

Vergaderjaar 2010–2011

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 8

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 11 februari 2011

Binnen de vaste commissie voor Financiën¹ hebben enkele fracties de behoefte om over de brief van de minister van Financiën d.d. 30 juni 2010 inzake de beleidsdoorlichting evaluatie belastinguitgaven (Kamerstuk 31 935, nr. 6) enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.

De vragen en opmerkingen zijn op 8 oktober 2010 aan de minister van Financiën voorgelegd.

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 10 februari 2011. Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Dezertjé Hamming-Bluemink

De griffier van de commissie,
Berck

¹ Samenstelling:

Leden: Slob, A. (CU), Dezertjé Hamming-Bluemink, I. (VVD), voorzitter, Omtzigt, P.H. (CDA), Irrgang, E. (SP), Knops, R.W. (CDA), Neppéus, H. (VVD), Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Dijk, A.P.C. van (PVV), Spekman, J.L. (PvdA), Thieme, M.L. (PvdD), Heijnen, P.M.M. (PvdA), ondervoorzitter, Bashir, F. (SP), Sap, J.C.M. (GL), Harbers, M.G.J. (VVD), Plasterk, R.H.A. (PvdA), Groot, V.A. (PvdA), Bommel, J.J.G. van (PVV), Braakhuis, B.A.M. (GL), Vliet, R.A. van (PVV), Dijkgraaf, E. (SGP), Verhoeven, K. (D66), Koolmees, W. (D66) en Huizing, M.E. (VVD).
Plv. leden: Rouvoet, A. (CU), Broeke, J.H. ten (VVD), Werf, M.C.I. van der (CDA), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Hijum, Y.J. van (CDA), Leegte, R.W. (VVD), Haverkamp, M.C. (CDA), Graus, D.J.G. (PVV), Bouwmeester, L.T. (PvdA), Ouwehand, E. (PvdD), Veen, E. van der (PvdA), Vacature, SP (I), Grashoff, H.J. (GL), Schaart, A.H.M. (VVD), Vermeij, R.A. (PvdA), Smeets, P.E. (PvdA), Beertema, H.J. (PVV), Gent, W. van (GL), Jong, L.W.E. de (PVV), Staij, C.G. van der (SGP), Koşer Kaya, F. (D66), Pechtold, A. (D66) en Ziengs, E. (VVD).

Inleiding

De vaste commissie van Financiën heeft vragen gesteld over de beleidsdoorlichting «Evaluatie belastinguitgaven» (Kamerstuk 31 935, nr. 6). Tevens heeft het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) een notitie geschreven: «Belastinguitgaven in de Miljoenennota 2011 en beleidsdoorlichting evaluatie belastinguitgaven» (Kamerstuk 32 500, nr. 15), waarin een aantal vragen en opmerkingen zijn opgenomen. Allereerst wil ik opmerken dat ik blij ben met alle aandacht voor dit onderwerp en wil ik de Vaste commissie van Financiën en het BOR bedanken voor hun inbreng. Het verheugt mij zeer dat de leden van de vaste commissie van Financiën en het BOR de beleidsdoorlichting uitvoerig hebben gelezen en hier kritisch opbouwend commentaar bij hebben geplaatst. Beleidsdoorlichtingen en evaluaties dienen om te leren van het verleden in de zin dat onderzocht wordt in hoeverre het beleid zijn beoogde uitwerking heeft en of dit op een efficiënte manier bereikt wordt. De vragen en opmerkingen van het BOR en de Vaste commissie van Financiën dragen hieraan bij. Verder leid ik uit de vragen af dat de Kamer er belang aan hecht dat aan de uitkomsten van de evaluaties van de belastinguitgaven een praktisch gevolg wordt gegeven. Deze wens sterkt mij in mijn streven naar vereenvoudiging en terughoudendheid in het instrumenteel gebruik van het fiscale stelsel. Het advies van de Studiecommissie Belastingstelsel voor het hanteren van het uitgangspunt «nee, tenzij» bij grondslagversmallers onderschrijf ik dan ook van harte. In het regeerakkoord is al een aantal maatregelen getroffen, maar ik hoop draagvlak in de Kamer te vinden voor een nog verdere vereenvoudiging en vermindering van belastinguitgaven.

Eerst zal ik de vragen van de vaste commissie van Financiën beantwoorden. Vervolgens geef ik een reactie op de notitie van het BOR. In de vragen en opmerkingen van de fracties en het BOR komen de termen effectief, efficiënt, doeltreffend en doelmatig veelvuldig voor. Om verwarring te voorkomen geef ik voor deze begrippen eerst aan wat de definitie is zoals deze in de stukken zijn gehanteerd.

Effectief: een belastinguitgave is **effectief** of **doeltreffend** als de betreffende inspanningen en uitgaven bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel: het effect van een bepaalde faciliteit.

Efficiënt: een belastinguitgave is **doelmatig** of **efficiënt** of **kosten-effectief** als de betreffende inspanningen en uitgaven bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel en daarbij de kosten in verhouding staan tot de opbrengsten.

Vragen en opmerkingen van de commissie en de reactie van de minister

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het niet wenselijk is de grootste belastinguitgaven, zeg de top -10, te laten evalueren door een onafhankelijke organisatie.

Het blijkt dat in de meeste gevallen aan de wens van de VVD is voldaan. Er kan worden geconstateerd dat de grotere belastinguitgaven door een extern onderzoeksbureau zijn geëvalueerd. Ter illustratie toont onderstaande tabel het budgettaire beslag van de evaluaties van belastinguitgaven die door een extern bureau zijn verricht.

Evaluatie onderzoek	Totale budgettaire derving (2011) in miljoen €.	Naam extern bureau
Evaluatie zelfstandigenaftrek en andere faciliteiten	2 052	EIM
Evaluatie WBSO	818	EIM en MERIT
Evaluatie Btw-tarief cultuur en media	865	APE
Evaluatie arbeidsintensieve diensten	551	Research voor Beleid
Evaluatie afdrachtvermindering onderwijs	367	SEOR
Evaluatie MIA, VAMIL, Groen beleggen	301	Verskillende bureaus, w.o. KPMG en Ocfeb
Evaluatie aftrek scholingsuitgaven	195	SEO en Scholar
Evaluatie BTW-regeling sierteelt	190	LEI
Evaluatie fiscale maatregelen zeescheepvaart	185	Ecorys
Ex-post evaluatie EIA	161	SEO
Evaluatie fiscale regelingen monumentenzorg	128 (2009; in 2010 deels afgeschaff)	Price Waterhouse Coopers bv.

De omvang van de belastinguitgave heeft geen directe rol gespeeld bij de bepaling of een onderzoek werd uitgevoerd door een extern bureau. Voor de waarborging van de onafhankelijkheid is in de VBTB-evaluatie¹ geadviseerd de kwaliteit van het onderzoek te laten toetsen door onafhankelijke deskundigen die goed zicht hebben op het beleidsterrein en de mogelijkheden van evaluatieonderzoek. Binnen de departementen kunnen de directies Financieel Economische Zaken (FEZ) en de onderzoeksdirecties bijdragen aan de borging van de kwaliteit.

De keuze om de evaluatie van belastinguitgaven zelf te verrichten of uit te besteden aan een extern onderzoeksbureau is aan het beleidsverantwoordelijke departement. Bij een extern onderzoek is een begeleidingscommissie betrokken, waarin het beleidsverantwoordelijke departement en het Ministerie van Financiën zijn vertegenwoordigd. Op die manier is ook bij extern onderzoek sprake van betrokkenheid van de departementen. De begeleidingscommissie toetst of de juiste doel- en probleemstelling en onderzoeksvragen in de evaluatie aan de orde komen. Daarnaast speelt ook nog de motie Bakker een rol bij het inhuren van externe adviesbureaus. De motie Bakker verzoekt de regering bij het sturen van een extern rapport naar de Tweede Kamer hierbij een goede motivering aan te geven van de noodzaak van dit rapport en van de met het rapport gemoeide kosten.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de belastinguitgave kan worden gestopt als het budgettaire belang zeer gering is, omdat het maatschappelijk effect gering zal zijn en aanvragers of rechthebbenden een grote inspanning moeten verlenen voor een relatief klein bedrag. Daarnaast vragen de leden zich af in hoeverre het wenselijk is een grensverhouding af te spreken tussen het budgettaire beslag van een belastinguitgave en de uitvoeringskosten. Als uitvoeringskosten niet meer in verhouding staan tot het budgettaire beslag kan deze belastinguitgave naar de mening van de VVD-fractie vervolgens worden geschrapt. Ook wordt gevraagd of bij een evaluatie van een belastinguitgave niet standaard de vraag hoort wat de zogeheten deadweight loss is van de regeling.

De VVD stelt in deze vragen terecht de doelmatigheid of kosteneffectiviteit van het beleid aan de orde. Deze vragen zijn steeds in de evaluaties onderzocht. Hadden met dezelfde middelen meer gewenste effecten kunnen worden bereikt? Was hetzelfde resultaat mogelijk geweest met minder middelen? Ook de zogeheten deadweight loss is in deze doelmatigheidsvraag besloten. Wanneer in een evaluatie de informatie

¹ Eindrapport VBTB-evaluatie, lessen uit de praktijk. IOFEZ. 2004.

beschikbaar is om de deadweightloss te bepalen, is deze vraag in de evaluatie meegenomen.

In het kader van kosteneffectiviteit is bijvoorbeeld door dit kabinet geconcludeerd dat de fiscale stimulering van cultureel beleggen en sociaal ethisch beleggen maatschappelijk wel gewenst is, maar dat de huidige regeling te ruim is. Daarom is besloten de heffingskorting af te schaffen, maar de vrijstelling in box 3 te handhaven. De vrijstelling in box 3 van cultureel beleggen kost circa € 1 miljoen en de vrijstelling in box 3 sociaal ethisch beleggen kost circa € 2 miljoen.

Naast het budgettaire belang en het maatschappelijke effect staan de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst en de belastingplichtige. De uitvoeringskosten zijn afhankelijk van de aard van de regeling. Een regeling met een gering budgettair beslag kan ook goedkoop zijn in de uitvoering. Zo is het verlaagde accijnstarief voor kleine bierbrouwerijen simpel uit te voeren, omdat het alleen afhangt van het productievolume van de producent waar een apart tarief op van toepassing is. Jaarlijks is er weinig mutatie in het aantal belastingplichtigen die onder deze regeling vallen en zijn er nauwelijks extra jaarlijkse administratieve verplichtingen nodig.

