

Ministerie van Financiën
t.a.v. Directie AFP
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Datum : 3 mei 2023
Betreft : Beoordeling inventarisatie fiscale regelingen
Ons kenmerk : 2023-1350

Het ministerie van Financiën heeft voor 122 fiscale regelingen een oordeel opgesteld over hun

- doeltreffendheid;
- doelmatigheid;
- onderbouwing voor overheidsingrijpen.

De oordelen voor doeltreffendheid en doelmatigheid zijn zoveel mogelijk opgesteld op basis van evaluatie-uitkomsten voor de fiscale regelingen. Aan SEO Economisch Onderzoek is gevraagd om de oordelen en de onderbouwing hiervan kritisch te beoordelen. In het bijzonder betreft dit een toets op de gehanteerde methodologie, de onderlinge consistentie van de oordelen en de plausibiliteit ervan. Het ministerie van Financiën heeft ook oordelen opgesteld over de complexiteit voor de uitvoering en handhaving en de doenlijkheid voor de belastingplichtige. Deze oordelen vallen buiten de scope van de toetsing door SEO Economisch Onderzoek.

Het onderzoeksteam van SEO Economisch Onderzoek heeft de 122 x 3 oordelen van het ministerie van Financiën kritisch nagelopen en hun hier terugkoppeling over gegeven. Het ministerie van Financiën heeft de meeste opmerkingen ter harte genomen in een herziene versie van hun oordelen.

De oordelen van het ministerie van Financiën zijn over het algemeen plausibel, onderling consistent en goed onderbouwd bevonden, voor zover dit laatste mogelijk is. Niet voor alle fiscale regelingen zijn immers goede evaluatiestudies beschikbaar.

Het onderzoeksteam doet tevens een viertal algemene aanbevelingen:

1. We adviseren om de beschrijving van de doelstellingen in bijlage 10 van de Miljoenennota te concretiseren en actueel te houden. De doelen van de fiscale regelingen zijn in veel gevallen niet helder, concreet en/of compleet vastgesteld. Belangrijke aandachtspunten zijn het ontbreken van doelvariabelen en indicatoren. Dit maakt een oordeel met betrekking tot doeltreffendheid, doelmatigheid en de onderbouwing voor overheidsingrijpen gecompliceerd, of zelfs onmogelijk. Een ander belangrijk aandachtspunt is het bijhouden van nieuwe beleidsdoelen bij elke (parametrische) wijziging van de fiscale regelingen en het doen landen hiervan in bijlage 10 van de Miljoenennota.
2. We bevelen aan om bij iedere regeling aan te merken wat het economische en financiële belang ervan is. De economische en financiële significantie – zowel voor de gehele economie als per belanghebbende (gebruiker) van de regeling – verschilt sterk tussen de fiscale regelingen en dit komt niet tot uitdrukking in de oordelen. De significantie is echter wel van belang, in het bijzonder voor de doelmatigheid en de onderbouwing voor overheidsingrijpen. De effecten dienen namelijk voldoende groot te zijn om de transactiekosten van overheidsingrijpen of het nadeel van mogelijk overheidsfalen te rechtvaardigen.
3. Bij de oordelen voor doeltreffendheid en doelmatigheid hanteert het ministerie van Financiën feitelijk een driepuntsschaal: wel of grotendeels, niet of beperkt, of discutabel. Deze driepuntsschaal is in de ogen van het SEO onderzoeksteam te beperkend, omdat op basis van de beschikbare evidentie veel oordelen weliswaar onzeker zijn, maar tegelijk ook duidelijk in de richting van 'ja' of 'nee' wijzen. Het gaat dan veelal om incomplete of imperfecte empirische evidentie, die met enige mitsen en maren weldegelijk zeggingskracht heeft over de doeltreffendheid en doelmatigheid van regelingen. Veel oordelen zouden hierom 'waarschijnlijk wel' of 'waarschijnlijk niet' kunnen zijn. In de ogen van het SEO onderzoeksteam zou het met een vijfpuntsschaal voor doeltreffendheid, doelmatigheid en de zekerheid van de uitspraken beter mogelijk zijn om de beschikbare kennis tot uitdrukking te brengen in de oordelen. Op deze manier wordt er ook een oordeel gegeven over doeltreffendheid en doelmatigheid bij regelingen wanneer er sprake is van een beperkte mate van zekerheid. Bij regelingen met vrij 'harde' bevindingen is het ook waardevol om dit weer te geven middels een score.
4. De onderbouwing voor overheidsingrijpen is nog niet overal voldoende overtuigend. Indien er sprake is van overheidsfalen, dan zou eerst moeten worden nagegaan of dit bij de bron kan worden bestreden. Deze notie verdient meer aandacht. Overheidsfalen oplossen met meer beleid is in de praktijk niet altijd succesvol gebleken. Ook overheidsfalen dat samenhangt met een ongelijk internationaal speelveld kan het beste bij de bron worden opgelost – in dit geval via internationale samenwerking.

Namens het onderzoeksteam van SEO Economisch Onderzoek,

Met vriendelijke groet,

Prof. dr. Daniël van Vuuren
Hoofd Werk en zekerheid
SEO Economisch Onderzoek