

S. Veelenturf¹

Rapport Algemene Rekenkamer ‘Verantwoord Belasten’

Verslag van de bespreking van het rapport ‘Verantwoord belasten’ van de Algemene Rekenkamer tijdens het bijeenkomen van de Koninklijke Vereniging voor Belastingwetenschap, maandag 15 juni 2026 in het Leonardo Hotel te Den Haag.

1. Inleiding

Het rapport ‘Verantwoord belasten’ van de Algemene Rekenkamer (hierna: het rapport) stond centraal tijdens de bijeenkomst van de Koninklijke Vereniging voor Belastingwetenschap (hierna: de Vereniging).² In het rapport wordt geconcludeerd dat de verantwoording over de doelen en resultaten van belastingontvangsten niet eenduidig en inzichtelijk is. Naar aanleiding daarvan formuleert de Algemene Rekenkamer tien aanbevelingen. Het rapport wordt besproken door drie deskundigen, ieder vanuit zijn of haar eigen hoedanigheid: R.C. de Smit MSc (Algemene Rekenkamer), E.P. Kranendonk MSc (Ministerie van Financiën) en prof. dr. B.E. Baarsma (UvA/PwC). De dag wordt afgesloten met een discussieronde waarin de leden de gelegenheid krijgen om te reageren.

Voorafgaand is de dissertatieprijs 2024-2025³ van de Vereniging uitgereikt aan Clark Warren voor zijn dissertatie ‘Buitenlands recht in belastingzaken’.⁴ In het proefschrift is onderzocht hoe de Nederlandse belastingrechter, zowel in feitelijke instanties als in cassatie, omgaat met de toepassing van buitenlands recht en hoe deze omgang verbeterd kan worden.⁵ In het bijzonder ingewikkeld omdat noch de rechter, noch partijen bekend zijn met de inhoud van buitenlands recht.⁶ De vakjury is tot het oordeel gekomen dat Warren met zijn proefschrift een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de ontwikkeling van de fiscale wetenschap in Nederland. Aansluitend maakt de vakjury twee eervolle vermeldingen bekend. Ten eerste wordt Arthur van der Linden geprezen voor de maatschappelijke relevantie van zijn proefschrift ‘De verdeling van de marginale en gemiddelde inkomstenbelasting- en toeslagendruk’.⁷ Ten tweede complimenteert de vakjury Max Velthoven voor zijn gebruik van het kritisch rationalisme van Karl Popper in

¹ Sylvie-Anne Veelenturf is als promovenda verbonden aan de Universiteit Maastricht.

² Rapport Algemene Rekenkamer, *Verantwoord belasten - Voor een beter belastingbeleid*, 2025.

³ Het juryrapport is gepubliceerd op de website van de Vereniging voor Belastingwetenschap.

⁴ C.J.D. Warren (diss. UvA, Amsterdam), *Buitenlands recht in belastingzaken*, 2024. Zie ook C.J.D. Warren, ‘Buitenlands recht in belastingzaken’, *WFR* 2024/317.

⁵ C.J.D. Warren (diss. UvA, Amsterdam), *Buitenlands recht in belastingzaken*, 2024, p. 527.

⁶ C.J.D. Warren (diss. UvA, Amsterdam), *Buitenlands recht in belastingzaken*, 2024, p. 527.

⁷ A.T. van der Linden (diss. VU, Amsterdam), *De verdeling van de marginale en gemiddelde inkomstenbelasting- en toeslagendruk*, 2024. Voor een korte introductie zie A.T.H. van der Linden, ‘De verdeling van de marginale en gemiddelde inkomstenbelasting- en toeslagendruk’, *WFR* 2024/169.

zijn proefschrift 'The General Anti-Abuse Rule of Article 6 of the EU Anti-Tax Avoidance Directive'.⁸

2. Belastinginkomsten als blinde vlek - R.C. de Smit (Algemene Rekenkamer)

De Smit trapt af met het introduceren van het rapport aan de hand van de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Hij leidt het rapport in met het voorbeeld van het contrast tussen Prinsjesdag en Verantwoordingsdag. Verantwoordingsdag is de dag waarop de Rijksoverheid over de gerealiseerde belastingontvangsten verantwoording aflegt, anderhalf jaar na Prinsjesdag. Hoewel Prinsjesdag grote bekendheid geniet is er nauwelijks aandacht voor Verantwoordingsdag. Dit is een gemiste kans volgens De Smit. Aan de hand van de verantwoording van belastingontvangsten is het namelijk mogelijk om de effectiviteit van belastingmaatregelen te onderzoeken.

De Smit onderkent twee oorzaken voor deze blinde vlek. Ten eerste ligt een verklaring besloten in de begrotings- en verantwoordingscyclus die Nederland kent. De uitgavenkant kent een democratische controle omdat het parlement de maximale bestedingsruimte van de minister moet goedkeuren. Daartegenover staan de belastingontvangsten. Hoewel onderdeel van de begroting heeft dit een ander karakter, namelijk als informatievoorziening voor het parlement. Bezien vanuit de politieke relevantie is het logisch dat er meer aandacht is voor de formele goedkeuring van uitgaven dan voor het informeren van het parlement over belastinginkomsten. Deze desinteresse wordt versterkt door de menselijke neiging om nieuwe plannen interessanter te vinden dan resultaten van reeds bestaand beleid.

Ten tweede ligt een verklaring in de lange Nederlandse traditie van trendmatig begrotingsbeleid. Een kenmerk daarvan is dat in de verantwoording de belastinginkomsten mogen meedeinen met de economie en er geen correctie hoeft plaats te vinden voor conjunctuurgolven. Dit betekent dat alle ontwikkelingen in de belastingontvangsten, kort door de bocht, worden toegeschreven aan de economische conjuncturele ontwikkelingen. Hierdoor is er geen inzicht mogelijk in het effect van het belastingbeleid op de realisatie van belastinginkomsten. Dat vereist namelijk een correctiemechanisme voor de conjunctuur, waar doelbewust niet voor is gekozen. Deze

⁸ M.J. Velthoven (diss. UvA, Amsterdam), *The General Anti-Abuse Rule of article 6 of the EU Anti-Tax Avoidance Directive*, 2024. Samengevat in de tweeluik: M.J. Velthoven 'De Algemene antimisbruikregel van artikel 6 van de Antibelastingontwijkingrichtlijn. Deel 1: Over de totstandkoming van de bepaling en de Europeesrechtelijke consequenties', *WFR* 2024/281 & M.J. Velthoven 'De Algemene antimisbruikregel van artikel 6 van de Antibelastingontwijkingrichtlijn. Deel 2: Over de Nederlandse implementatie door middel van *fraus legis*', *WFR* 2024/294. Voor een korte bespreking, zie M.J. Velthoven 'The General Anti-Abuse Rule of Article 6 of the EU Anti-Tax Avoidance Directive', *WFR* 2024/178.

oorzaken leiden tot de diagnose van de Algemene Rekenkamer dat de verantwoording van belastinginkomsten voor de politiek, de maatschappij, en de (belasting)wetenschap een blinde vlek vormt.

Waarom is het inzicht in het belastingresultaat belangrijk? Het resultaat is essentieel om te kunnen onderzoeken of de belastingmaatregel haar beoogde doel heeft bereikt en of zich binnen het belastingstelsel interessante (budgettaire) trends voordoen. Om vervolgens lessen te trekken uit de effecten van het belastingbeleid. Daarnaast is dit inzicht belangrijk voor het uitoefenen van de democratische controle door het parlement. Met een overzichtelijk beeld van de belastingopbrengsten kan het parlement de regering kritisch bevragen en bijsturen waar nodig.

Wat zijn de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer?⁹ Ten eerste dienen alle belastingontvangsten in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën te worden verantwoord op basis van de Rijksbegrotingsvoorschriften. Daarbij wordt bijvoorbeeld geadviseerd een meerjarig overzicht op te nemen van de gerealiseerde ontvangsten per belastingmiddel met een diepgaande specificatie. Ten tweede stelt de Algemene Rekenkamer voor om de financiële risico's van gerechtelijke belastingprocedures te rapporteren. Sinds 2022 moeten de risico's van juridische procedures worden vermeld in de jaarverslagen. In de Rijksbegrotingsvoorschriften is evenwel een uitzondering opgenomen voor belastingprocedures, gebaseerd op de fiscale geheimhouding. Volgens de Algemene Rekenkamer vormt dit geen toereikende rechtvaardiging, aangezien het vermelden van risico's veelal mogelijk is zonder gegevens te verstrekken die herleidbaar zijn naar de betrokken personen of bedrijven.¹⁰ Ten derde benadrukt De Smit het belang van een verantwoording op transactiebasis in plaats van op kasbasis. De laatste aanbeveling behoeft enige toelichting.

In de Nederlandse begrotingswetgeving is vastgelegd dat de staat op kasbasis begroot en verantwoordt.¹¹ Dit betekent dat Nederland de inkomsten en uitgaven bijhoudt, waaronder de belastingopbrengsten, die als resultaat worden verantwoord in het jaar dat de belastingen daadwerkelijk zijn geïnd.¹² Daartegenover staat verantwoorden op transactiebasis, wat betekent dat de belastingopbrengsten als baten en lasten worden toegerekend aan en verantwoord in het jaar dat de belastbare feiten plaatsvinden.¹³ Transactiebasis is de internationale standaard en voldoet aan de vereisten van de Europese Monetaire Unie. Nederland wordt op dit moment door de Europese Monetaire

⁹ Voor de tien aanbevelingen, zie Rapport Algemene Rekenkamer, *Verantwoord belasten - Voor een beter belastingbeleid*, 2025, p. 45-46.

¹⁰ Rapport Algemene Rekenkamer, *Verantwoord belasten - Voor een beter belastingbeleid*, 2025, p. 4.

¹¹ Art. 2.13 Comptabiliteitswet.

¹² Rapport Algemene Rekenkamer, *Verantwoord belasten - Voor een beter belastingbeleid*, 2025, p. 4.

¹³ Rapport Algemene Rekenkamer, *Verantwoord belasten - Voor een beter belastingbeleid*, 2025, p. 4.

Unie verplicht om in zijn financiële verantwoording enkele resultaten te vertalen naar een benadering van de resultaten op transactiebasis.¹⁴ Dit resulteert in een onnavolgbare verantwoording op basis van verschillende verslaggevingsgronden. De Smit benadrukt dat er zonder verantwoording op transactiebasis geen goede koppeling kan worden gemaakt met het gevoerde fiscale beleid in dat jaar.

De Smit sluit af met de retorische vraag of de tien voorgestelde adviezen uit het rapport realistisch zijn. De Algemene Rekenkamer beantwoordt deze vraag bevestigend: een betere verantwoording van de belastingopbrengsten is wenselijk én (stapsgewijs) haalbaar.

3. De realiteit van verantwoording – E.P. Kranendonk (Ministerie van Financiën)

Kranendonk heeft de taak om de reactie van het Ministerie van Financiën (hierna: het ministerie) op het rapport toe te lichten en deze waar nodig te verdedigen. Het ministerie is positief over het rapport en ziet daarin een bevestiging om door te gaan op de ingeslagen weg. Volgens Kranendonk zijn de aanbevelingen in het rapport van de Algemene Rekenkamer helder en begrijpelijk. Toch acht hij zich genoodzaakt een realistisch beeld te schetsen van de mogelijkheden en beperkingen bij de verantwoording van belastinginkomsten.

Om te beginnen schetst Kranendonk de complexiteit van de verantwoording. Een van de uitdagingen is dat er veel uitsplitsingen en indelingen denkbaar zijn voor de belastingontvangsten. Vanaf dit jaar zijn in het Financieel Jaarverslag meerjarige tabellen en uitsplitsingen naar arbeid, kapitaal, consumptie, directe- en indirecte belastingen opgenomen. Maar daar gaat veel achter schuil, waaronder afbakeningsproblematiek. Er komen vragen op zoals: Hoe moet belasting op kapitaal worden gekwalificeerd? Wie draagt uiteindelijk de belasting? Hoe moet het inkomen van de zzp'er worden begrepen? Op deze vragen zijn helaas geen eenduidige antwoorden te formuleren. Daarnaast bestaan veel belastingcategorieën uit verschillende soorten belastingen (met mogelijk onderliggend tegengestelde ontwikkelingen) en kennen de cijfers vaak een vertraging. Ook is de belastingbetaler niet altijd gelijk aan degene die de belastingdruk draagt; in deze gevallen dient dat duidelijk te worden uit de toelichting.

Voor een keuze in de mate van specificatie en het soort categorisatie moet steeds zorgvuldig worden afgewogen welke verslaggeving het meest recht doet aan de realiteit, de begrijpelijkheid, en de bruikbaarheid van het belastingresultaat. Vanaf de komende Miljoenennota wordt een uitsplitsing van grondslaginformatie opgenomen van grotere belastingsoorten zoals de vennootschapsbelasting, de inkomstenbelasting en van

¹⁴ Rapport Algemene Rekenkamer, *Verantwoord belasten - Voor een beter belastingbeleid*, 2025, p. 4.

belastingsoorten die uit verschillende delen bestaan zoals de energiebelasting of erf- en schenkbelasting. Hoewel de zaal, gevuld met fiscalisten, een dergelijke financiële verantwoording van de belastinginkomsten op basis van grondslagen waarschijnlijk kan doorgronden, is dat voor een leek niet vanzelfsprekend. Daarnaast dreigt het gevaar dat politieke partijen naast elkaar gaat praten omdat partijen zich, bewust of onbewust, op verschillende cijfers baseren. Ook hieruit blijkt het belang van de juiste afweging van het ministerie bij het verschaffen van informatie. Deze informatie moet zo begrijpelijk en bruikbaar mogelijk zijn voor de wetenschap, de politiek en de burger.

Kranendonk kan nog een uitdaging aanwijzen. Om te kunnen beoordelen of een belastingmaatregel goed of slecht heeft uitgepakt is het essentieel om vast te stellen wat het beoogde doel is van deze maatregel. Uit het politieke debat blijkt daarentegen dat regelmatig geen consensus bestaat over de doelen van een belastingmaatregel. Daarnaast is het mogelijk dat een belastingmaatregel tegenstrijdige doelen heeft. Een voorbeeld is de ‘Wet werken aan winst’.¹⁵ Het doel daarvan was het versterken van het vestigingsklimaat in Nederland en tegelijk het budgettaire tekort beperken.¹⁶ Het ministerie sluit zich dan ook aan bij de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer over het breder delen van informatie over de doelen van de belastingsoorten via evaluaties.

Daarnaast schuilt er nog een uitdaging in de verantwoording van de effecten van beleidsmaatregelen. Grote en meer onzekere maatregelen zullen gemonitord worden. Meer verantwoording vereist meer data en daarmee mogelijk een complexere aangifte. Zelfs met al deze data is het nog niet zeker of meer informatie ook tot meer inzicht zal leiden. Het effect van een maatregel is namelijk lastig te isoleren van andere ontwikkelingen. Dat belastinginkomsten anders worden verantwoord dan de uitgaven van het Rijk is dan ook begrijpelijk. Belastinginkomsten zijn wezenlijk iets anders dan belastinguitgaven, juist omdat de belastinginkomsten in de praktijk meedeinen met conjunctuurgolven. De impact van de economie op het resultaat maakt het lastig om beleidseffecten te isoleren en te duiden.

Kranendonk rondt af met de constatering dat het Ministerie van Financiën tevreden is met de inzichten en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Hierin ziet het vooral de aansporing om voort te gaan op de ingezette koers. Desondanks ziet het ministerie zich ook genoodzaakt om een realistisch beeld te geven van wat inzichtelijk kan worden gemaakt. De onderzoeken naar effecten van maatregelen zijn vaak tijdrovend, kostbaar en wisselend succesvol. Het is daarom verantwoord om realistisch zijn over wat we kunnen en wat loont om te onderzoeken. Het ministerie zal zich daarom vooral richten op het onderzoeken van belastingmaatregelen waarbij grote gedragseffecten te

¹⁵ *Stb.* 2006, 631.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2005/06, 30572, nr. 3, par. 1 & par. 8.1.

verwachten zijn, wat erop wijst dat er mogelijk een groot verschil bestaat tussen de geschatte en gerealiseerde opbrengsten van een belastingmaatregel. De maatschappij is namelijk niet noodzakelijk geholpen met meer data, maar wel met meer inzicht.

4. Begrip wezenlijk voor belastingmoraal – B.E. Baarsma (UvA/PwC)

Baarsma sluit af met een beschouwing van het rapport, gezien vanuit de economische wetenschap en het perspectief van de belastingbetaler. Baarsma is kritisch op de huidige wijze van verantwoording van de belastinginkomsten door het Rijk. Haar kritiek richt zich met name op de gehanteerde verantwoording op kasbasis, het niet benutten van wetenschappelijke kennis, en het ontbreken van (politieke) consensus over het doel van de belastingmaatregelen. Baarsma alarmeert de zaal door te stellen dat de onbegrijpelijkheid van de verantwoording de belastingmoraal serieus ondermijnt.

Aan de hand van de beruchte nacht in de senaat schetst Baarsma de politieke interesse in dit onderwerp.¹⁷ In dit debat werd in de Eerste Kamer aan de bewindspersoon van het ministerie van financiën gevraagd wat bedrijven eigenlijk betalen aan belasting en over welke grondslag. Het antwoord van het ministerie was, kort door de bocht, dat men dat eigenlijk niet weet. Baarsma constateert dat de behoefte aan inzicht in de belastinginkomsten niet beperkt blijft tot de politieke kring, maar ook leeft onder burgers, bestuurders en wetenschappers.

Om te beginnen analyseert Baarsma het probleem met het gebruik van een kasbasis als verslaggevingsbasis. Zij onderscheidt drie gevaren van het hanteren van kasbasis. Om te beginnen kan er een mismatch ontstaan tussen economische activiteit en het verslag. Daarnaast kan er een vertekend beeld ontstaan indien gedragseffecten optreden. Ook is het problematisch dat de informatie onvoldoende bruikbaar is om beleid op te maken dan wel het beleid aan te sturen. Daarnaast is kasbasis niet de internationale standaard. In beginsel vindt de verslaggeving van het Rijk dus plaats op kasbasis, en wordt het resultaat op transactiebasis geschat wanneer de Europese Monetaire Unie dit vereist. Het wisselend hanteren van grondslag van verslaggeving vergroot het onbegrip voor de belastingbetaler.

Vervolgens betreurt Baarsma dat wetenschappelijke inzichten onvoldoende worden benut voor het onderzoeken van de effecten van belastingbeleid. De economische wetenschap is namelijk rijk aan inzichten die we op dit moment niet kunnen gebruiken. Als we geen goede informatie hebben over de resultaten, doelen en effecten van de belastingen kunnen de wetenschappelijke inzichten immers niet worden toegepast. Verder sluit Baarsma zich aan bij de kritiek van de Algemene Rekenkamer door te stellen

¹⁷ *Kamerstukken I 2023/24, 36418, C.*

dat de doelen van het beleid duidelijk moeten zijn. De politiek dient daarover eerlijk te zijn, ook als het doel simpelweg is: ‘we hebben meer geld nodig’. Ook de nevendoelen dienen te worden gerapporteerd: zoals gedragssturing, milieumaatregelen, en herverdeling van welvaart.

Baarsma stelt dat het Nederlandse belastingstelsel beleidsmatig wordt ingezet, maar dat het niet als beleid wordt gemonitord. Volgens haar moet het verantwoordingssysteem worden geüpgraded van een administratief instrument naar een sturingsinstrument. Kort samengevat zijn daarvoor drie componenten nodig. Ten eerste moet het ministerie overstappen van verslaggeving op kasbasis naar verslaggeving op transactiebasis. Ten tweede moet de wetenschappelijke kennis benut worden om verschillende effecten van belastingbeleid te onderzoeken. Ook moet veel meer datagedreven gewerkt worden zodat verschillen en gedragseffecten beter inzichtelijk worden op basis van gedetailleerdere informatie over grondslagen, groepen en typen belastingbetalers. Dit betekent een verschuiving van geaggregeerde cijfers naar fijnmazig, datagedreven inzicht. Ten derde moet politieke consensus bereikt worden over de doelen van het belastingbeleid. De verantwoording dient vervolgens plaats te vinden in de vorm van een feedbackloop, zodat van beleid kan worden geleerd en waar nodig kan worden aangepast. Baarsma benadrukt dat inzicht niet alleen essentieel is voor de kwaliteit van het belastingbeleid, maar ook voor de belastingmoraal.

5. Tot besluit

Na de besprekingen van het rapport door De Smit, Kranendonk en Baarsma volgt een discussieronde met actieve deelname vanuit de zaal. Kort samengevat zijn de leden van de Vereniging tevreden met de kritische conclusies en de aanbevelingen uit het rapport van de Algemene Rekenkamer. Leo Stevens duidt de gemene deler door te stellen dat ‘Nederland een onverantwoorde wijze van verantwoording kent’. Hij daagt vervolgens de zaal uit om na te denken over de vraag: ‘Waar kunnen wij fiscalisten – iedereen uit zijn eigen hoedanigheid – bijdragen aan het inzicht in de effectiviteit van belastingbeleid?’ Met alleen meer informatie hebben we namelijk nog geen inzicht. Voor kennis moeten ook wij als fiscalisten aan de slag gaan met de informatievoorziening, die in de aankomende jaren sterk zal verbeteren. Dit verslag beoogt de spreekwoordelijke zaal uit te breiden en u mee te nemen in het belangrijke debat dat wordt gevoerd over de verslaggeving van de belastingontvangsten van de Rijksoverheid.