Aan de andere kant zijn er ook regelingen met hogere uitvoeringskosten, zoals de teruggaaf van energiebelasting voor kerkgebouwen. Deze regeling kost circa € 5 miljoen en vereist een jaarlijkse administratie. De regeling is ontstaan omdat er voor de kerkgebouwen geen mogelijkheid was de verhoging van de energiebelasting op dezelfde wijze terug te sluisen als voor burgers via een lager loonbelastingtarief. Vanwege de wens de kerkgebouwen toch te compenseren is voor deze regeling gekozen, waarbij de relatief hoge uitvoeringskosten werden geaccepteerd vanwege het gebrek aan een goedkopere alternatieve methode.

Uit deze voorbeelden blijkt dat bij de afschaffing dan wel het voortbestaan van een belastinguitgave naast effectiviteit en doelmatigheid ook beleidsmatige voorkeuren een rol spelen.

Desalniettemin onderschrijft het kabinet het belang van de doelmatigheidsvraag. Deze vraag dient in een evaluatie van een belastinguitgave altijd gesteld te worden. Overigens is het niet altijd mogelijk hier een antwoord op te geven. Ten eerste is het vaak niet mogelijk de uitvoeringskosten te kwantificeren en een grensverhouding met de budgettaire derving van de belastinguitgaven te definiëren. Daarnaast is een causale relatie tussen prestaties en effecten van beleid niet altijd aan te tonen. Wel is er uit het verleden een aantal voorbeelden te noemen waarbij naar aanleiding van de relatief hoge uitvoeringskosten een belastinguitgave geschrapt is. Zo is naar aanleiding van de evaluatie «het beperkte en ondergeschikte gebruik in de MRB» een aantal vrijstellingen geschrapt omwille van doelmatigheidsredenen.

Een andere vraag is wat de kosten van een evaluatie zijn ten opzichte van de budgettaire derving van de regeling. Wat betreft het evalueren van belastinguitgaven met een gering budgettair beslag is het kabinet van mening dat de kosten van een evaluatie in de meeste gevallen niet opwegen tegen de toegevoegde waarde van de evaluatie. Om die reden is dit criterium opgenomen in het nieuwe afwegingskader zoals voorgesteld in het kabinetsstandpunt behorend bij deze beleidsdoorlichting. Voor een belastinguitgave met een gering budgettair beslag is het kabinet van mening dat de onderbouwing die gebruikt is bij de invoering van het instrument het leidende criterium is.

De leden van de VVD-fractie constateren dat bij slechts 23 van de 60 belastinguitgaven die zijn geëvalueerd een uitspraak wordt gedaan over de effectiviteit. Van 35% van de belastinguitgaven is de doeltreffendheid niet aangetoond. De vraag is of dat niet een heel hoog percentage is. Sommige belastinguitgaven worden geëvalueerd op basis van een beleidstheorie. Is het niet gewenst dat ook gekeken wordt naar de werking in de praktijk, vragen de leden van de VVD-fractie zich af.

De leden van de SP-fractie constateren dat er een verschil is tussen de resultaten van de beleidsdoorlichting en de resultaten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Deze fractie vraagt welke belastinguitgaven volgens de Algemene Rekenkamer niet doeltreffend zijn en volgens de beleidsdoorlichting wel en wat hiervoor de reden is.

Deze vragen raken de kern van evaluatieonderzoek en de kern van deze beleidsdoorlichting. Het onderzoek naar de effectiviteit van een belastinguitgave is één van de centrale vragen in een evaluatie. De cijfers die de VVD gebruikt, zijn ontleend aan het rapport van de Algemene Rekenkamer¹. Wanneer de doeltreffendheid niet is bewezen, classificeert de Algemene Rekenkamer de belastinguitgave als «niet doeltreffend». Het kabinet heeft in een reactie op dit rapport aangegeven dat deze classificatie niet wordt onderschreven².

Wanneer de doeltreffendheid niet is bewezen, wil dit niet zeggen dat deze belastinguitgaven niet doeltreffend zouden zijn. Het is de bedoeling dat in een evaluatie van een belastinguitgave de werking in de praktijk wordt geëvalueerd. Bijna in iedere evaluatie van een belastinguitgave wordt dan ook gekeken naar het gebruik in de praktijk. Alleen is dit niet altijd mogelijk waardoor uitspraken over de effectiviteit ook niet altijd mogelijk zijn. Redenen kunnen zijn het ontbreken van een kwantitatief beleidsdoel, 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 dan wel plausibel kon worden gemaakt.

Bij gebrek aan gegevens over het gebruik door belastingplichtigen is het geen wenselijke optie om de data via de belastingaangifte bij hen te gaan verzamelen uitsluitend omwille van effectiviteitonderzoek. In het kader van het terugdringen van de administratieve lasten wordt steeds minder informatie aan de burger en het bedrijfsleven gevraagd als er geen relatie is met de bepaling van de verschuldigde belasting. Daarom wordt de beantwoording van de doeltreffendheidsvraag 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 in kaart gebracht door middel van kwalitatief onderzoek in de vorm van interviews met sleutelpersonen, het houden van enquêtes en door middel van literatuuronderzoek. Ook de beleidstheorie over de werking van het instrument kan behulpzaam zijn.

Het kabinet komt tot de volgende opstelling over de doeltreffendheid van belastinguitgaven:

- 41 van de 63 belastinguitgaven (65%) zijn doeltreffend bevonden.
- In 10 gevallen (16%) is de doeltreffendheid niet bewezen.
- In 3 gevallen (5%) is de doeltreffendheid ten dele aangetoond.
- 9 belastinguitgaven (14%) zijn niet doeltreffend bevonden.

Belastinguitgaven die volgens de Algemene Rekenkamer niet doeltreffend zijn (althans volgens de classificatie van de Algemene Rekenkamer, waarbij «niet bewezen doeltreffendheid» wordt gedefinieerd als «niet doeltreffend») en volgens de beleidsdoorlichting dit wel zijn:

¹ Rapport Inzicht in belastinguitgaven, specifieke uitkeringen en subsidies. Gepubliceerd op: 18 mei 2010.

² http://www.rekenkamer.nl/Actueel/Onderzoeksrapporten/Bronnen/2010/05/Inzicht_in_belastinguitgaven_specifieke_uitkeringen_en_subsidies/Reactie_Minister_van_Financiën

- de extra zelfstandigenaftrek starters,
- de landbouwvrijstelling in de inkomstenbelasting,
- de teruggaaf energiebelasting voor kerkgebouwen en non-profit,
- diverse vrijstellingen in de motorrijtuigenbelasting,
- de tariefdifferentiatie voor accijns voor tractoren en mobiele werktuigen,
- de accijnsvrijstelling communautaire wateren en de luchtvaart.

Ingaande op de laatste twee voorbeelden; gegeven de doelstellingen van de accijnsregelingen is in het evaluatierapport geconcludeerd dat deze op een effectieve manier worden bereikt. De Algemene Rekenkamer heeft evenwel de uitslag van de evaluatie op doeltreffendheid van deze belastinguitgaven als «positief/negatief» aangemerkt. Een ander voorbeeld waarvan uit de evaluatie van de belastinguitgave de effectiviteit plausibel bleek, is de teruggaaf energiebelasting voor kerkgebouwen en non-profit organisaties. In het evaluatierapport wordt geconcludeerd dat globaal gezien aan de doelstelling voldaan wordt, terwijl de Algemene Rekenkamer de resultaten van dit onderzoek heeft gekwalificeerd als dat er geen effectiviteitsuitspraken zouden worden gedaan.

Specifiek vragen de leden van de SP-fractie zich af of er voor maatregelen die een onbekende uitslag hebben qua doeltreffendheid, zoals bij de afdrachtvermindering zeevaart en de willekeurige afschrijving zeeschepen het geval was, waarom dan toch het beleid ongewijzigd wordt voortgezet.

Het klopt dat het voor de regelingen, die de SP als voorbeeld neemt, het statistisch moeilijk was vast te stellen of deze regelingen effectief zijn. Wel gaf de kwalitatieve analyse het belang aan van de fiscale regelingen voor de internationale concurrentiepositie van de sector. De evaluatie gaf daarom geen aanleiding om de regelingen te wijzigen, ook gezien de doelmatigheid van de regeling. Wel werd in de kabinetsreactie aangegeven dat in de toekomst het zeevaartbeleid toe is aan een herijking. Uiteindelijk is na de daaropvolgende Beleidsbrief en Algemeen Overleggen wel een tweetal fiscale wijzigingen doorgevoerd, namelijk een lager tarief voor het tonnageregime voor grotere schepen en een lager tarief voor het tonnageregime voor scheepsmanagementactiviteiten.

Voorts vragen de leden van de SP zich af hoe het kan dat de Algemene Rekenkamer moet concluderen dat 40% van de belastinguitgaven niet is geëvalueerd.

De Algemene Rekenkamer komt tot dit percentage, omdat ze enerzijds de belastinguitgaven meeneemt die korter dan 5 jaar bestaan en dus nog niet geëvalueerd dienen te worden en anderzijds de evaluaties van belastinguitgaven weglaten die inmiddels zijn afgeschaft, zoals de filmstimuleringsregelingen.

In de bijlage 2¹ bij deze beantwoording is een tabel toegevoegd met daarin een verkort overzicht van bijlage 1a uit de beleidsdoorlichting. Hierin is per belastinguitgave de score op doelmatigheid en doeltreffendheid te lezen met daarnaast de score volgens de Algemene Rekenkamer.

Voorts houdt de Algemene Rekenkamer geen rekening met belastinguitgaven die in (verplichte) beleidsdoorlichtingen van beleidsartikelen van andere departementen over reguliere uitgaven zijn meegenomen. Dit resulteert in een overschatting van het aandeel niet geëvalueerde regelingen. Overigens wil ik opmerken dat enkele niet geëvalueerde regelingen zijn geanalyseerd in de studie van de Studiecommissie Belastingstelsel waarbij ook beleidsaanbevelingen over deze belastinguit-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

gaven zijn gedaan. Dit betreft bijvoorbeeld de spaarloonregeling, de levensloopregeling en de BTW-gerelateerde belastinguitgaven.

Verder wil de VVD-fractie de afspraak maken dat een evaluatie van een belastinguitgave pas als een complete evaluatie wordt beschouwd wanneer onderzoek gedaan is naar de effectiviteit van de regeling. Ook vraagt de VVD-fractie zich af of in beginsel niet kan worden afgesproken dat als een belastinguitgave niet effectief is, deze te schrappen.

Alle evaluatieonderzoeken die naar de Kamer zijn gestuurd voldoen aan het normenkader van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie (RPE). De effectiviteitsvraag staat in alle onderzoeken centraal. Zoals bij het antwoord op vraag 3 is aangegeven, is het echter niet altijd mogelijk een kwantitatief econometrisch onderbouwd antwoord te geven. In een aantal gevallen moet worden teruggevallen op een theoretische onderbouwing.

Het kabinet is het eens met de visie dat wanneer een belastinguitgave niet effectief is, een beleidswijziging in de rede ligt. Doelmatigheid en effectiviteit van een instrument zijn namelijk belangrijke criteria voor het maken van beleid. Uit de beleidsdoorlichting blijkt echter ook dat het Kabinet en de Kamer een verschillende beleidsmatige afweging kunnen maken om de conclusies uit evaluaties te volgen. Dit is bijvoorbeeld van toepassing geweest bij de evaluatie van de meewerkaf trek. Op basis van het evaluatieonderzoek bestonden serieuze twijfels over de algemene geschiktheid van de meewerkaf trek (zie kabinetstandpunt 29 949, nr. 56). Het kabinet heeft in de kabinetsreactie geconcludeerd dat de meewerkaf trek afgeschaft kan worden en dit vervolgens in het Belastingplan 2009 opgenomen. De Kamer deelde het oordeel van het Kabinet niet en gaf een groot gewicht aan de relatieve administratieve eenvoud van de regeling ten opzichte van de bestaande alternatieven van de man/vrouw firma of de partner in loondienst.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het niet tijd wordt dat er in de Miljoenennota informatie wordt opgenomen over hoe inkomstenbeperkende maatregelen berekend, geraamd en gemonitord worden.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de Miljoenennota 2011 geen informatie bevat over de wijze waarop de inkomstenbeperkende maatregelen worden geraamd en gemonitord.

Het kabinet onderschrijft de behoefte van de SP- en VVD-fractie aan informatie over zowel de belastinguitgaven als de inkomstenbeperkende regelingen. De belastinguitgaven in enge zin worden sinds de Miljoenennota 2003 meerjarig geraamd en gepubliceerd in de Miljoenennota. Met ingang van de Miljoenennota 2011 heeft het Kabinet dit ook doorgevoerd voor de inkomstenbeperkende regelingen. Het kabinet heeft in de begrotingsregels opgenomen dat de belastinguitgaven in enge zin tevens zullen worden gemonitord door de raming gedurende de loop van de kabinetsperiode te vergelijken met raming aan het begin van deze kabinetsperiode. Deze benchmark is opgenomen in de startnota die recent aan de Tweede Kamer is gezonden.

Aan de huidige reeksen in de Miljoenennota 2011 liggen beschikbare gegevens ten grondslag van de Belastingdienst voor het verleden en de middellange termijn verkenning van het CPB voor de toekomst. Voor de raming van de budgettaire effecten van pensioenen en van de eigen woning worden belastingtarieven gebruikt waartegen de posten worden afgerekend. Dit geldt voor de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait, de aftrekbare pensioenpremies en de belaste pensioenuitkeringen.

De tarieven worden ontleend aan een microsimulatiemodel van het CPB op basis van een representatieve steekproef van het CBS. Voor de heffingskortingen worden ramingen gebruikt van het aantal belastingplichtigen dat hier voor in aanmerking komt.

Welk onderscheid wordt gemaakt tussen de inkomstenbeperkende maatregelen en belastinguitgaven, vragen de leden van de SP-fractie zich af. Deze fractie vraagt wat er aan ten grondslag ligt om de hypotheekrente aftrek onderdeel te laten zijn van de primaire heffingstructuur en wat wordt bedoeld als wordt gezegd dat dit onderdeel is van de primaire heffingstructuur, omdat de eigen woning een bron is volgens de bronnenleer.

Over de definitie van een belastinguitgave heeft in het verleden een commissie zich gebogen en daarover een 200 pagina's tellend rapport gepubliceerd¹. De definitie die de commissie destijds heeft geformuleerd en die in de Miljoenennota daarna altijd is gehanteerd, luidt: «Een belastinguitgave is een derving of afstel van belastingopbrengst die voorkomt uit een afwijking van de primaire heffingstructuur». De primaire heffingstructuur bepaalt over welke grondslag belasting wordt geheven en tegen welk tarief dit wordt belast. Zo geldt voor de inkomstenbelasting dat belasting wordt geheven naar draagkracht. Inkomen dat door de afbakening van het begrip «inkomen» buiten de heffing valt, is geen belastinguitgave (bijvoorbeeld het ontvangen van een kleine fooi). Uitgaven die de draagkracht verminderen zijn ook geen belastinguitgave. Immers, er wordt geheven naar draagkracht. Een voorbeeld is de aftrek voor bijzondere ziektekosten.

De commissie heeft de regelingen binnen de inkomstenbelasting stuk voor stuk in het licht van die definitie beschouwd en gewogen om tot een oordeel te komen of er sprake was van een belastinguitgave. In het rapport wordt uitvoerig aandacht besteed aan het feit dat er altijd een «grijs gebied» zal zijn waarbinnen niet scherp af te bakenen is of een regeling een onderdeel is van de primaire heffingstructuur of een belastinguitgave is. Ook de OESO heeft geen eensluidende definitie van een belastinguitgave.

De inkomstenbeperkende regelingen die in de Miljoenennota zijn opgenomen, vallen op grond van het oordeel van de commissie niet onder de categorie belastinguitgaven. Deze regelingen vormen namelijk een onderdeel van de primaire heffingsstructuur. Omdat deze regelingen wel tot een substantiële belastingderving leiden, zijn deze als aparte categorie in bijlage 5 opgenomen.

Ten eerste de *pensioenen*. De pensioenpremie is aftrekbaar, de pensioen-uitkering belast, en het gespaarde vermogen valt niet onder box 3. Indien wordt uitgegaan van de opvatting dat een pensioenvoorziening alleen toekomstig inkomen verschaft, is het een onderdeel van de primaire heffingstructuur. Deze lijn van de commissie wordt ook door dit Kabinet gevolgd. Als men zich zou baseren op de opvatting dat een pensioenregeling het karakter heeft van een besparing uit inkomen, dan zou het door de wetgever op dezelfde wijze behandeld moeten worden als andere spaarvormen. De afwijkende regeling voor pensioenen zou dan beschouwd moeten worden als een belastinguitgave, want het is bevoordeling ten opzichte van andere spaarvormen.

De *algemene heffingskorting* en de *combinatiekorting* hangen direct samen met het draagkrachtbeginsel (tot een bepaald inkomen is geen belasting verschuldigd en het hebben van een baan en kinderen beperkt de draagkracht vanwege extra kosten die daaraan gekoppeld zijn). De *arbeidskorting* is oorspronkelijk de opvolger van het arbeidskostenforfait (een forfaitaire regeling voor aftrekbare verwervingskosten van een

¹ Belastinguitgaven in de Nederlandse inkomstenbelasting en de loonbelasting. Ministerie van Financiën, 1987 ISBN 90 12 05 466 4.

baan). Daarom wordt het gerekend tot de primaire heffingstructuur. Het pure karakter als onderdeel van de primaire heffingsstructuur is later vermengd door een aantal beleidsaanpassingen om arbeid aantrekkelijker te maken ten opzichte van een uitkering. De band met de verwervingskosten is daardoor steeds meer losgelaten. In de opvatting dat de arbeidskorting alleen een stimuleringsmaatregel is voor de arbeidsparticipatie zou het een belastinguitgave zijn.

De aftrek van de *hypotheekrente* is ook een omvangrijke budgettaire post. De eigen woning wordt in de inkomstenbelasting gezien als inkomensbron die draagkracht genereert en wordt als primair inkomen belast (forfaitair via het eigenwoningforfait). De belasting van de eigen woning behoort daarmee tot de primaire heffingstructuur. Dit betekent dat kosten ter verwerving van deze primaire inkomstenbron ook aftrekbaar zijn en deze kosten geen belastinguitgaven zijn.

De fractie van de SP vraagt waarom er nauwelijks wordt ingegaan op de inkomstenbeperkende regelingen en waarom de inkomstenbeperkende regelingen niet net als de belastinguitgaven periodiek worden geëvalueerd.

Voor de overheidsuitgaven gelden regels voor beleidsdoorlichtingen en periodieke evaluatie. Belastinguitgaven zijn het fiscale spiegelbeeld van subsidies. Daarom is afgesproken dat de regels voor subsidies ook gelden voor belastinguitgaven. Deze regels zijn sinds 2001 opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften en in de evaluatiebepalingen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006.

Inkomstenbeperkende regelingen vallen niet onder de gehanteerde definitie van belastinguitgaven, maar vormen een onderdeel van de primaire heffingstructuur. Daarom gelden voor inkomstenbeperkende regelingen deze regels niet. Dat verklaart het verschil in behandeling in de Miljoenennota.

Met ingang van de Miljoenennota 2009 wordt een afgebakend aantal inkomstenbeperkende regelingen in beeld gebracht. Het zijn regelingen met een groot budgettair beslag of regelingen die lijken op belastinguitgaven. De keuze welke regelingen hieronder vallen volgt het advies van de 12^e Studiegroep Begrotingsruimte.

Om een meer transparante afweging te kunnen maken heeft de 13^e Studiegroep Begrotingsruimte geadviseerd om niet alleen de budgettaire derving naar ook de ontwikkeling van de belastinguitgaven ten opzichte van het begin van de kabinetsperiode te monitoren. Het Kabinet heeft in de huidige begrotingregels afgesproken om een overzicht te geven van het budgettaire beslag van inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven. De monitor zal van toepassing zijn op de belastinguitgaven. In het vervolg zal daartoe uit dien hoofde aandacht worden besteed aan ramingsbijstellingen ten opzichte van de raming zoals opgenomen in de Startnota. De toelichting zal op hoofdlijnen de grootste mutaties toelichten, zodat de Kamer kan zien of het beleidskeuzes betreft, endogene ontwikkelingen of technische ramingsbijstellingen.

De SP-fractie vraagt waarom de stijging van de raming voor 2011 met € 3,7 miljard in bijlage 5 van de Miljoenennota niet in de tekst wordt genoemd of toegelicht en of de Minister bereid is in het vervolg een toelichting te geven bij de allergrootste mutaties en daarbij ook aan te geven in welke mate deze het gevolg zijn van beleidskeuzes en in welke mate van technische ramingsbijstellingen.

De ramingsverschillen voor het belastingjaar 2011 tussen de Miljoenennota 2010 en Miljoenennota 2011 worden in onderstaande tabel toegelicht voor de posten met de grootste aanpassing. De posten betreffen de grootste mutaties, zoals deze ook zijn opgenomen in de notitie van het BOR. De aanpassing is onderverdeeld in een technische bijstelling, beleidsmatige bijstelling en endogene bijstelling.

Belastinguitgaven (bedragen in miljoenen euro)	MN 2010	MN 2011	Mut (euro)	Mut (%)	Technisch	Beleidsmatige	Endogeen
Zelfstandigenaftrek	1 211	1 380	169	14%	169		
Doorschuiwing stakingswinst	154	199	45	29%	45		
Doorschuiwing inkomen uit aanmerkelijk belang	40	92	52	131%	52		
Willekeurige afschrijving investeringen bedrijfsmiddelen	0	220	220			220	
Afdrachtvermindering onderwijs	310	367	57	18%			57
Afdrachtvermindering WBSO	539	810	271	50%		271	38
Verlaging fiscale bijtelling (zeer) zuinige auto's	88	187	99	113%			99
Arbeidskorting voor ouderen ³	266	293	27	10%			27
Giftenaftrek	302	352	49	16%			49
Boeken, tijdschriften, week- en dagbladen	529	568	38	7%			38
Circussen, bioscopen, theaters en concerten	133	163	30	22%			30
Arbeidsintensieve diensten	405	551	146	36%		98	48
Vervoer van personen (w.o. openbaar vervoer)	678	787	109	16%			109
Logiesverstrekking (incl. kamperen)	230	263	34	15%			34
voedingsmiddelen horeca	1 163	1 271	109	9%			109
Vrijstelling communautaire wateren	180	861	682	379%	682		
Vrijstelling luchtvaartuigen	135	1 126	991	733%	991		
Nihilartief zeer zuinige auto's	49	72	23	47%			23
Vrijstelling cultuurgrond	112	294	182	163%			182
TOTAAL			3 332		1939	589	804

Technische bijstellingen:

- *Zelfstandigenaftrek*: Naar aanleiding van maatregelen in het crisispakket bleek in de presentatie van de budgettaire derving van ondernemersregelingen, waaronder de zelfstandigenaftrek, dat alleen het direct verrekende deel in het betreffende belastingjaar werd geraamd. Met verrekening via toekomstige verliesverrekening was geen rekening gehouden. Het toepassen van deze correctie verklaart de opwaartse bijstelling.
- *Doorschuiwen stakingswinst en doorschuiwen inkomen uit aanmerkelijk belang*: In het rapport aan de Tweede Kamer over de bedrijfsopvolgingsfaciliteiten is hierover opgemerkt: «Bij regelingen voor uitstel van betaling is in geval van renteloos uitstel ook sprake van een belastinguitgave. Deze waren ten onrechte niet opgenomen in het overzicht van belastinguitgaven en zullen in de volgende Miljoenennota ook worden toegevoegd.» Hiermee is de bijstelling verklaard.
- *Vrijstelling accijns communautaire wateren en luchtvaartuigen*. Deze technische bijstelling is in bijlage 5 toegelicht. Voorheen werd slechts een deel van deze vrijstellingen in beeld gebracht op basis van de wetenschap dat de hele derving geen reëel beeld zou geven van de opbrengst als de vrijstelling zou vervallen. Brandstof die verbruikt wordt buiten het Nederlandse luchtruim is immers krachtens internationale verdragen vrijgesteld van accijns. Voor de raming over welk deel wel aan Nederland zou toevallen bij opheffing van de internationale accijnsvrijstelling zijn echter de nodige (onzekere) veronderstellingen nodig. De huidige gepresenteerde cijfers betreft de accijnsderving van alle in Nederland getankte brandstof, waarbij dus nadrukkelijk

de waarschuwing geldt dat de derving niet gelijk staat aan de opbrengst als de vrijstelling zou vervallen.

Beleidsmatige aanpassingen:

Aan nieuwe beleidsmatige aanpassingen wordt in bijlage 5 altijd een aparte paragraaf gewijd inclusief een tabel met de budgettaire effecten (Miljoenennota 2011 Tabel 5.2.1 pg 26). In 2011 gaat het voor zover het bovenstaande belastinguitgaven betreft om de volgende beleidsmaatregelen:

- *Willekeurige afschrijving investeringen bedrijfsmiddelen*: Deze crisismaatregel is met een jaar verlengd.
- *Afdrachtvermindering WBSO*: Voor ramingsjaren is het bedrag altijd gelijk aan het beschikbaar gestelde budget. De aanpassing is derhalve geheel beleidsmatig.
- *Arbeidsintensieve diensten (BTW)*: Dit betreft de beleidsmatige aanpassing naar het verlaagde BTW tarief voor de renovatie van woningen.

Endogene mutatie:

Algemeen: Tot vorig jaar was de basis voor de ramingen de laatst bekende realisatie. Uit een analyse van de belastinguitgaven bleek echter dat de realisatie jaarlijks relatief sterk kon fluctueren. Daarom is met ingang van dit jaar de ramingstechniek aangepast en wordt een trendmatige raming gemaakt, omdat dit een betere voorspelling geeft van de realisaties. De trend is gebaseerd op de realisaties over de periode 2001–2008. Dit heeft voor een aantal belastinguitgaven tot een opwaartse bijstelling geleid. Hieruit kan niet geconcludeerd worden dat de gemiddelde endogene groei in zijn algemeenheid hoger is dan tot voor kort werd aangenomen. Dit blijkt ook uit de analyse van de belastinguitgaven zoals opgenomen in het evaluatierapport van de begrotingssystematiek¹. Daaruit bleek dat in de periode 2001–2007 de endogene ontwikkeling achter bleef bij het BBP. Bij het verklaren van de endogene mutaties in de ramingen van de belastinguitgaven speelt ook de automatische stabilisatie een rol. Voor de inkomstenkant van de begroting, waar de belastinguitgaven onder vallen, geldt een reëel inkomstenkader en wordt uitgegaan van automatische stabilisatie.

Specifiek kan voor een beperkt aantal belastinguitgaven wel geconcludeerd worden dat de ontwikkeling sneller is gegaan dan geraamd. Dit geldt met name voor:

- De afdrachtvermindering loonheffing onderwijs
- De verlaging fiscale bijtelling (zeer) zuinige auto's in de inkomstenbelasting
- Nihil tarief motorrijtuigbelasting zeer zuinige auto's
- Vrijstelling overdrachtsbelasting cultuurgrond.

De achtergrond van de stijging van de afdrachtvermindering onderwijs is nog niet duidelijk. Er zal een nieuwe evaluatie plaatsvinden in 2012 die hierin duidelijkheid kan verschaffen. De belastinguitgaven voor zeer zuinige auto's hebben als achtergrond het onverwacht grote succes van de verkopen van dit type auto. Op dit moment is niet bekend in hoeverre afzonderlijke factoren zoals de economische crisis, de energieprijzen en de fiscale stimulering hieraan hebben bijgedragen. In het Belastingplan 2011 is reeds een evaluatie aangekondigd die hieraan aandacht zal besteden. De vrijstelling overdrachtsbelasting voor cultuurgrond is sinds de invoering van deze vrijstelling (ter vervanging van de vrijstelling voor naburige landerijen, de vrijstelling voor landerijen door ruiling, de vrijstelling voor hervestiging van een landbouwbedrijf vanuit een

¹ Evaluatie begrotingssystematiek 2007–2010, Bijlage bij het dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte.

landinrichtingsgebied en hervestiging van een glastuinbouwbedrijf) in 2007 duurder dan verwacht. Nadat de eerste realisaties bekend werden was de verwachting dat hier sprake was van een incidenteel inhaaleffect, maar het lijkt toch meer een structureel effect te zijn. Zoals opgemerkt zal in het vervolg een jaarlijkse monitoring plaatsvinden van de mutaties van de belastinguitgaven.

De SP-fractie vraagt een verklaring voor het feit dat de ramingen van de belastinguitgaven in de jaren 2009 en 2010 stijgen, terwijl tegelijkertijd de belastinginkomsten voor diezelfde jaren dalen.

De SP-fractie vraagt terecht aandacht voor het niet altijd logische verband tussen de ontwikkeling van de belastinguitgaven en de belastinginkomsten. Uit een analyse van de belastinguitgaven in de periode 2001–2008 is gebleken dat de jaarlijkse mutatie nogal kan fluctueren en weinig tot geen verband houdt met macro-economische indicatoren of macro-opbrengsten. Voor de ramingsjaren is om die reden gekozen om de mutatie van de belastinguitgaven niet te koppelen aan macro-economische ontwikkelingen, maar om de trendmatige ontwikkeling uit het verleden te extrapoleren naar de toekomst.

Nadere analyse door het BOR

De vragen en bevindingen van het BOR zijn onderverdeeld in twee delen:

1. Belastinguitgaven in de Miljoenennota 2011
2. Beleidsdoorlichting evaluatie belastinguitgaven.

Ik zal eerst de bevindingen van het BOR over de belastinguitgaven in de Miljoenennota 2011 becommentariëren en de bijbehorende vragen daarover beantwoorden. Vervolgens zal ik ingaan op de analyse van de Beleidsdoorlichting evaluatie belastinguitgaven. Voor zover vragen al beantwoord zijn vanwege een overlap met de vragen afkomstig van de VVD en de SP, wordt hiernaar verwezen. De PVV verwees voor de vragen naar het rapport van het BOR.

Belastinguitgaven in de Miljoenennota 2011

Het BOR vraagt zich af hoe het te verklaren is dat volgens de Miljoenennota 2011 de derving uit hoofde van inkomstenbeperkende maatregelen voor 2009 en 2010 groter is terwijl de belastinginkomsten in 2009 en 2010 als gevolg van de economische crisis fors zijn tegengevallen¹. Het BOR merkt op dat de omvang van de inkomstenbeperkende maatregelen voor het jaar 2010 is gegroeid met bijna € 1 miljard euro ten opzichte van de raming een jaar geleden. Tevens wijst het BOR op de groei van ruim 15% in de meerjarencijfers van de inkomstenbeperkende maatregelen. Ze vraagt zich af of de totale belastinginkomsten t/m 2015 ook eenzelfde stijging doormaken.

Door de opwaartse ramingbijstelling van € 1 miljard voor het jaar 2010 in de MN 2011 ten opzichte van de MN 2010 wordt weer teruggekeerd naar het niveau van de raming in MN 2009. De achtergrond van de lage raming in de MN 2010 (met name arbeidskorting) is niet meer te achterhalen, en moet waarschijnlijk worden beschouwd als een fout in de publicatie. De oploep van de meerjarencijfers van 15% in 2015 ten opzichte van 2010 is niet opmerkelijk hoog en blijft achter bij de ontwikkeling van de totale belastingontvangsten (+ 21% van € 135,7 miljard naar € 164,4 miljard euro).

Overigens laat tabel 2 in de BOR-notitie ook zien dat de derving van de inkomsten als gevolg van de fiscale facilitering van de eigen woning in

¹ In tabel 2 van het BOR-notitie zijn naast de actuele cijfers uit de huidige Miljoenennota, voor de jaren 2009 en 2010 ook de oorspronkelijke ramingen uit de Miljoenennota 2009, respectievelijk de Miljoenennota 2010 opgenomen. Hieruit blijkt dat de derving van inkomsten in 2009 en 2010 (zoals nu blijkt uit de Miljoenennota 2011) groter is dan destijds werd voorzien (in de Miljoenennota 2009 en 2010).

2009 wel lager is uitgekomen dan werd verwacht in de Miljoenennota van 2009 en van 2010. Daarnaast is de oorspronkelijke raming voor 2010 neerwaarts bijgesteld. Dit kan verklaard worden door de economische crisis die gepaard is gegaan met de instorting van het aantal huizenverkoop en een lagere prijsontwikkeling van woningen. De hoogte van het budgettaire beslag van de algemene heffingskorting daarentegen is nauwelijks gevoelig voor de economische ontwikkeling, omdat zowel uitkeringsgerechtigden als werkenden in aanmerking komen voor deze korting. Als pensioenpremies moeten stijgen om vermogensposities van de pensioenfondsen aan te zuiveren (omdat vermogensverliezen zijn ontstaan door negatieve beleggingsresultaten als gevolg van de economische crisis) is er juist een omgekeerde relatie van de omvang van de budgettaire derving door de omkeerregeling pensioenen met de economische conjunctuur. Samengevat is er geen éénduidige relatie tussen de conjunctuur en de omvang van de inkomstensbeperkende regelingen.

Het BOR vraagt of het denkbaar is dat er verschillen zijn in de mate van betrouwbaarheid en nauwkeurigheid waarmee belastinguitgaven kunnen worden geraamd en verzoekt de Minister in te gaan op de mogelijkheden en eventuele problemen bij het opstellen van (meerjarige) betrouwbare ramingen voor belastinguitgaven.

Het kan worden bevestigd dat de ramingen en realisaties van de belastinguitgaven niet altijd een zelfde mate van betrouwbaarheid en nauwkeurigheid hebben. Als het aftrekposten in de inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting betreft zijn de kosten veelal gebaseerd op een raming van de integrale aftrekpost, gecombineerd met een effectieve marginale tarief ontleend aan een microsimulatiemodel (CBS-steekproef, MIMOSI-model van het CPB). Het effectieve marginale tarief veronderstelt dat de aftrekpost telkens de «laatste» aftrekpost is. Daardoor is de som van de budgettaire kosten van de afzonderlijke belastinguitgaven groter dan de feitelijke budgettaire last die berekend zou zijn als alle belastinguitgaven tegelijkertijd in de berekening zouden worden betrokken. Voorts speelt het een rol dat het meer dan vijf jaar kan duren voordat alle aangiften zijn afgerond.

Als de belastinguitgave een vrijstelling betreft kan het zijn dat de omvang van de relevante post niet met zekerheid is vast te stellen, omdat de belastingplichtige deze bedragen niet hoeft op te geven. Dit geldt bijvoorbeeld voor de omvang van de vrijstelling voor spaarloon in box 3. Andere bronnen of ramingsmodellen bieden dan uitkomst, maar de betrouwbaarheid is wel minder. Vrijstellingen in box 3 voor bepaalde beleggingen kunnen goed worden benaderd, als voor die belegging ook een heffingskorting geldt. Overigens worden vrijstellingen in de overdrachtsbelasting geregistreerd, doordat expliciet op deze vrijstelling een beroep moet worden gedaan. In die gevallen is een goede raming van de budgettaire last betrouwbaar.

Ook afdrachtverminderingen in de loonbelasting zijn zeer betrouwbaar, omdat werkgevers deze post afzonderlijk op het aangiftebiljet moeten aangeven.

Een belangrijke categorie van belastinguitgaven is het verlaagde tarief in de BTW-sfeer. Een inhoudingsplichtige hoeft de aangifte niet te splitsen naar categorieën die wel en categorieën die niet als belastinguitgaven worden gekenmerkt. Daardoor ontbreekt een directe waarneming. De kosten zijn daarom afgeleid uit CBS-informatie over de consumptie van de betreffende posten. Naarmate een consumptie categorie van het CBS beter aansluit op de categorie van de belastinguitgave is een meer betrouwbare raming te geven.

Uit bovenstaande bespreking mag worden afgeleid dat de verantwoorde kosten van de belastinguitgaven niet dezelfde mate van betrouwbaarheid hebben als van subsidies op de Rijksbegroting. Subsidies betreffen

feitelijke betalingen, waarvan de simpele optelling tot het budgettaire beslag leidt. Er hoeven geen veronderstellingen over grondslagen gemaakt te worden en er hoeven bovendien geen effectieve marginale tarieven op toegepast te worden.

Desalniettemin kan aan de raming van de budgettaire last van belastinguitgaven een goede mate van betrouwbaarheid worden toegekend, zij het binnen bepaalde marges. Een jaarlijkse consistente manier van berekening draagt hieraan bij.

Het BOR vraagt waarom de Miljoenennota 2011 wel een meerjarige raming voor belastinguitgaven bevat en niet voor belastingontvangsten.

De begroting IXb bevat een meerjarige raming van de belastingontvangsten.

Het BOR merkt op dat er ook belastinguitgaven zijn die dalen. Een voorbeeld daarvan is het verlaagd tarief van de glastuinbouw. En dat er sommige belastinguitgaven zijn verdwenen (uit het overzicht), zoals de raffinaderijvrijstelling.

Voor de raming voor het verlaagde tarief glastuinbouw werd tot de Miljoenennota 2010 gebruik gemaakt van de cijfers van het LEI over aardgasverbruik in de glastuinbouw. Het is gebleken dat deze cijfers niet representatief zijn als grondslag voor de energiebelasting. In die cijfers zit namelijk ook het aardgasverbruik voor WKK-installaties. Dit verbruik is vrijgesteld van de energiebelasting. Voor de raming in Miljoenennota 2011 kon inmiddels gebruik worden gemaakt van de aangiftecijfers uit de belastingdienstadministratie tot en met het jaar 2009. Deze cijfers geven de juiste grondslag voor de energiebelasting weer. Op basis van deze cijfers is sprake van een lagere budgettaire derving dan in eerdere Miljoenennota's is gepresenteerd.

De raffinaderijvrijstelling is geschrapt uit bijlage 5 als belastinguitgave, omdat deze post niet kwalificeert als belastinguitgave. Deze regeling dient namelijk ter voorkoming van dubbele belasting. Deze reden is dan ook in de Miljoenennota van 2011 aangegeven.

Verder maakt het BOR een opmerking dat voor nadere informatie over belastinguitgaven naar weer een apart bijlagenboek wordt doorverwezen.

Het is gebruikelijk toelichtingen en aansluitingen te presenteren in de zogenaamde internetbijlagen. Ook de horizontale en verticale toelichtingen van de Rijksbegroting zijn hierin te vinden. Op deze manier blijft de Miljoenennota handzaam en beperkt tot de beleidsmatige kerninformatie. De toelichting op de belastinguitgaven bevat een korte beschrijving van de regeling, de doelstelling van de regeling en informatie over uitgevoerde of geplande evaluaties.

Beleidsdoorlichting: evaluatie van belastinguitgaven

Effectiviteit van de evaluaties en effectiviteit van de belastinguitgaven

Onderstaand geef ik een antwoord op de vragen van het BOR wat betreft de effectiviteit van de beleidsdoorlichting en de effectiviteit van de individuele evaluaties van belastinguitgaven. Vervolgens ga ik in op vragen over de effectiviteit van de belastinguitgaven.

Effectiviteit van evaluaties

Het BOR vraagt wanneer een evaluatie naar de mening van de Minister effectief is uitgevoerd.

In de RPE 2006 is een normenkader opgenomen dat is ontwikkeld voor beleidsinformatie, evaluatieonderzoek en bedrijfsvoeringonderzoek. Volgens dit normenkader dient de beleidsinformatie binnen het departement op een ordelijke, controleerbare en deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen. Volgens dit normenkader dient de onafhankelijkheid van de evaluatieonderzoeken en van de bedrijfsvoeringonderzoeken gewaarborgd te zijn. Verder gaat het er bij een evaluatieonderzoek om dat de beantwoording van de vier centrale vragen in een ex-post evaluatie centraal staan en dat zo goed mogelijk met alle beschikbare informatie die voorhanden is, hierop antwoord wordt gegeven. Als een evaluatie naar de Kamer wordt gezonden dient het te voldoen aan het normenkader van de RPE.

De vier centrale vragen in een ex-post evaluatie zijn:

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.

Deze vier vragen worden in alle evaluaties van de belastinguitgaven behandeld.

Verder wil ik ingaan op de opmerking van het BOR dat deze beleidsdoorlichting eigenlijk geen beleidsdoorlichting is. Er wordt immers geen beleid doorgelicht, maar de wijze waarop beleid wordt geëvalueerd is doorgelicht. De observatie dat de beleidsdoorlichting in dit geval een meta-evaluatie is, kan worden bevestigd. Dit is ook zo door de onafhankelijk deskundige Ringeling geformuleerd: «Beleid refereert hier naar beleid om het overheidsbeleid te evalueren». In dit geval is sprake van een beleidsdoorlichting die antwoord geeft op de vraag of de doelstelling van een periodieke evaluatie is gerealiseerd en of dat op een adequate wijze is gebeurd.

