeel van een bepaalde sector of het tevreden houden van bepaalde doelgroepen lijken nu en dan van grotere betekenis dan de in de evaluatieonderzoeken geconstateerde effecten dan wel het gebrek daaraan. Dat punt verdient nader onderzoek. De eis van de wetgever om er bepaalde procedures op na te houden schept immers ook verplichtingen voor de regering en de Kamer.

De conclusie

Gepoogd is om, geheel in de geest van de VBTB-aanpak, ook deze operationele doelstellingen middels een beleidsdoorlichting te evalueren. Maar zoals ook uit de doorlichting zelf blijkt, gaat het hier om een wat ander verhaal. Dat neemt niet weg dat geprobeerd is om een zo goed mogelijk beeld te geven van de wijzen waarop belastinguitgaven in evaluaties tegen het licht zijn gehouden. De vraag: zijn de belastinguitgaven geëvalueerd kan goeddeels bevestigend worden beantwoord. Bijlage 1A van de beleidsdoorlichting biedt daarin inzicht. De vraag of dat op een fatsoenlijke wijze is gebeurd, kan gegeven de omstandigheden eveneens worden bevestigd. Maar over die omstandigheden moeten we het wel even hebben.

Het kader

Het kader van de beleidsdoorlichting van de belastinguitgaven maakt een belegen indruk. Voor dat oordeel zijn verschillende redenen.

1. In evaluatieonderzoek zijn de vragen naar doeltreffendheid en doelmatigheid doorgaans, op zich interessante, startvragen. Maar de vraag hoe de resultaten zijn te verklaren, komt minder aan de orde. Waarom is het glas halfvol, vol of leeg? Welke mechanismen hebben zich maatschappelijk gezien afgespeeld. En wat kan daar uit een oogpunt van beleidsvoering door overheden van worden geleerd?
2. Er lijkt in het evaluatiekader een voorkeur te bestaan voor heldere, liefst kwantificeerbare en onomstreden doeleinden. Opmerkingen in zowel deze beleidsdoorlichting als de achterliggende evaluaties van afzonderlijke maatregelen maken duidelijk dat zoiets minder voor komt dan de beoordelaars wenselijk vinden en het kader veronderstelt. Er is voor die voorkeur weinig reden. Kwantitatieve doelstellingen vormen een subcategorie van de kwalitatieve wereld van politiek-filosofische waarden en niet meer dan dat.
3. Er wordt van uitgegaan dat een maatregel, een belastinguitgave bijvoorbeeld, tot een bepaald effect leidt. Er wordt, met andere woorden, een vorm van mono-causaliteit verondersteld. De werkelijkheid is veelal ingewikkelder dan

dat. Een betere kenschetsing van veel beleidsprocessen is die van de multi-causaliteit. Er gebeuren een heleboel dingen tegelijkertijd die er toe leiden dat actoren verschillend reageren op uiteenlopende prikkels. Vele wegen leiden naar Rome. Rampen zijn zelden het gevolg van een oorzaak.

4. Sommige prikkels zijn het gevolg van interventies van overheden, andere niet. De oorzakelijkheid van het verband tussen een overheids prikkel en het gedrag van de objecten van beleid, de doelgroepen of fysieke objecten, is vaak moeilijk aan te tonen. Vandaar ook dat in de evaluaties vaak wordt gesproken in termen van: 'uit onze modellen blijkt...', 'uit de enquête ook en voor het overige wordt het antwoord niet weersproken'. Het gaat met andere woorden in de meeste gevallen over iets dat plausibel lijkt, maar aangetoond is het niet. En dat valt niemand te verwijten, want dat is moeilijk, zo niet onmogelijk.
5. Aan de 'unintended consequences' van het beleid wordt weinig of geen aandacht geschonken. Terwijl de beleidswetenschap ons toch inmiddels heeft bijgebracht dat niet bedoelde effecten zich in grote mate voordoen. Zij kunnen het bedachte beleid verstoren, zij kunnen heel andere beleidsconsequenties hebben en zij kunnen juist op andere beleidsterreinen gevolgen hebben. Want een bepaalde belastingmaatregel kan in zijn effecten maatschappelijk weinig wenselijk en strijdig aan andere terreinen van overheidsinspanning zijn. Zonder hier een oordeel te willen uitspreken, kan de vraag worden gesteld of een vermindering van de energiebelasting voor de tuinbouw niet in strijd is met de klimaatdoelstelling die de Nederlandse overheid heeft en met de vereiste zuinigheid die van de gebruikers van energie wordt verwacht. Wie alleen naar de effectiviteit van de maatregel zelf kijkt, mist de gevolgen van die maatregel op andere domeinen.
6. Aan cumulatieve effecten wordt al evenmin aandacht besteed. Het kan immers zijn dat de voordelen van dergelijke belastinguitgaven voortdurend bij dezelfde maatschappelijke groeperingen terecht komen. Een globaal overzicht van de belastinguitgaven leidt tot de indruk dat vooral het bedrijfsleven er de vruchten van plukt. Binnen het bedrijfsleven lijken relatief veel van deze regelingen op de agrarische sector van toepassing.
7. De vraag is ook aan de orde in welke mate de belastinguitgaven tot Matteus-effecten leiden (vgl. Deleeck e.a., 1983). Daaronder wordt verstaan dat de voordelen van dergelijke regelingen vooral toevallen aan die personen of organisaties die toch goed af zijn. Nadere studie is daarvoor vereist.
8. Meer in het algemeen geldt dat belastinguitgaven theoretisch zijn te beschouwen als een vorm van subsidie. Maar in het kader wordt geen rekening gehouden met alle aan subsidie bekende neveneffecten, zoals het cadeau effect (in de economie ook wel aangeduid als dead-weight loss of windfall gain).
9. Opmerkelijk is dat aan de vraag naar de sociale doelmatigheid van belastinguitgaven weinig wordt toegekomen. Immers, een maatregel kan weinig administratieve lasten met zich meebrengen, de bureaucratische inspanning kan gering zijn, dat heeft nog steeds niet tot gevolg dat de

