

Vergaderjaar 2009–2010

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2010

Hierbij ontvangt u de beleidsdoorlichting van de 4^e operationele doelstelling van het 1^e beleidsartikel van Begroting IXB van het ministerie van Financiën.¹ Tevens ontvangt u als tweede deel van het rapport een toegezegde reactie op de aandachtpunten bij de verantwoording van belastinguitgaven die de Algemene Rekenkamer in haar rapport «Terugblik 2008» heeft aangegeven (deel II van de beleidsdoorlichting).¹

De beleidsdoorlichting

In genoemd artikel is als doelstelling bepaald dat de fiscale instrumenten van belastinguitgaven worden geëvalueerd. Gegeven de doelstelling van dit beleidsartikel is het onderwerp van deze beleidsdoorlichting het evaluatieproces zelf. De inhoudelijke beoordeling van de afzonderlijke evaluaties is aan de orde geweest op het moment dat de betrokken evaluaties met het daaraan verbonden kabinetsstandpunt naar de Tweede Kamer zijn gestuurd.

De beleidsdoorlichting zet de ervaringen en conclusies van de uitgevoerde evaluaties op een rij. De effectiviteit van uitgevoerde evaluaties wordt integraal beoordeeld. De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door de afdeling Analyse binnen het ministerie van Financiën, die de coördinerende en initiërende rol vervulde voor het uitvoeren van de evaluaties van de belastinguitgaven. De beleidsdoorlichting is beoordeeld door een onafhankelijke derde in de persoon van Prof. Dr. A. Ringeling. Dit oordeel is bij de beleidsdoorlichting toegevoegd.

In zijn oordeel geeft Ringeling aan dat: «in deze beleidsdoorlichting geprobeerd is een zo goed mogelijk beeld te geven van de wijze waarop belastinguitgaven in evaluaties tegen het licht zijn gehouden». Ringeling bevestigt dat: «de belastinguitgaven goeddeels zijn geëvalueerd en dat dit op een fatsoenlijke wijze is gebeurd. Daarmee is voldaan aan de operationele doelstelling 4». Verder stemt Ringeling in met het idee om maatre-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

gelen die recent zijn gewijzigd voorlopig niet aan een evaluatie te onderwerpen.

Ringeling constateert dat: «veel maatregelen als doeltreffend en doelmatig kunnen worden gekwalificeerd». Hij bespeurt dat: «een zekere onvrede in de beleidsdoorlichting valt af te lezen over de weinig gespecificeerde doeleinden». Hij stelt daar tegenover dat: «Smart geformuleerde doelstellingen een soort schijnzekerheid scheppen die met de eerste de beste verandering van externe omstandigheden zijn betekenis verliest. Dit gebrek maakt de beoordeling van de doelmatigheid en de doeltreffendheid een gecompliceerde. 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».

Het kabinet neemt de aanbeveling van prof. dr. A. Ringeling over om naast de uitvoeringskosten van de Belastingdienst ook de administratieve lasten voor de belastingplichtige te onderscheiden. Hij schrijft hierover: »Administratieve lasten kunnen ook een barrière vormen om een beroep op de kassen van de overheid te doen. Helaas geeft de beleidsdoorlichting daar geen inzicht in».

Een observering in het oordeel van Ringeling is dat conclusies uit evaluaties van belastinguitgaven niet altijd worden opgevolgd in het maken van nieuw beleid ten aanzien van belastinguitgaven. Hierover merkt het kabinet op dat er voor het kabinet en de Kamer ook andere afwegingen een rol spelen ten aanzien van het beleid omtrent belastinguitgaven dan uitsluitend de conclusies die uit evaluaties volgen.

Ringeling plaatst ook nog een aantal kanttekeningen bij het kader dat bij de evaluaties van de belastinguitgaven is toegepast. «Van een sterk technisch analytisch discours zou de evaluatie zich moeten bewegen in de richting van een contextuele discours en sociale verificatie». Met andere woorden: Ringeling pleit voor minder technische evaluaties en voor meer aandacht voor de maatschappelijke context. Deels is de constatering van Ringeling inherent aan een instrumentevaluatie waarbij sprake is van een partiële analyse en de bredere context van een evaluatie niet expliciet in beschouwing wordt genomen. Het kabinet zal de kanttekeningen van Ringeling ter harte nemen bij de uitvoering van de komende evaluaties van de belastinguitgaven.