Het BOR vraagt hoe het kan dat de effectiviteit van de uitgevoerde evaluaties integraal beoordeeld is, terwijl nergens inzichtelijk wordt gemaakt wat de (uitvoerings)kosten van de evaluatie enerzijds zijn en het feitelijke gebruik dat er van gemaakt wordt anderzijds en verzoekt de Minister alsnog inzicht te geven in de uitvoeringskosten van de evaluaties.

Bij de beoordeling van de effectiviteit van de uitgevoerde evaluaties wordt vooral gekeken naar de kwaliteit van de evaluatie. De kwaliteit wordt beoordeeld in de zin of de juiste vragen zijn gesteld en of hier, gezien de beschikbaarheid aan informatie en mogelijkheden die er zijn, zo goed mogelijk antwoord op is gegeven. Er wordt toegezien of een evaluatie voldoet het normenkader zoals boven beschreven in de RPE 2006.

De beleidsdoorlichting gaat ook in op het feitelijke gebruik van evaluaties in het laatste hoofdstuk «evaluaties in beleidsdiscussies». Hierbij is voor alle evaluaties geïnventariseerd hoe in het kabinetsstandpunt omgegaan is met de conclusies van het evaluatieonderzoek, wat voor beleid hieruit voortvloeit en in hoeverre evaluaties leiden tot Algemeen Overleggen of het stellen van schriftelijke vragen en dientengevolge de eventuele consequenties voor het te voeren beleid.

Het inzicht in de uitvoeringskosten is gegeven bij een aantal extern verrichte onderzoeken in de bijbehorende aanbiedingsbrief, zoals bij het onderzoek naar de ondernemersfaciliteiten, de faciliteiten op het gebied van de zeescheepvaart en de afdrachtvermindering onderwijs. Onderstaand volgt een overzicht van de kosten van extern verrichte evaluatieonderzoeken exclusief BTW.

Overzicht kosten externe evaluaties

Evaluatie	Kosten (€)
Evaluatie zelfstandigenaftrek en andere faciliteiten	82 405
Evaluatie fiscale maatregelen zeescheepvaart	46 783
Ex-post evaluatie energie-investeringsaftrek	74 940
Evaluatie afdrachtvermindering onderwijs	99 900
Evaluatie van de durfkapitaalregeling	67 100
Evaluatie WBSO 2001–2005	63 090
Evaluatie WVA-startkwalificatie	41 650
Evaluatie BTW-regelingen op het gebied van cultuur	71 400
Evaluatie fiscale regelingen monumentenzorg	111 812
Evaluatie gebruik en effectiviteit aftrek scholingsuitgaven	60 690
Totaal deelonderzoeken MIA, VAMIL, Groen beleggen	200 000
Belastinguitgaven fiscale faciliteiten voor natuurbeleid	50 000
Fiscale faciliteiten natuurontwikkeling particulieren	61 163
Evaluatie BTW-regeling sierteelt	39 075
Evaluatie landbouwregeling omzetbelasting	45 601
Evaluatie landbouwvrijstelling inkomstenbelasting	61 118
Evaluatie vrijstelling overdrachtsbelasting	55 226

Vervolgens verzoekt het BOR aan te geven wat de hoofdconclusies van de evaluaties waren en wat er vervolgens mee gedaan is door Kamer en Kabinet, waarbij tevens een overzicht wordt gegeven met een toelichting waarom er al dan niet bijstelling van het beleid heeft plaatsgevonden.

In het laatste hoofdstuk van de beleidsdoorlichting is uitgebreid ingegaan op welke wijze in het kabinetsstandpunt is omgegaan met de conclusies van de verschillende rapporten en in hoeverre dit bepalend is geweest voor het te voeren beleid. De hoofdconclusies zijn per evaluatie van iedere belastinguitgaven vermeld in bijlage 1a van de Beleidsdoorlichting. Voor de volledigheid zijn de hoofdconclusies per belastinguitgave ook vermeld in de bijlage (bijlage 2) behorend bij deze beantwoording.

- Voor belastinguitgaven die doeltreffend en doelmatig zijn bevonden, geldt dat het beleid meestal ongewijzigd is voortgezet (bijvoorbeeld ondernemersfaciliteiten, verlaagde Btw-tarieven).
- Wanneer er specifieke aandachtspunten in de uitvoering of anderszins naar voren zijn gekomen in de evaluatie, zijn deze aanbevelingen 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, is deze effectiviteit in de kabinetsreactie aangegrepen om deze belastinguitgave te intensiveren (bijvoorbeeld de aftrek speur- en ontwikkelingswerk).
- Indien een belastinguitgave niet effectief en efficiënt blijkt te zijn, wordt 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 vrijstelling overdrachtsbelasting monumentenaftrek).
- Er is een aantal kabinetsreacties waarbij geen specifieke beleidsconclusies zijn getrokken. Voorbeelden hiervan zijn de reacties behorend bij de evaluatie van de afdrachtvermindering onderwijs en de evaluatie van de giftenaftrek.
- Ook komt het voor dat een boodschap in het kabinetsstandpunt is verwoord, maar dat het beleidsvoornemen uiteindelijk niet wordt

uitgevoerd vanwege bezwaren van de Tweede Kamer, zoals bijvoorbeeld bij de meewerkaf trek.

Al deze voorbeelden en nog meer zijn uitvoeriger beschreven in het laatste hoofdstuk «evaluaties in beleidsdiscussies» van de beleidsdoorlichting.

Het BOR vraagt in het algemeen een reactie te geven op de bevindingen ten aanzien van belastinguitgaven uit het rapport «Inzicht in belastinguitgaven, specifieke uitkeringen en subsidies» van de Algemene Rekenkamer. Ze constateert dat het merendeel van de belastinguitgaven niet betrokken is geweest bij de heroverwegingen.

De insteek van het genoemde rapport van de Algemene Rekenkamer was het leveren van informatie aan de Tweede Kamer die zij kan gebruiken bij de beoordeling van de verschillende beleidsalternatieven die ontwikkeld zijn door de 20 heroverwegingsgroepen. Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer levert een aantal interessante bevindingen op alhoewel het bij een heroverweging om een herprioritering gaat en daarom ook andere aspecten dan effectiviteit en doelmatigheid een rol kunnen spelen.

Dat het merendeel van de belastinguitgaven niet betrokken is bij de heroverwegingen is goed te verklaren door het feit dat de Brede Heroverweging als uitgangspunt de belangrijke taakgebieden had en niet de invalshoek van een integraal overzicht van een bepaald type instrument, zoals de belastinguitgave. Daar waar relevant in een bepaald beleids-terrein zijn de belastinguitgaven wel meegenomen, zoals bijvoorbeeld in de heroverweging innovatie en de heroverweging energie en milieu.

Doelmatigheid belastinguitgaven

Het BOR verzoekt een overzicht met toelichting van de belastinguitgaven waarvan uit de beleidsdoorlichting blijkt dat ze niet bewezen doelmatig zijn in de uitvoering (25% van de belastinguitgaven).

Hiervoor kan verwezen worden naar de Beleidsdoorlichting bijlage 1a onder het kopje doelmatigheid. Voor een toelichting op de score op doelmatigheid in de uitvoering per belastinguitgave kan verwezen worden naar bijlage 1b uitvoeringskosten. Voor de volledigheid is de gevraagde informatie samengevat in onderstaande tabel.

Belastinguitgave	Doelmatig?	Toelichting
Meewerkaf trek	Nee	Weinig verband tussen inzet van middelen en behalen van doelen.
Bosbouwvrijstelling	Nee	Het aantal bedrijven met profijt is bijzonder klein.
Vrijstelling vergoeding bos- en natuurbeheer	Nee	Fiscale belemmeringen natuurontwikkeling
Kindertoeslag forfaitair rendement	Nee	Instrument is geen efficiënt manier
Teruggaaf kerkgebouwen	Nee	Relatief hoge uitvoeringskosten
Teruggaaf non-profit	Nee	Relatief hoge uitvoeringskosten
Tariefdifferentiatie tractoren en mobiele werktuigen	Nee	Controle arbeidsintensief en fraudegevoelige regeling
Laag tarief OV-bussen en huisvuilauto's	Nee	Weinig gebruik, andere milieu vriendelijkere alternatieven voor gebruikte aandrijving
Persoonsgebonden aftrek durfkapitaal	Geen uitspraak	Onvoldoende informatie beschikbaar
Willekeurige afschrijving starters	Niet bekend	Geen gegevens
Filminvesteringsaftrek	Niet bekend	Onvoldoende informatie

Belastinguitgave	Doelmatig?	Toelichting
Vakantiebonnen	NVT	Heeft karakter van inventarisatie, geen evaluatie
Vrijstelling bos en natuurterreinen FR	Onbekend	Wordt niet in de studie genoemd
Giftenaftrek	Onbekend	Buiten beschouwing gelaten
Arbeidsintensieve diensten	Onbekend	Niet genoemd.
Vrijstelling motorrijtuigen ouder dan 25 jaar	Ten dele	Doelmatig, maar verbeteringen zijn mogelijk

Het BOR vraagt een uiteenzetting per afzonderlijke belastinguitgaven, waarvan uit evaluaties is gebleken dat de uitvoering van het instrument niet doelmatig is in de uitvoering (13% van de belastinguitgaven) en wat er sinds de evaluatie is gedaan naar aanleiding van die constatering.

Het laatste hoofdstuk van de beleidsdoorlichting gaat hier uitgebreid op in. Voor de volledigheid een korte opsomming van de niet doelmatig bevonden regelingen:

- Afgeschaft zijn de filmstimuleringsaftrek en de vrijstelling monumenten (de afschaffing van deze laatste belastinguitgave werd al aangekondigd in het Belastingplan, terwijl de evaluatie nog niet naar de Kamer was verzonden).
- In het kabinetstandpunt over het verlaagd tarief OV-bussen is voorgesteld deze faciliteiten af te schaffen. Uiteindelijk is na overleg met de Tweede Kamer geconcludeerd dat het voorhanden zijn van nog milieuvriendelijkere alternatieven geen reden is om de eveneens relatief schone vorm van LPG niet te ondersteunen.
- De landbouwvrijstelling in de omzetbelasting scoorde behalve op het punt van doelmatigheid ook slecht op het punt van doeltreffendheid, maar hiervan is gesteld in het kabinetstandpunt dat deze zich vanzelf opheft op de langere termijn, omdat de groep die de regeling toepast steeds kleiner wordt onder invloed van de verdergaande schaalvergroting in de landbouw, meer verbredingsactiviteiten en beëindiging van veel kleine bedrijven.
- In het kabinetstandpunt van de afdrachtvermindering onderwijs (negatief op doeltreffendheid) is geen beleidsconclusie getrokken. Wel onderschreef het kabinet het belang van leerwerkplekken als essentieel element van het beroepsonderwijs.
- Van de kindertoeslag in box 3 is in de evaluatie zelf voorgesteld deze af te schaffen. Dit is later nog eens bevestigd in de evaluatie IB2001. Geen enkel kabinet heeft dit in beleid omgezet.
- In het kabinetstandpunt behorend bij de evaluatie van de giftenaftrek staan geen beleidsmatige conclusies vermeld vanwege de demissionaire status van het toenmalige kabinet. Deze constatering is dan ook als zodanig opgenomen in het laatste hoofdstuk van de beleidsdoorlichting.

Overigens merk ik op dat ik, zoals aangekondigd, begin 2011 een startbrief aan uw Kamer zal zenden waarin ik mijn voornemens zal schetsen voor een verdergaande vereenvoudiging van het belastingstelsel. In dat kader zou ik graag met de Kamer willen overleggen welke mogelijkheden er zijn voor het verder beperken van de belastinguitgaven.

Betrouwbaarheid beleidsdoorlichting

Het BOR vraagt hoe en op welke wijze, naast het Ministerie van Financiën, de andere beleidsverantwoordelijke departementen betrokken zijn bij de uitvoering en opzet van de beleidsdoorlichting.

De kabinetsreactie behorend bij de beleidsdoorlichting evaluatie belastinguitgaven is in overleg opgesteld met de andere beleidsverantwoordelijke departementen.

Het BOR vraagt waarom in de beleidsdoorlichting geschreven wordt dat het opvallend is dat wanneer een ander departement beleidsverantwoordelijk is voor een bepaalde belastinguitgave altijd de keuze is gemaakt het onderzoek uit te besteden aan een extern onderzoeksbureau.

Hier zit geen waardeoordeel achter, maar was puur een constatering.

Het BOR vraagt naar de reden dat andere ministeries bij de evaluatie van belastinguitgaven liever kiezen voor een extern bureau dan voor de daar in gespecialiseerde afdeling van het Ministerie van Financiën.

Het is de keuze van het beleidsverantwoordelijke departement om de evaluatie van belastinguitgaven zelf te verrichten of uit te besteden aan een extern onderzoeksbureau. Als specifieke deskundigheid vereist is die het departement zelf niet beschikbaar heeft, vindt uitbesteding plaats. De aparte sectie «evaluaties van belastinguitgaven» van de afdeling Analyse van het Ministerie van Financiën is destijds opgericht voor de coördinatie en begeleiding van evaluaties van de belastinguitgaven. Het beleidsverantwoordelijke departement blijft zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de evaluatie van de desbetreffende belastinguitgave. De sectie nam bij deze evaluatieonderzoeken deel in de begeleidingscommissie. Taken hierbij waren 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.

Het BOR vraagt of ik voornemens ben de uitvoeringspraktijk van evaluaties van belastinguitgaven op dit punt anders te organiseren.

In de kabinetsreactie behorend bij de beleidsdoorlichting is voorgesteld de evaluaties van belastinguitgaven af te stemmen op beleidsdoorlichtingen van de relevante departementale beleidsterreinen. Dit draagt eraan bij dat voor een beleidsdoorlichting van een beleidsterrein een synthese kan worden gemaakt van alle (deel)onderzoeken naar de doelmatige besteding van de ingezette middelen, waaronder de evaluaties van een belastinguitgave. Voor belastinguitgaven die niet onder een bepaald beleidsartikel vallen, stelt het kabinet een afwegingskader voor.

Het BOR vraagt wat de reden is dat deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd door een dienst van het Ministerie van Financiën, is gecheckt door twee andere diensten van het Ministerie van Financiën en niet (ook) een ander departement of extern bureau is ingeschakeld.

De reden dat een dienst binnen het Ministerie van Financiën zelf de beleidsdoorlichting heeft uitgevoerd is vooral vanuit praktische overwegingen. De aparte sectie heeft het integrale overzicht van alle uitgevoerde evaluaties door andere departementen en beschikt daardoor over inhoudelijke en gedetailleerde kennis. De directie Financieel Economische Zaken (FEZ) is betrokken bij de beleidsdoorlichting, omdat FEZ verantwoordelijk is voor de operationele doelstelling vier van beleidsartikel één in begroting IX B van het Ministerie van Financiën. Het Bureau Beleidsonderzoek (BBO) van het Ministerie van Financiën is betrokken, omdat deze afdeling verantwoordelijk is voor de coördinatie van alle beleidsdoorlichtingen op Rijksniveau. Ter verdere waarborging van de onafhankelijkheid van het onderzoek is de beleidsdoorlichting voorgelegd aan een extern onafhankelijk deskundige. De RPE 2006 beschrijft een aantal manieren om de onafhankelijkheid van een beleidsdoorlichting te waarborgen. Eén

manier om dit te doen is het onderzoek te onderwerpen aan een onafhankelijke toets. Prof. Dr. Arthur Ringeling is ingeschakeld om deze externe toets uit te voeren.

Kabinetsreactie op de beleidsdoorlichting

Nieuw afwegingskader

Het BOR vraagt naar de reden dat er, blijkens de Miljoenennota 2011, sinds de vorige Miljoenennota maar drie van de ruim honderd belastinguitgaven zijn geëvalueerd.

Het BOR stelt dat de norm is (cq was) dat belastinguitgaven eens in de vijf jaar worden geëvalueerd. Op een totaal van ruim honderd belastinguitgaven zou dat volgens het BOR minstens 20 evaluaties per jaar moeten opleveren. In één evaluatie kunnen echter meerdere samenhangende belastinguitgaven tegelijk worden geëvalueerd. De drie evaluaties die uitgevoerd zijn sinds de vorige Miljoenennota betreffen in totaal acht verschillende belastinguitgaven. Met het evaluatieprogramma van belastinguitgaven is in 2004 begonnen. In de Miljoenennota 2008 is een integraal overzicht gegeven van alle te evalueren belastinguitgaven. Van een aantal belastinguitgaven is (zie ook tabel 3 van de beleidsdoorlichting) uitgelegd waarom voorlopig is afgezien van een evaluatie. Daarnaast is er ook een veertiental belastinguitgaven die korter dan vijf jaar bestaat en waarbij nog geen evaluatieverplichting ontstaan is. Daarnaast maakt het BOR en ook de Algemene Rekenkamer geen melding van evaluaties die in de afgelopen jaren wel zijn uitgevoerd van inmiddels afgeschafte belastinguitgaven, zoals de FARBO-regeling en de filminvesteringsaftrek of in aan ander verband zijn beoordeeld (SZW, Studiecommissie).

Zoals in de beleidsdoorlichting vermeld, zijn bijna alle belastinguitgaven geëvalueerd en zijn de voor de hand liggende redenen vermeld waarom sommige belastinguitgaven niet zijn geëvalueerd.

Het BOR vraagt een overzicht te geven van welke evaluaties van belastinguitgaven de komende jaren meegenomen worden in de reguliere beleidsdoorlichtingen en wanneer deze naar verwachting aan de Kamer worden gestuurd. Tevens wordt gevraagd een inschatting te geven van welke evaluaties van belastinguitgaven op basis van het nieuwe afwegingskader de komende jaren meegenomen zullen worden in reguliere beleidsdoorlichtingen en wanneer deze naar verwachting aan de Kamer zullen worden gestuurd.

In de bijlage van deze lijst van vragen en antwoorden (bijlage 1)¹ is voor iedere belastinguitgave een overzicht gemaakt onder welk beleidsartikel deze valt, op welke departementale begroting, wanneer deze voor het laatst is geëvalueerd en in welk jaar de belastinguitgave zal worden meegenomen in de betreffende beleidsdoorlichting per departement.

Het BOR vraagt wat concreet verstaan wordt bij het nieuwe afwegingskader onder «voldoende tijd verstreken» en «voldoende substantieel budgettaire beslag»

Onder het verstrijken van voldoende tijd versta ik dat het gebruik van de faciliteit zodanig lang is dat er voldoende kwantitatieve gegevens in de zin van prestaties of effecten beschikbaar zijn om een zinvolle evaluatie uit te kunnen voeren. Er is geen absolute grens voor het budgettaire belang. De kosten van een evaluatie moeten relatief opwegen tegen de toegevoegde waarde van een evaluatie. Belastinguitgaven met een budgettaire derving van € 2 miljoen of minder zullen in elk geval vanuit dit oogpunt niet

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

geëvalueerd worden. De onderbouwing die gebruikt is bij de invoering van het instrument vormt dan het leidende criterium.

Het BOR vraagt een overzicht van belastinguitgaven die al langer dan vijf jaar bestaan en niet geëvalueerd zijn.

Dit overzicht van belastinguitgaven waarvan (vooralsnog) geen evaluaties worden verricht en die wel sinds 2004 bestaan, is opgenomen in de Miljoenennota 2008:

Werknemersspaarregelingen (o.a. spaarloon)	Evaluatie volgt in latere jaren ivm beleidsaanpassingen
Vrijstelling spaarloon- en premiespaarregeling forfaitair rendement Feestdagenregeling	Evaluatie volgt in latere jaren ivm beleidsaanpassingen 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
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.
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	Is niet meer geclassificeerd als belastinguitgave
Verlaagd tarief glastuinbouw	geen evaluatie ivm derogatie verlenging
Kermissen, attractieparken, sportwedstrijden en --ccommodatie	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

Bij dit overzicht dient voorts nog vermeld te worden dat de resterende nog niet geëvalueerde belastinguitgaven op het gebied van de verlaagde Btw-tarieven nog zullen worden betrokken bij de Fiscale Agenda.

Het BOR vraagt wat de reden is dat in de RPE 2006 het uitgangspunt dat belastinguitgaven eens in de vijf jaar worden geëvalueerd is verlaten en op welke wijze de Kamer is geïnformeerd en betrokken is geweest bij dit besluit.

De norm eens in de vijf jaar te evalueren is losgelaten met de vaststelling van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (inmiddels opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften). Dit geldt voor alle onderzoeken die hieronder vallen, dus niet specifiek alleen voor belastinguitgaven. De periodiciteit van evalueren blijft in de regeling wel gehandhaafd, maar het streven is de beleidsdoorlichting zo in te passen in de beleidscyclus dat de informatie ook daarvoor kan worden gebruikt. De vijfjaarsverplichting bleek in de praktijk namelijk te leiden tot evaluaties die te laat of te vroeg werden uitgevoerd om te kunnen worden gebruikt voor de verantwoording en de ontwikkeling van nieuw beleid.

Voor de toekomst is voorgesteld dat het effectiever zou zijn als de evaluaties van een belastinguitgave worden afgestemd op de beleidsdoorlichtingen van de relevante departementale beleidsterreinen. Een goede afstemming draagt er aan bij dat een beleidsdoorlichting als syntheseonderzoek gebruik maakt van alle (deel)onderzoeken naar de doelmatige besteding van de ingezette middelen op een beleidsterrein, waaronder de evaluaties van de belastinguitgaven. Dit vergroot de bruikbaarheid van beleidsdoorlichtingen en evaluaties. De Kamer is destijds geïnformeerd over de inwerkingtreding van de regeling.

Adviezen Ringeling

Het BOR heeft gevraagd of ik systematisch de negen genummerde kanttekeningen en de vijf genoemde adviezen van Professor Ringeling kort wil becommentariëren en daarbij wil aangeven wat er mee gedaan is.

Kanttekeningen

1. Ringeling: De vraag hoe resultaten zijn te verklaren komt in het evaluatieonderzoek minder aan de orde.
Reactie: De onderzoeksvragen die in een evaluatie worden gesteld, richten zich primair op de effectiviteit en doelmatigheid van het instrument. De vraag naar de effectiviteit wordt zoveel mogelijk kwantitatief beantwoord. Bijvoorbeeld: wordt met een prijsprikkel een volume-effect bereikt? De kanttekening van Ringeling betreft de achterliggende vraag waarom een prijsprikkel nodig is of waarom een prijsprikkel werkt. Dit is geen onderdeel van het normenkader van de RPE.
2. Ringeling: In het evaluatiekader is ten onrechte een te grote voorkeur voor kwantificeerbare, onomstreden doeleinden.
Reactie: Ringeling geeft terecht aan dat de opmerkingen in de beleidsdoorlichting als wel in de achterliggende evaluaties duidelijk maken dat het vaak moeilijk is om doelmatigheid en doeltreffendheid op een kwantitatieve manier te onderbouwen. Eén van de oorzaken daarvan is een gebrek aan gekwantificeerde doeleinden (bijvoorbeeld in zijn algemeenheid «het stimuleren van gedrag x»). De onvrede daarover valt ook duidelijk af te lezen in deze inbreng van schriftelijke vragen van de Vaste Kamercommissie. Ringeling vindt dit echter geen probleem: kwantitatieve doelstellingen vormen slechts een subcategorie. Ik ben het hiermee ten dele eens. Voor zover er kwantificeerbare doelen en indicatoren zijn, is er het streven hiervan zoveel mogelijke gebruik te maken bij evaluatieonderzoek. Wanneer dit niet het geval is, zal met behulp van andere onderzoeksmethoden de effectiviteit en doelmatigheid van het instrument beoordeeld worden en resulteert een plausibele indruk van deze twee indicatoren.
3. Ringeling: Er wordt te vaak mono-causaliteit verondersteld.
Reactie: Uit verschillende evaluaties blijkt dat de doeltreffendheid en de doelmatigheid van een instrument niet altijd eenduidig vast te stellen is. Het fiscale instrument vormt dan slechts één van de beleidsinstrumenten die onderdeel uitmaakt van een breder palet aan instrumenten die zijn gericht op het bereiken van een beleidsdoel op hetzelfde beleidsterrein. Het is hierdoor lastig de bijdrage van het instrument op het bereiken van de doelstelling te beoordelen. Hier wordt ook in de beleidsdoorlichting op gewezen. Ook om deze reden wordt voorgesteld om de evaluatie van een belastinguitgave te integreren in de integrale beleidsdoorlichting, waarin het gehele instrumentarium om de beleidsdoelstelling te halen aan bod komt. Een evaluatie van een belastinguitgave blijft beperkt tot een partiële analyse van één instrument, terwijl de toegevoegde waarde en bruikbaarheid vergroot wordt als integraal gekeken wordt naar alle instrumenten werkzaam op een bepaald beleidsterrein.
4. Ringeling: Evaluaties zijn noodgedwongen vaak beperkt tot plausibiliteit.
Reactie: Deze kanttekening wordt herkend. Indien er geen kwantificeerbare doelstellingen zijn en ook geen kwantitatieve data, dan resteert een plausibele indruk. Harde conclusies zijn in dat geval niet haalbaar.
5. Ringeling: Aan «unintended consequences» van beleid wordt weinig of geen aandacht geschonken.

Reactie: Hieraan zou meer aandacht kunnen worden besteed. Er is wel een aantal evaluaties van belastinguitgaven waarbij ook aandacht wordt besteed aan de zogenoemde neveneffecten, maar dit gebeurt niet op een structurele manier. In het vervolg van evaluaties zal hier meer op worden gelet.

6. Ringeling: Aan cumulatieve effecten wordt evenmin aandacht besteed.

Reactie: Deze constatering van Ringeling klopt en is inherent aan de partiële instrumentanalyse die een evaluatie van een belastinguitgave is. Ook om deze reden heeft het kabinet voorgesteld om wat betreft het evalueren van belastinguitgaven aan te sluiten bij de desbetreffende beleidsdoorlichting, zodat het hele spectrum aan instrumenten aan bod komt per relevant beleidsterrein. Hierdoor wordt cumulatie aan effecten zichtbaar gemaakt.

7. Ringeling: Er is nadere studie vereist naar de mate waarin belastinguitgaven tot Matteus-effecten leiden.

Reactie: Dit sluit aan op de vorige kanttekening. Ook hier leidt een integrale beleidsdoorlichting tot meer inzicht naar dergelijke effecten.

8. Ringeling: Er wordt geen rekening gehouden met het cadeaueffect (windfall gain) bij belastinguitgaven.

Reactie: De terminologie van de heer Ringeling «windfall gain» komt overeen met het begrip «deadweight loss» in de evaluaties. Het is als onderdeel verbonden aan de doelmatigheidsvraag in een evaluatie van een belastinguitgave. In de beleidsdoorlichting is aangegeven dat het vaak lastig is om hier een eenduidig antwoord op te geven (pagina 10 van de beleidsdoorlichting). Het is hiervoor noodzakelijk een indicatie te geven van de effecten van beleid in verhouding tot de middelen. In de meeste evaluaties waarin alleen een plausibele indruk wordt gegeven van de effecten van een ingezet instrument wordt noodgedwongen alleen een antwoord gegeven op vraag over de doeltreffendheid van het instrument.

9. Ringeling: Aan de vraag naar de sociale doelmatigheid van belastinguitgaven wordt weinig toegekomen.

Reactie: Zoals Ringeling terecht opmerkt, vraagt het toetsingskader daar niet direct om. Het is interessant om ook welvaarttheoretische argumenten bij de evaluatie van belastinguitgaven te betrekken en het beoordelingskader in die zin te moderniseren. Echter, het toetsingskader is nu op een zodanig afgebakende manier ingericht met een afgebakende set aan onderzoeksvragen dat het praktisch uitvoerbaar blijft om zoveel mogelijk belastinguitgaven te evalueren. Waar mogelijk en zinvol kan deze kanttekening van Ringeling ter harte worden genomen.

Vijf adviezen

1. Ringeling: Wees terughoudend met wettelijk vastleggen hoe er geëvalueerd moet worden.

Reactie: Ik ben het met de opmerking van Ringeling eens. In feite is dit advies al ter harte genomen in de RPE. De RPE 2006 is wat dat betreft minder gedetailleerd dan zijn voorganger. Het biedt een kader op hoofdlijnen waarin staat welke evaluatievragen beantwoord dienen te worden. Op welke wijze dit gebeurt, is niet vastgelegd.

2. Ringeling: Volg niet altijd een specifiek toetsingskader.

Reactie: In de toelichting van de beoordeling van Ringeling schrijft hij dat de evaluatie zich zou moeten bewegen van een sterk technisch analytisch discours naar een contextueel discours en sociale verificatie. Of vrij vertaald in de kabinetsreactie: minder technische evaluaties en meer aandacht voor de maatschappelijke context. In de kabinetsreactie is opgenomen dat dit deels inherent is aan een partiële instrumentevaluatie waarbij de bredere context niet expliciet

in beschouwing wordt genomen. Zoals opgemerkt zal in het vervolg aansluiting plaatsvinden bij de integrale beleidsdoorlichting waardoor meer ruimte is voor deze bredere context.

3. Ringeling: Evalueer niet alle maatregelen, maar beperk een evaluatie tot wat als echt relevant aangemerkt kan worden.
Reactie: Dit advies is overgenomen. Hiervoor is het afwegingskader voorgesteld om belastinguitgaven die niet onder een bepaald beleidsartikel vallen alleen te evalueren wanneer alle vragen van het afwegingskader kunnen worden beantwoord. Voor de andere belastinguitgaven wordt aangesloten bij de beleidsdoorlichtingen van de relevante departementale beleidsterreinen. Hierdoor wordt de toegevoegde waarde van een evaluatie vergroot; de bredere context wordt in aanmerking genomen, cumulatie en neveneffecten zijn meer zichtbaar en er is meer aansluiting op de beleidscyclus.
Uitgangspunt bij een beleidsdoorlichting is dat de evaluatie tenminste op het niveau van een operationele doelstelling wordt uitgevoerd. Daarbij ligt uiteraard de focus op de belangrijkste aanpassingen in de afgelopen periode.
4. Ringeling: Maak onderzoek in twee soorten doelmatigheid: intern (kosten overheid) en extern (administratieve lasten burger).
Reactie: Deze aanbeveling is overgenomen. Dit is gemeld in de kabinetsreactie.
5. Ringeling: Schakel ook meer externe onderzoeksbureaus/ deskundigen in bij evaluaties.
Reactie: Beleidsdoorlichtingen worden in het algemeen overgelaten aan onderzoeksbureaus als het complexe materie betreft waar specifieke deskundigheid is vereist. Een doelmatige besteding van departementale budgetten vergt voor iedere beleidsdoorlichting en evaluatie een zorgvuldige afweging over de vraag of het inhuren van externe bureaus noodzakelijk is. Bij beleidsdoorlichtingen zijn overigens altijd onafhankelijke deskundigen betrokken die na afloop aan de Kamer rapporteren over hun inbreng en betrokkenheid.