samenleving als geheel beter af is. Dit aan de welvaartstheorie ontleende inzicht lijkt te zijn verwaarloosd. Het toetsingskader vraagt daar niet direct om. Toch zit ook daar een belangrijk vraagstuk.

Het verdient aanbeveling het beoordelingskader te moderniseren, gebruikmakend van inzichten zoals die in de beleidswetenschap en in het bijzonder de evaluatie van beleid zijn ontwikkeld. Van een sterk technisch-analytisch discours zou de evaluatie zich moeten bewegen in de richting van een contextuele discours en een sociale verificatie, zoals Fischer (1995) dat noemt. De hierboven vermelde overwegingen kunnen daarvoor als basis dienen. Dat zou ook pleiten voor een andere inrichting van het evaluatieproces. Een grotere openheid, spraak en tegenspraak, een breder samengestelde begeleidingscommissie en de toepassing van verschillende toetsingskaders zouden het democratische karakter van het beleidsproces versterken.

Ik heb nog een paar andere adviezen binnen het bestaande kader, die overigens deels aansluiten bij wat al gaande is. Het eerste advies is om terughoudend te zijn met het wettelijk vastleggen van de wijze waarop er moet worden geëvalueerd. Daarvoor verschillen de regelingen die onder de verzamelterm belastinguitgaven vallen te veel. Bovendien leert de methodologie ons dat elke wijze van evaluatie zijn sterke en zwakke kanten heeft. Eerder zou er gepleit kunnen worden voor het uitvoeren van verschillende evaluaties naar dezelfde regeling.

Ipso facto geldt dat ook voor het volgen van een specifiek toetsingskader. Er bestaat niet een toetsingskader. Een kenmerk van het politieke discours is nu juist dat er niet alleen verschil van inzicht is over wat wenselijk is en hoe dat wenselijke dient te worden bereikt, maar ook over de wijze waarop kan worden beoordeeld wat wenselijk is.

Evalueer, ten derde, niet alle maatregelen, maar beperk de evaluatie tot wat als echt relevant kan worden aangemerkt. Wees ook expliciet over de selectie. Bovendien zijn de met regelingen gemoeide bedragen soms te klein om er diepgaand evaluatieonderzoek aan te wijden. Andere regelingen zijn in hun uitwerking zo gecompliceerd dat meerdere onderzoeken naar de effecten nodig zijn. Er is veel voor te zeggen om het beginsel van evaluatie vast te leggen, maar ga er pragmatisch mee om.

Ten vierde: maak een onderscheid tussen twee soorten kostendoelmatigheid, namelijk interne doelmatigheid waaronder de bureaucratische inspanning wordt verstaan en externe doelmatigheid die in het bijzonder ziet op de administratieve lasten van de belastingplichtige.

Ten vijfde: wat de uitvoering van de evaluaties aangaat, dient niet het capaciteitsprobleem bij de overheid voorop te staan. Departementale organisaties zijn geen onderzoeksbureaus en moeten het ook niet worden. Externe onderzoeksorganisaties zijn daar in gespecialiseerd en beter voor geoutilleerd.

Bovendien kunnen zij ook op de inhoud en de inzichten waartoe zij komen met elkaar concurreren. Hooguit kleine onderzoeken waarvoor gegevens nodig zijn waarover het Rijk al beschikt, kunnen intern worden gedaan. Het onderscheid extern – intern is bovendien tot niet helemaal zuiver, omdat sommige departementen direct of indirect beschikken over hun eigen onderzoeksbureaus.

Den Haag, 10 juni 2010.

Arthur Ringeling

Literatuur

H. Deleeck, J. Huybrechs en B. Cantillon, *Het Matteuseffect: de ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België*, Kluwer, Antwerpen, 1983.

F. Fischer, *Evaluating public policy*, Nelson Hall, Chicago, 1995.

J. van Geest en A. Ringeling (red.), *Evalueren met beleid: de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer in bedrijf*, Sdu, Den Haag, 1998.

R.J. in 't Veld, *Over grenzen van bestuur*, VUGA, Den Haag, 1978.