Reactie op Algemene Rekenkamer

In het tweede deel van de beleidsdoorlichting, de reactie op de aandachtspunten aangegeven door de Algemene Rekenkamer, is geconstateerd dat op de departementale begroting van het ministerie van Financiën de informatie over de belastinguitgaven ontbreekt. De belastinguitgaven die onder de verantwoordelijkheid vallen van het ministerie van Financiën vallen onder operationele doelstelling 2 «het realiseren van niet-fiscale doelstellingen van kabinetsbeleid» binnen het beleidsartikel belastingen volgens het jaarverslag IXB. Het kabinet zegt toe dat in de begroting IXB 2012 van het Ministerie van Financiën deze belastinguitgaven met de budgettaire consequenties zullen worden opgenomen.

Conclusie en vervolg

Op grond van de beleidsdoorlichting en het oordeel van Ringeling komt het kabinet tot de conclusie dat de evaluatie van de belastinguitgaven een goed instrument is voor het bepalen van het beleid ten aanzien van de betreffende belastinguitgaven. Het kabinet vindt dan ook dat het evalua-

tieprogramma zeker zou moeten worden voortgezet. Het kabinet is van mening dat het effectief zou zijn als de evaluaties van een belastinguitgaven worden afgestemd op beleidsdoorlichtingen van de relevante departementale beleidsterreinen. Dit in plaats van de huidige zelfstandige evaluatiecyclus van vijf jaar. Een goede afstemming draagt er zoveel mogelijk 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. De timing en periodiciteit van evaluatie van een belastinguitgave is dan in het vervolg conform de planning van de departementale beleidsdoorlichtingen (op algemeen of operationeel doelstellingsniveau) van beleidsartikelen waar de belastinguitgave een bijdrage aan levert. Van belang is daarbij wel dat departementen, waar mogelijk alle belastinguitgaven toedelen aan de gerelateerde beleidsdoelstellingen en deze vermelden in de artikelsgewijze toelichting van de begroting.

Voor zover er belastinguitgaven zijn die niet als instrument onder een bepaald beleidsartikel vallen en daardoor ook niet aan bod komen in de beleidsdoorlichtingen stelt het kabinet een afwegingskader voor om te bepalen of en wanneer evaluaties worden uitgevoerd. Dit afwegingskader omvat de volgende vragen:

- Is een (hernieuwde) beleidsafweging van overheidsmiddelen aan de orde of is er sprake van een beoogde beleidswijziging?
- Is er voldoende tijd verstreken dat het instrument heeft kunnen leiden tot mogelijke effecten?
- Is er voldoende tijd verstreken voor het beschikbaar zijn van datagegevens over het gebruik van de faciliteit?
- Is er sprake van een voldoende substantieel budgettair beslag?

Wanneer op bovenstaande vier vragen een positief antwoord gegeven kan worden, is het wenselijk om een evaluatie van de betreffende belastinguitgave uit te voeren. Het betekent, dat wanneer de feiten en omstandigheden zodanig zijn veranderd dat de beleidsmatige conclusies ten tijde van de evaluatie van een belastinguitgave niet meer overtuigend zijn, per geval kritisch beoordeeld zal moeten worden of de betreffende belastinguitgave opnieuw geëvalueerd moet worden. Dit geldt voor de reeds uitgevoerde evaluaties en voor toekomstige evaluaties van recent ingevoerde of nog in te voeren belastinguitgaven. Voor 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 een evaluatie. Dan kan worden verwezen naar de onderbouwing die gebruikt is bij invoering van het instrument.

In deze brief is uiteengezet hoe het kabinet de evaluatie van de belastinguitgaven in de komende periode wil uitvoeren. Dit laat uiteraard onverlet dat naast de doelmatigheid en de effectiviteit, de beleidsprioriteit voor de betrokken belastinguitgave in de evaluatie behandeld moet worden, maar ook desgewenst op elk ander moment door uw Kamer of door het kabinet opnieuw aan de orde kan worden gesteld.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager