

Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)

Rapport bij het Jaarverslag 2025

2026



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun beleid, hun bedrijfsvoering en hun bestedingen. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?
- Zijn de zaken goed geregeld op de ministeries?
- Is het geld ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Pas nadat de Staten-Generaal de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en de rijkssaldi-balans hebben ontvangen, kunnen zij per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van Financiën. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2025 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2025*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2025.

Inhoud

1. Onze conclusies | 5

2. Actuele ontwikkelingen en risico's | 8

2.1 Actuele ontwikkelingen | 8

2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025) | 9

3. Inzicht in geld | 11

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie | 11

3.2 Ontwikkeling van de uitgaven IXB Financiën | 14

3.3 Ontwikkeling van de ontvangsten IXB Financiën | 15

3.4 Inkomsten en uitgaven Nationale Schuld | 17

4. Resultaten van geld en beleid | 18

4.1 Controle op doorvoer strategische goederen | 18

4.2 Beleidsevaluaties | 29

4.3 Fiscale regelingen | 32

4.4 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 33

4.5 Totstandkoming beleidsinformatie | 34

5. Bedrijfsvoering | 36

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 36

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 36

5.3 Opgeloste onvolkomenheden | 37

5.4 Onvolkomenheden | 38

5.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 50

5.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 70

6. Geld gecontroleerd | 71

6.1 Nationale Schuld | 72

6.2 Ministerie van Financiën | 73

6.3 Verruiming rapporteringstolerantie | 79

7. Inzicht en risico's bij de Rijksontvangsten | 80

- 7.1 Inleiding | 80
- 7.2 Inzicht in de herkomst van de rijksontvangsten | 81
- 7.3 Inzicht in de belastingontvangsten van het Rijk | 83
- 7.4 Risico's op gemiste belastingontvangsten | 92
- 7.5 Conclusie: risico's op gemiste belastingontvangsten onvoldoende in beeld | 101

8. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 104

- 8.1 Reactie minister van Financiën | 104
- 8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 107

Bijlagen | 108

- Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Financiën 2025 | 108
- Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 111
- Bijlage 3 Literatuur | 116
- Bijlage 4 Begrippenlijst | 118
- Bijlage 5 Eindnoten | 119

1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Financiën (IXB) waren in 2025 de uitgaven € 25,5 miljard, de ontvangsten € 243,6 miljard en de verplichtingen € 94,5 miljard. Voor Nationale Schuld (IXA) waren in 2025 de uitgaven € 31,7 miljard, de ontvangsten € 61,4 miljard en de verplichtingen € 31,7 miljard.

De minister van Financiën staat samen met de 2 staatsecretarissen voor grote uitdagingen. Herstel van fouten uit het verleden, zoals de hersteloperatie toeslagen en het rechtsherstel box 3, vraagt veel menskracht. Tegelijkertijd gaan dagelijks de heffing van belastingen, het uitkeren van toeslagen en het controleren van goederen door en moet het ministerie bezuinigen op personeel. Innovatie door de inzet van IT zou dan in de toekomst helpen, maar is beperkt mogelijk omdat veel verouderde systemen eerst op orde moeten worden gebracht. Ook vereenvoudiging van fiscale wetgeving blijft uit. Dit alles zet de uitvoering onder druk.

Ontwikkeling onvolkomenheden

De minister heeft in 2025 de onvolkomenheden in het inkoopbeheer bij de Douane en Toeslagen opgelost. Tegelijkertijd zien we ook 3 nieuwe onvolkomenheden en zijn 5 onvolkomenheden nog niet opgelost. Positief is dat de Belastingdienst door het aanpassen van de Leidraad Invordering 2008 bij het treffen van een betalingsregeling beter rekening houdt met andere aflossingen van burgers. De uitvoering van deze aanpassing moet nog wel beter.

IT blijft uitdaging

Een uitdaging bij de Belastingdienst blijft de hoognodige modernisering van de IT-systemen voor de 3 grote belastingstromen. Deze systemen zijn nodig om € 233,6 miljard aan belastingen en premies te heffen. Het risico ontstaat dat de Belastingdienst deze ontvangsten niet kan heffen wanneer deze systemen op den duur het heffingsproces niet meer kunnen ondersteunen. Ook zijn er opnieuw problemen in het beheer van softwarewijzigingen.

De Douane is voor een groot deel afhankelijk van de Belastingdienst voor het onderhoud en de vernieuwing van IT-systemen. Dit hoeft op zichzelf geen probleem te zijn, maar het is in de praktijk wel een probleem omdat de Douane onvoldoende zicht heeft op de risico's en getroffen maatregelen van de gebruikte IT-systemen.

Doorvoer strategische goederen

Het doel van het exportcontrolebeleid is om ongewenst eindgebruik van strategische goederen te voorkomen. De minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) is verantwoordelijk voor dit beleid. Namens de minister van BHOS beoordelen de Douane en het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) vergunningsaanvragen van bedrijven die strategische goederen willen exporteren of via Nederland willen doorvoeren. Nederland heeft, in lijn met de internationale verplichtingen, een controleregime op de doorvoer van strategische goederen ingericht en voldoet hieraan. Maar het is niet goed vast te stellen in welke mate de controles van de Douane bijdragen aan het voorkomen van ongewenst gebruik van doorgevoerde goederen in andere landen. Ook vragen we aandacht voor het verbeteren van het algoritme dat de Douane gebruikt voor deze controles. We beoordelen het gevoerde beleid voor exportcontrole daarom als matig.

Gemiste belastingontvangsten onvoldoende in beeld

De minister van Financiën heeft een sleutelrol bij de ontvangsten van het Rijk. Bij belastingontvangsten bestaat altijd een onzekerheid over de volledigheid, omdat burgers en bedrijven zelf gegevens aanleveren. Wij zien dat het risico op gemiste belastingontvangsten daarnaast

toeneemt door tekortkomingen in het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan, uitvoeringsdruk, capaciteitstekorten, ingewikkelde regelgeving en politieke keuzes rond fiscale regelingen. Meer samenhangend inzicht is nodig om te kunnen bepalen waar aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn.

Realistische plannen en duidelijke doelen nodig

We vinden het belangrijk dat de minister duidelijke doelen stelt en realistische plannen maakt. Dan is het voor burgers en het parlement duidelijk wat zij van de minister kunnen verwachten. Bovendien kunnen zij dan zien of de minister zijn taken effectief uitvoert. Dit is belangrijk bij grote hersteloperaties, maar ook bij de hardnekkige problemen in het IT-beheer en bij het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van Nationale Schuld

Alle oordelen zijn positief

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen en het geld is volgens de regels ontvangen en besteed. Ook voor de artikelen zijn onze oordelen positief.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Financiën

Oordelen zijn positief, met uitzondering van aanvullende onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten en 2 artikelen

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen en het geld is volgens de regels ontvangen en besteed, met uitzondering van aanvullende onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten (artikel 1). Voor de artikelen 8 en 13 zijn onze oordelen negatief.

Kanttekening bij financieel oordeel

Bij belastingontvangsten bestaat altijd onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten en bij de toeslagenuitgaven over de juistheid door de afhankelijkheid van gegevens die belastingplichtigen en toeslaggerechtigden zelf verstrekken. Op onderdelen zijn de onzekerheden bij de belastingontvangsten in 2025 groter dan wat op basis van onze rechtmatigheidsnormen acceptabel is. Wij lichten dit toe in de paragraaf over de kanttekening bij ons financieel oordeel.

Onvolkomenheden bij ministerie van Financiën

Bestaande onvolkomenheden	2022	2023	2024	2025	
1. M&O-beleid Belastingdienst: mkb en UHB	✗	✗	✗	✗	▶
2. Beheer grote geldstromen Doaune	✗	✗	✗	✗	▶
3. IT-legacy grote belastingmiddelen		✗	✗	✗	▶
4. Inkoopbeheer beleidsdepartement		✗	✗	✗	▶
5. Betalingsregelingen Belastingdienst			✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheden					
6. M&O-beleid EU btw e-commerce				✗	
7. Softwarewijzigingsbeheer Belastingdienst				✗	
8. Weerbaarheid IT Douane				✗	
Opgeloste onvolkomenheden					
9. Inkoopbeheer Toeslagen	✗	✗	✗	✓	
10. Inkoopbeheer Douane	✗	✗	✗	✓	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

|| De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Actuele ontwikkelingen en risico's
- Hoofdstuk 3 Inzicht in geld
- Hoofdstuk 4 Resultaten van geld en beleid
- Hoofdstuk 5 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 6 Geld gecontroleerd
- Hoofdstuk 7 Inzicht en risico's bij de Rijksontvangsten
- Hoofdstuk 8 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2.

Actuele ontwikkelingen en risico's

2.1 Actuele ontwikkelingen

De slagkracht van het ministerie van Financiën staat onder druk. Dat was ook zo in 2025. Dat komt onder meer doordat het ministerie fouten uit het verleden aan het herstellen is. Voorbeelden hiervan zijn de hersteloperatie toeslagen (zie § 4.4) en het rechtsherstel bij box 3 (zie § 5.5.5). Dat kost veel capaciteit. Door toenemende geopolitieke spanningen en handelsbelemmeringen worden uitvoeringsorganisaties, zoals de Douane, zwaarder en met extra taken belast. Aandacht voor de uitvoering en voor goede uitvoeringstoetsen blijft noodzakelijk (zie § 5.4 en 5.5).

Tegelijkertijd moet de minister werken aan de toekomstbestendigheid van de grote uitvoeringsorganisaties Belastingdienst, Douane en Toeslagen. Zo vragen het huidige toeslagen- en belastingstelsel om vereenvoudiging. Bovendien moet de IT bij de Belastingdienst en Douane (zie § 5.4.3) worden vernieuwd.

Op 25 maart 2026 hebben wij een dashboard gepubliceerd met een aantal indicatoren dat inzicht mogelijk maakt in de voortgang op grote thema's in Nederland. Denk hierbij aan wonen, bestaanszekerheid en overheidsfinanciën en openbaar bestuur.

In het thema bestaanszekerheid uit het dashboard zijn indicatoren opgenomen zoals *het aantal huishoudens met problematische schulden* (toegenomen van 7,9% in 2020 naar 8,9% in 2024) en *het percentage personen onder de Nederlandse armoedegrens* (toegenomen van 2,7% in 2023 naar 3,1% in 2024). Het is dan ook belangrijk dat verschillende schuldeisers, waaronder de Belastingdienst, verantwoordelijkheid nemen om problematische schulden te helpen voorkomen (zie ook § 5.4.5).

Ook heeft het dashboard een thema binnenlandse veiligheid, waarin de indicator *national cybersecurity index* is opgenomen. Nederland is hierbij op de wereldranglijst gedaald van plek 20 in 2022 naar plek 35 in 2024. Digitale dreigingen raken ook steeds vaker de overheid. Daarom wordt het steeds belangrijker dat organisaties goed voorbereid zijn en een weerbaar IT-landschap hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Douane en het Agentschap van de Generale Thesaurie (zie § 5.4.8 en 5.5.9). Het belang hiervan wordt onderstreept door het cyberincident bij het ministerie van Financiën in maart 2026.

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de coördinatie van het begrotingsbeheer, de bevordering van de doelmatigheid van het financieel beheer van het Rijk en het centraal beheer van de schatkist. De Belastingdienst int het grootste deel van de inkomsten van de rijksoverheid. Begrotingshoofdstuk IXB gaat over het ministerie van Financiën. Daarnaast valt hoofdstuk IXA Nationale Schuld onder de minister van Financiën. In hoofdstuk 3 gaan we hier nader op in.

2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025)

De Tweede Kamer heeft voor de verantwoording over 2025 als focusonderwerp gekozen: risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld. De ministers besteden hier extra aandacht aan in de jaarverslagen. De minister van Financiën heeft in zijn jaarverslag de volgende risico's benoemd.

Tabel 1 *Risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld volgens de minister van Financiën*

Risico	Toelichting	Bedrag
Fiscale regelingen	Fiscale regelingen worden ingezet om beleidsdoelen te behalen, zoals gedragssturing of inkomensverdeling. Er zijn ongeveer 200 regelingen in beeld bij het ministerie van Financiën. Hiervan worden er 125 budgettair gemonitord, met een geschatte budgettaire omvang van € 188 miljard in 2026. Uit evaluaties blijkt dat veel (circa 42%) van deze regelingen niet aantoonbaar doeltreffend en doelmatig zijn, de complexiteit verhogen of zelfs achterhaald zijn. Het ministerie van Financiën is daarom al jaren bezig dit probleem aan te pakken met aangescherpt toezicht, monitoring en evaluaties. Het doel is een eenvoudiger belastingstelsel en betere inzet van middelen.	De budgettaire omvang van negatief geëvalueerde fiscale regelingen bedraagt € 89,4 miljard in 2026.

Risico	Toelichting	Bedrag
Kosten herstel box 3	<p>De herstellkosten van de Wet tegenbewijsregeling box 3 leiden naar verwachting tot een derving van circa € 12,4 miljard aan belastinginkomsten over 2017-2027. De exacte derving blijft onzeker door schommelingen op de beurs en in vastgoedprijzen die van invloed zijn op het werkelijk rendement van de belastingbetaler.</p> <p>De uitvoering en financiële gevolgen worden de komende jaren gemonitord. Er zijn diverse uitvoeringsrisico's, zoals beschreven in de uitvoeringstoets. Door de omvang van de operatie en onzekerheden over het aantal verzoeken en de benodigde capaciteit, zijn minimaal 2 herijkingen van de uitvoeringstoets gepland. De eerste herijking volgt uiterlijk in de eerste helft van 2026. Daarnaast bestaat er een juridisch risico dat het herstel duurder uitvalt, bijvoorbeeld als de Hoge Raad oordeelt dat ook niet-bezwaarmakers recht hebben op herstel.</p>	De regeling leidt naar verwachting tot een derving van circa € 12,4 miljard aan belastinginkomsten.
Kosten hersteloperatie toeslagen	<p>De grootste onzekerheid bij deze hersteloperatie blijft de omvang en uitvoering van aanvullende schade; deze ontwikkeling wordt gemonitord en zo nodig worden de ramingen hierop bijgesteld. De Algemene Rekenkamer heeft in de begrotingsbrief voor 2025 gewaarschuwd voor deze onzekerheden. Op dit moment blijft de raming van hersteloperatie toeslagen binnen het beschikbare budget van € 11,6 miljard.</p>	De raming van de hersteloperatie toeslagen bedraagt € 11,6 miljard.

Wij vinden de risico's die de minister in zijn top 3 noemt herkenbaar.

3. Inzicht in geld

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van Financiën (IXB) heeft in 2025 in totaal € 289,2 miljard aan belastingontvangsten geïnd voor het Rijk. Hiervan is € 237,3 miljard opgenomen in de eigen verantwoording van het ministerie (IXB). De niet-belastingontvangsten bedragen € 6,4 miljard. Uitgegeven heeft het ministerie € 25,5 miljard. Dit is 6,8% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het ministerie verplichtingen aangegaan voor € 94,5 miljard.

Tabel 2 Ministerie van Financiën (begrotingshoofdstuk IXB) in miljoenen € en aantallen fte's

	2023	2024	2025
IXB Financiën			
Verplichtingen	21.166	50.150	94.530
Uitgaven	14.559	26.021	25.490
Overige ontvangsten	4.880	5.937	6.370
Belastingontvangsten	217.765	235.913	237.258
Totale Ontvangsten	222.645	241.850	243.628
Fte's	36.842	39.294	40.388

De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens beoordeeld op aannemelijkheid.

Sterke stijging verplichtingen en uitgaven door garantie en lening voor TenneT

Een groot deel van de verplichtingen en van de uitgaven van het ministerie van Financiën bestaat uit een garantie (€ 51,6 miljard) en een lening (€ 11,9 miljard) die de minister in 2025 heeft verstrekt aan TenneT. Die verplichtingen en uitgaven hangen samen met de grote investeringsopgave voor de uitbreiding van het elektriciteitsnet. TenneT is de landelijke netbeheerder voor elektriciteit en beheert het hoogspanningsnet. TenneT is een 100% staatsdeelneming van het ministerie van Financiën.

Hersteloperatie Toeslagen: uitgaven doorgeschoven

De uitgaven voor de hersteloperatie toeslagen vielen € 1,2 miljard lager uit dan begroot. Dit komt doordat het financieel herstel is vertraagd. De vertraging zit vooral in de afhandeling van aanvullende schadeverzoeken.

3.1.1 Ontvangsten IXB Financiën

De belastingontvangsten op artikel 1 zijn in 2025 met € 1,2 miljard gestegen. Dit komt met name door hogere opbrengsten uit loonbelasting en btw als gevolg van economische groei en loonstijging. De opbrengsten uit de vennootschapsbelasting nemen eveneens toe. Deze groei wordt deels gedempt doordat belastinginkomsten uit dividend en box 2 lager zijn, omdat veel dividend al in 2023 is uitgekeerd vooruitlopend op een belastingwijziging. Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen in tabel 3 niet altijd precies overeen met het totaal.

Tabel 3 Ministerie van Financiën (IXB): realisatieverschillen ontvangsten 2024 en 2025 in miljoenen €

Totale ontvangsten per artikel	2024	2025	Vershil
1. Belastingen	215.154	216.361	1.207
2. Financiële markten	15	40	25
3. Financieringsactiviteiten publiek-private sector	3.163	3.542	379
4. Internationale financiële betrekkingen	604	378	-226
5. Exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen	157	218	61
6. Btw-compensatiefonds	4.485	4.893	408
9. Douane	18.203	18.118	-85
13. Toeslagen	1	2	1
8. Apparaat (niet-beleidsartikel)	69	75	6
Totaal	241.850	243.628	1.778

Inzicht in de herkomst van en risico's bij de rijksontvangsten

In het verantwoordingsonderzoek 2025 hebben wij aandacht besteed aan de rijksontvangsten. Hiermee dragen wij bij aan beter inzicht in publieke inkomsten. Als onafhankelijke controleur volgen wij het geld: waar komt het vandaan, hoe stroomt het door het Rijk en waar zitten risico's. Het ministerie van Financiën staat daarbij centraal. Het int belastingontvangsten en premies, beheert de kasstromen van het Rijk en financiert de staatsschuld.

De Belastingdienst en Douane inden in 2025 € 434,3 miljard aan belasting- en premieontvangsten voor het Rijk. De vraag daarbij is of het parlement voldoende zicht heeft op waar publieke euro's uit beeld kunnen raken. Wij zien dat risico's op gemiste ontvangsten toenemen, onder andere door ontoereikend beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan (M&O-beleid), nalevingsrisico's en toenemende uitvoeringsdruk bij de Belastingdienst.

Onze inzichten bij de ontvangsten lichten we verder toe in hoofdstuk 7.

3.1.2 Verplichtingen IXB Financiën

De verplichtingen van het ministerie (IXB) zijn in 2025 sterk toegenomen: van € 50,2 miljard in 2024 naar € 94,5 miljard in 2025. De aan TenneT verstrekte garantie heeft een omvang van € 51,6 miljard. Ook kreeg TenneT van het ministerie in 2025 een lening van € 11,9 miljard. Daarnaast is een nieuwe garantie verstrekt voor € 15,3 miljard voor SAFE (Security Action for Europe).

Nieuwe risicoregelingen van de minister in 2025

Een garantie is een risicoregeling waarbij het Rijk verplicht is te betalen aan de financiers (zoals banken en beleggers) als, bijvoorbeeld, TenneT zijn schulden niet kan terugbetalen. Op het moment van verstrekken van de garantie vinden nog geen betalingen plaats, maar als het risico zich voordoet, komt de rekening bij de Staat te liggen. In het *Jaarverslag 2025* rapporteert het ministerie van Financiën een overzicht van verstrekte garanties voor een totale waarde van € 273 miljard over 2025 (zie hoofdstuk 4.4 van het jaarverslag van het ministerie van Financiën).

De in 2025 verstrekte garantie voor TenneT is opgenomen als nieuwe risicoregeling in het jaarverslag van het ministerie. Met deze garantie kan TenneT tegen gunstige voorwaarden lenen op de kapitaalmarkt. De andere nieuwe garantie in 2025 is SAFE (Security Action for Europe). Dit Europese instrument biedt EU-lidstaten leningen voor defensie-uitgaven, zoals aan de productie en gezamenlijke aanschaf van defensiematerieel. De Nederlandse garantie van € 15,3 miljard is gebaseerd op het Nederlandse

aandeel in de EU-economie. Deze garantie leidt tot een verplichting: als een lidstaat zijn lening niet terugbetalen, kan de EU een beroep doen op de andere lidstaten, waaronder Nederland.

3.1.3 Uitgaven IXB Financiën

Tabel 4 laat zien op welke artikelen de uitgaven zijn gedaan en hoe deze verschillen van vorig jaar en van de vastgestelde begroting. In hoofdstuk 7 zijn de ramingen en realisaties van de ontvangsten in kaart gebracht. Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen in tabel 4 niet altijd precies overeen met het totaal.

Tabel 4 Ministerie van Financiën (IXB): verschillen in gerealiseerde uitgaven ten opzichte van begroting in miljoenen €

Begrotingsartikel IXB	2024	Vastgestelde Begroting 2025	Realisatie 2025	Vershil begroting en realisatie
IXB Financiën				
1. Belastingen	3.918	3.682	4.059	377
2. Financiële markten	28	28	28	0
3. Financieringsactiviteiten publiek-private sector	13.774	14.784	12.503	-2.281
4. Internationale financiële betrekkingen	530	629	749	120
5. Exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen	211	148	273	125
6. Btw-compensatiefonds	4.485	4.249	4.893	644
9. Douane	1.037	837	925	88
13. Toeslagen	1.591	2.822	1.591	-1.231
8. Apparaat (niet-beleidsartikel)	446	433	470	37
Totaal	26.021	27.612	25.490	-2.121

3.2 Ontwikkeling van de uitgaven IXB Financiën

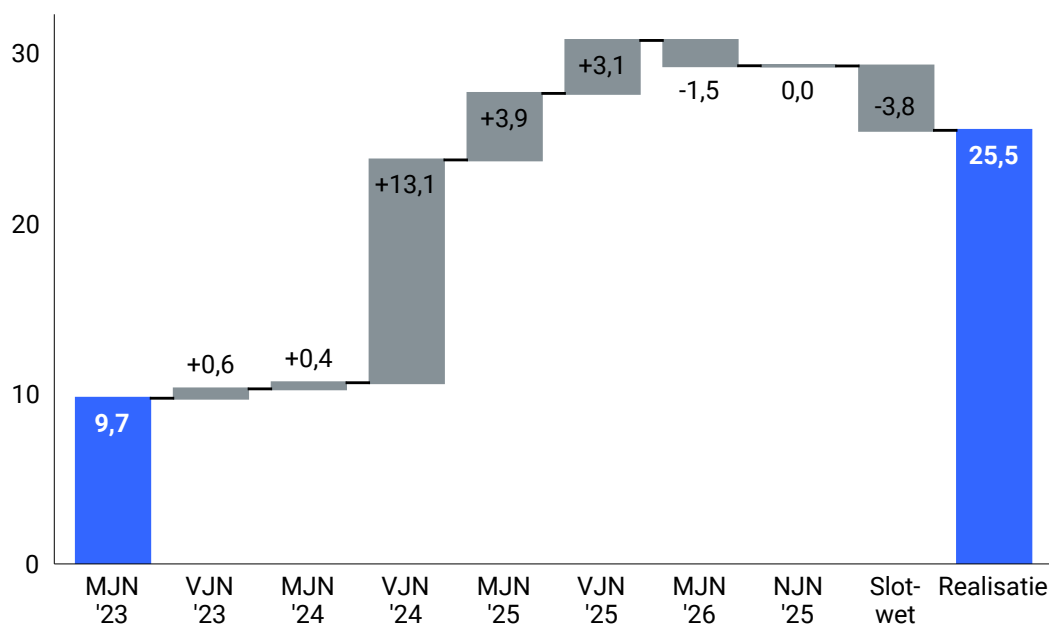
Deze paragraaf biedt extra uitleg over de uitgaven van 2025 voor het ministerie van Financiën [IXB]. We kijken terug op de ontwikkelingen van de uitgaven over de afgelopen 3 jaar, van de Miljoenennota 2023 tot het jaarverslag 2025. Daarna benoemen we de 3 belangrijkste veranderingen die deze ontwikkeling hebben veroorzaakt.

Figuur 1 laat zien hoe de uitgaven van 2025 per begrotingsmoment zijn veranderd. Bij de Miljoenennota 2023 was het plan om € 9,7 miljard uit te geven voor het begrotingshoofdstuk IXB. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk € 25,5 miljard.

Figuur 1 De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025

Sterke groei uitgaven vooral door TenneT

Geraamde uitgaven in miljarden €



Bron: De standen komen uit de verticale toelichtingen vanaf de Miljoenennota 2023

Tabel 5 toont de 3 grootste veranderingen voor de uitgaven van 2025, van de Miljoenennota 2023 tot en met het jaarverslag 2025.

Tabel 5 De grootste wijzigingen in de uitgaven van het ministerie van Financiën [IXB] in de afgelopen 3 jaar (bedragen in miljoenen €) voor TenneT

Begroting	Wijziging	2025
VJN 2024	Lening TenneT	11.900
VJN 2025	Reservering kapitaalstorting TenneT Duitsland	3.000
MJN 2025	Lening TenneT	-2.300

3.3 Ontwikkeling van de ontvangsten IXB Financiën

Het totaalbedrag aan belastingontvangsten wordt in het jaarverslag van het ministerie van Financiën verantwoord in tabel 11 van de toelichting bij artikel 1. Voor inzicht in de ontwikkeling van de belastingontvangsten per belastingmiddel en de verschillen tussen begroting en realisatie is raadpleging van het Financieel Jaarverslag van het

Rijk (FJR) nodig. Wij controleren de toelichtingen op de belastingontvangsten in het FJR niet. Op basis van onze wettelijke taak onderzoeken wij uitsluitend de rijksrekening en rijksaldibalans (bijlage 1 en 2 van het FJR). Zie § 7.3.2 voor een nadere toelichting. Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen niet altijd precies overeen met het totaal.

Tabel 6 *Totale belastingontvangsten van de Staat in miljoenen €*

Totale belastingontvangsten van de Staat	2024	2025	Vershil
Totale belastingontvangsten van de Staat	283.807	289.155	5.348
-/- afdracht Gemeentefonds, Provinciefonds en BES-Fonds	47.894	51.897	4.004
Totale belastingontvangsten in verantwoording IXB Financiën	235.913	237.258	1.345
Artikel 1 Belastingen	213.262	214.279	1.017
Artikel 6 Btw-compensatiefonds	4.485	4.893	408
Artikel 9 Douane	18.167	18.086	-81

Belastingontvangsten Belastingdienst

De belastingontvangsten op kasbasis zijn in 2025 gestegen van € 283,8 naar € 289,2 miljard. Deze ontwikkeling hangt samen met de aanhoudende economische groei en de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en lonen. Met name de loonbelasting laat een duidelijke stijging zien, in lijn met de loongroei en de hoge arbeidsparticipatie. Daarnaast dragen hogere consumptie en bedrijfswinsten bij aan de ontwikkeling van de belastingontvangsten, wat onder meer zichtbaar is in hogere opbrengsten uit btw en vennootschapsbelasting.

Belastingontvangsten Douane

De Douane is verantwoordelijk voor het heffen en innen van belastingen op goederen die Nederland en de Europese Unie binnenkomen of verlaten. Accijnzen en douanerechten, ook wel de grote geldstromen van de Douane, vormen een belangrijk deel van de belastingontvangsten. In 2025 waren de belastingontvangsten van de Douane € 18,1 miljard. Hiervan bestond ongeveer € 12,1 miljard uit accijnzen en verbruiksbelastingen, € 4,7 miljard uit douanerechten en € 1,3 miljard uit omzetbelasting. Deze ontvangsten blijven in 2025 per saldo stabiel ten opzichte van 2024. De accijnsopbrengsten laten in 2025 een daling zien, met name bij tabaksaccijnzen. Tegelijkertijd nemen de opbrengsten uit invoerrechten toe.

3.4 Inkomsten en uitgaven Nationale Schuld

Het begrotingshoofdstuk Nationale Schuld bestaat uit de artikelen *Financiering staatsschuld* en *Schatkistbankieren*. Beide worden uitgevoerd door het Agentschap van de Generale Thesaurie. De staatsschuld wordt extern gefinancierd door banken en beleggers en intern via instellingen die aan de Schatkist zijn verbonden. Schatkistbankieren gaat over het beheer van kasmiddelen.

Tabel 7 Nationale Schuld (begrotingshoofdstuk IXA) in miljoenen €

	2023	2024	Vastgestelde begroting 2025	Realisatie 2025
IXA Nationale Schuld (artikel 11 en 12)				
Verplichtingen	57.766	50.292	33.282	31.728
Uitgaven	57.766	50.292	33.282	31.728
Ontvangsten	70.982	70.942	84.308	61.449

De ontvangsten vallen per saldo € 22,9 miljard lager uit dan begroot. Dit komt vooral doordat minder vaste schuld is uitgegeven, wat wijst op een lagere financieringsbehoefte van het Rijk. Als een minister extra geld ophaalt op de kapitaalmarkt, leidt dat tot een stijging van de ontvangsten op de rijksrekening. Bij een presentatie van de ontvangsten op EMU-basis, zoals in het Financieel Jaarverslag Rijk, is dat niet het geval.

4.

Resultaten van geld en beleid

4.1 Controle op doorvoer strategische goederen

4.1.1 Inleiding

Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid van de minister van BHOS voor controle op de doorvoer met overlading (hierna: doorvoer) van strategische goederen. Daarnaast onderzochten wij het algoritme dat de Douane gebruikt voor de exportcontrole op strategische goederen.

Sinds 2013 valt de uitvoering van het exportcontrolebeleid onder het ministerie van BZ. De minister van BHOS is verantwoordelijk voor dit beleid. Namens de minister van BHOS beoordelen de Douane en het ministerie van BZ vergunningsaanvragen van bedrijven, voor export of doorvoer van strategische goederen. De minister van BHOS is opdrachtgever van de Douane voor de controle op naleving van de regels.

Nederland: export- en doorvoerland

Nederland is een exportland: een groot deel van de goederen die in Nederland worden geproduceerd of verhandeld, gaat naar het buitenland. Dit komt onder andere door de gunstige ligging in Europa, grote havens en sterke logistieke infrastructuur. In 2025 werd er in Nederland voor € 336 miljard aan goederen uitgevoerd volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Naast de uitvoer van in Nederland geproduceerde goederen, speelt ook doorvoer een belangrijke rol in de Nederlandse economie. Doorvoer betekent dat goederen uit andere landen via Nederland worden vervoerd naar een derde land, waarbij de goederen niet

of nauwelijks in Nederland worden bewerkt. Deze goederen worden vaak tijdelijk opgeslagen of verder verdeeld via havens, luchthavens en distributiecentra. Volgens het CBS bedroeg de waarde van doorvoer in 2025 ongeveer € 221 miljard. Een deel van deze doorvoer bestaat uit strategische goederen.

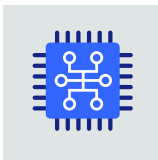
Strategische goederen bestaan uit militaire goederen, dual-use goederen, foltergoederen en sanctiegoederen. Ons onderzoek heeft alleen betrekking op militaire goederen en dual-use goederen. Figuur 2 laat zien welke goederen in deze categorieën vallen.

Figuur 2 Militaire en dual-use goederen

Onderscheid tussen militaire en dual-use goederen



Militaire goederen zijn goederen met een militair eindgebruik. De goederen zijn opgenomen op de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen. Het varieert van kleinere onderdelen, zoals wielen voor pantservoertuigen, tot volledige systemen zoals marineschepen.



Dual-use goederen zijn goederen die zowel civiel als militair kunnen worden ingezet. Het gaat bijvoorbeeld om geavanceerde computerchips, raketmotoren of industriële mengmachines die ook inzetbaar zijn in de chemische wapenproductie. De dual-use goederen zijn te vinden in Annex I van de Dual-use Verordening van de Europese Unie.

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de doorvoer van sanctiegoederen. Dit zijn goederen waarvoor speciale beperkingen of verboden gelden vanwege internationale sancties. Bijvoorbeeld vanwege de oorlog in Oekraïne. Het kan hierbij ook gaan om niet-militaire en niet-dual-use goederen. Onder de sancties tegen Rusland zijn bijvoorbeeld ook personenauto's opgenomen met een motorinhoud van meer dan 1,9 liter. Daarom maken het ministerie van BZ en de Douane onderscheid tussen sanctiegoederen en strategische goederen.

4.1.2 Doorvoer van strategische goederen

Om ongewenst eindgebruik van strategische goederen te voorkomen, worden er beperkingen gesteld aan de export en doorvoer hiervan. Het gaat dan bijvoorbeeld om het risico op schending van mensenrechten of de productie van massavernietigingswapens. In internationaal verband zijn er verschillende afspraken gemaakt over de controle op de handel in strategische goederen. Het Nederlandse exportcontrolebeleid is gebaseerd op deze internationale afspraken. Doorvoer is een onderdeel van dit exportcontrolebeleid.

De doorvoer van strategische goederen via Nederlands grondgebied brengt risico's met zich mee voor de naleving van de regels. Controle op doorvoertransacties is nodig om te voorkomen dat deze goederen de wereld onveiliger maken of door regeringen worden ingezet tegen de eigen bevolking. Publieke informatie en onderzoeken naar de controle op doorvoer zijn echter schaars. Daarom hebben wij onderzocht of de huidige doorvoerpraktijk met overlading voldoet aan het Nederlandse exportcontrolebeleid. In bijlage 2 hebben wij onze onderzoeksverantwoording opgenomen.

4.1.3 Nederlandse exportcontrolebeleid

Het Nederlandse exportcontrolebeleid is gebaseerd op internationale afspraken en wet- en regelgeving. Het huidige Nederlandse exportcontrolebeleid is niet vastgelegd in een recente nota of brief. Wel blijkt uit publicaties, zoals de jaarrapportages over de exportcontrole van strategische goederen, van de minister van BHOS dat het beleid tot doel heeft te voorkomen dat de export van strategische goederen – direct of via doorvoer – ongewenste gevolgen heeft. Dit doel is niet verder vertaald in meetbare maatschappelijke effecten. De minister hanteert 6 uitgangspunten:

- Nederland draagt niet bij aan de ontwikkeling en verspreiding van massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen voor dergelijke wapens.
- Nederland geeft geen vergunningen af voor de uitvoer van militaire of dual-use goederen, wanneer die bijdragen aan mensenrechtenschendingen, interne repressie, internationale agressie of instabiliteit.
- Bij de afweging om wel of geen vergunning toe te kennen gaan veiligheidsbelangen boven economische belangen.
- Nederland wil geen onnodige administratieve lasten voor bedrijven.
- Nederland zet zich in voor een internationaal gelijk speelveld voor Nederlandse bedrijven.
- Controle vindt plaats voorafgaand aan de uitvoer.

Deze 6 uitgangspunten vormen de basis voor een aanpak waarin de nadruk ligt op het vooraf toetsen of de doorvoer van strategische goederen schadelijk kan zijn voor de internationale rechtsorde, vrede of veiligheid. Nederland vindt het belangrijk om internationale afspraken en verplichtingen binnen de Europese Unie na te komen, ook als dit nadelig is voor (Nederlandse) bedrijven. Economische belangen die Nederland heeft bij deze handelsstroom spelen dus wel een rol, maar in de afweging staan veiligheidsbelangen voorop.

De wettelijke basis voor de controle op export en doorvoer van strategische goederen is geregeld in het Besluit strategische goederen (Bsg), de Uitvoeringsregeling strategische goederen (Usg) en in het Douanewetboek van de Unie (DWU).

De minister van BHOS zet voor de uitvoering van het exportcontrolebeleid 3 instrumenten in, waarvan wij er 2 onderzochten:

- een vergunningsplicht waaraan bepaalde categorieën van goederen zijn onderworpen;
- controles op goederen die via Nederland naar andere landen worden vervoerd.

Het derde instrument is het geven van informatie over de regels en processen rondom de handel in strategische goederen aan bedrijven. In ons onderzoek hebben wij deze voorlichtingstaak niet onderzocht.

4.1.4 Vergunningen

De minister van BHOS is verantwoordelijk voor het afgeven van vergunningen. Vergunningaanvragen worden beoordeeld door de Douane (onderdeel van het ministerie van Financiën) en/of door het ministerie van BZ. Zij geven vergunningen af namens de minister van BHOS. Daarnaast controleert de Douane de goederenstroom op naleving van relevante wetgeving voor de handel in strategische goederen, waaronder de doorvoer van die goederen. Deze taken van de Douane zijn vastgelegd in een convenant tussen de ministers van BHOS en BZ en de staatssecretaris van Financiën en zijn verder uitgewerkt in het *Handhavingsplan* van de Douane.

Doorvoer van militaire goederen is in principe vergunningplichtig

Volgens het eerdergenoemde Bsg is het verboden om militaire goederen zonder vergunning door te voeren. In onderstaand kader staat een toelichting op de vergunning- en meldplicht bij doorvoer van militaire goederen.

Individuele en algemene vergunningen voor doorvoer militaire goederen

Individuele vergunningen worden afgegeven voor 1 transactie van een militair goed naar 1 bestemming. Een algemene vergunning is een vooraf goedgekeurde, brede exporttoestemming van de overheid waarmee bedrijven bepaalde militaire producten mogen uitvoeren zonder dat ze voor elke zending apart een vergunning hoeven aan te vragen.

Bepaalde vormen van doorvoer van militaire goederen zijn vrijgesteld van de vergunningplicht maar wel onderhevig aan een meldplicht, zodat het ministerie van BZ zicht heeft op de omvang van deze doorvoer. Dit is van toepassing bij doorvoer zonder overlading en die van een bondgenoot afkomstig is of naar een bondgenoot gaat. Doorvoer van militaire goederen die onder EU-embargo's of sancties vallen is in het geheel verboden.

Geen vergunningplicht voor doorvoer van dual-use goederen

Doorvoer van dual-use goederen is in principe niet vergunningplichtig. Ook geldt er geen meldplicht bij de Douane. Uitzonderingen zijn zeer gevoelige goederen die genoemd worden in bijlage 4 van de Dual-use Verordening, zoals springstoffen of *stealth*-technologie. In die gevallen is wel een vergunning vereist.

Op basis van artikel 7 van de Dual-use Verordening hebben EU-lidstaten de bevoegdheid om aanvullende controlemaatregelen te nemen, zoals het verbieden van de doorvoer van dual-use goederen van buiten de EU, vanwege risico's voor de openbare orde, veiligheid, terrorisme of mensenrechtenschendingen. De minister van BHOS heeft dus de bevoegdheid om voor de doorvoer van deze goederen toch een vergunning verplicht te stellen. Dit heet een ad-hoc-vergunningplicht, ook wel een *catch-all* besluit genoemd. Deze vergunningplicht wordt in de praktijk alleen opgelegd wanneer er aanwijzingen zijn dat goederen bestemd zijn of kunnen zijn voor eindgebruik in relatie tot massavernietigingswapens of voor verwerking in militaire systemen in een land waarvoor een wapenembargo geldt.

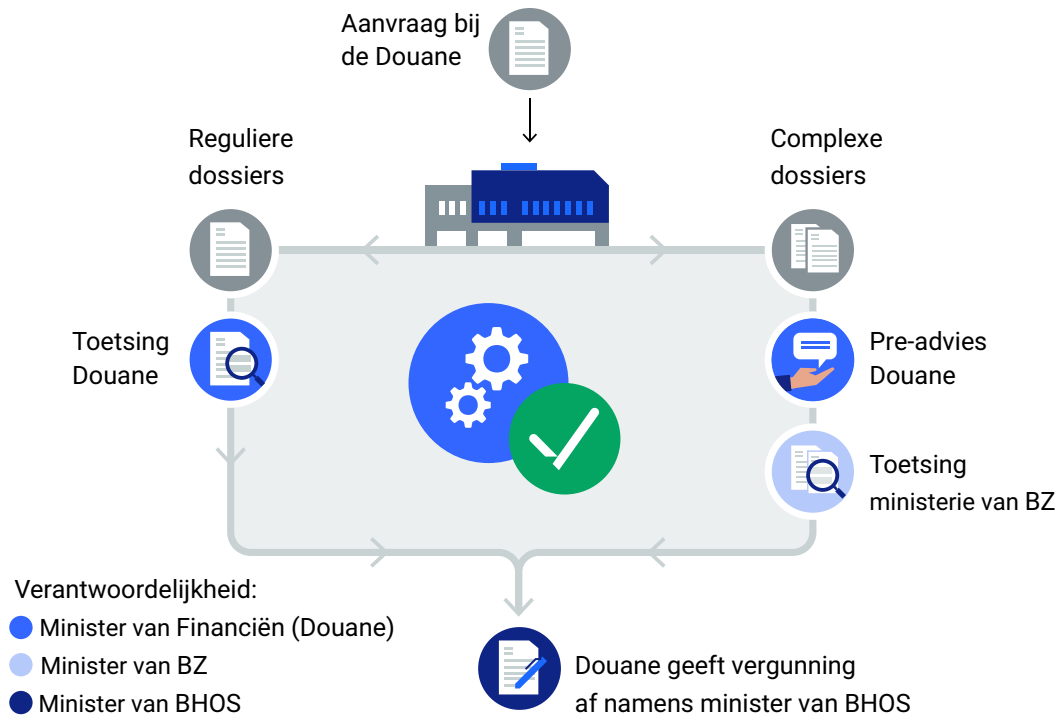
Omdat er voor de doorvoer van dual-use goederen geen meldplicht is, is het volgens het ministerie van BZ moeilijk om op deze goederenstroom zicht te hebben. Als gevolg hiervan zijn *catch-all* besluiten op dual-use transacties zeldzaam. In principe komen deze besluiten alleen voor als er gerichte inlichtingen zijn dat een gevoelige en ongewenste doorvoer gaat plaatsvinden. Ook is hierdoor geen zicht op de waarde van doorvoer aan dual-use goederen, zoals bij militaire goederen wel het geval is.

Vergunningverlening loopt volgens proces

Doorvoer van militaire goederen is dus in principe vergunningplichtig, in tegenstelling tot dual-use goederen. Bedrijven vragen een vergunning aan bij de Douane. Als aanvragen politiek gevoelig liggen of van een grote financiële waarde zijn, zet de Douane deze aanvragen met een advies door naar het ministerie van BZ. Vervolgens geeft de minister van BZ advies aan de minister van BHOS die verantwoordelijk is voor het al dan niet afgeven van een vergunning.

Figuur 3 Ministerie van BZ en de Douane beoordelen aanvragen voor vergunningen

Proces doorvoervergunningen militaire goederen verloopt goed



Vergunningaanvragen voor militaire goederen worden getoetst aan 8 criteria die zijn vastgelegd in het *EU Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB*. Deze omvatten onder andere het risico op mensenrechtenschendingen, het risico dat de goederen bijdragen aan instabiliteit in de regio en het risico dat de goederen de nationale veiligheid van Nederland of van bondgenoten in gevaar brengen. Het land van herkomst en bestemming vallen onder de toetsing.

Op het gebied van vergunningverlening verloopt de samenwerking tussen de Douane en het ministerie van BZ goed. Wij hebben enkele vergunningverlening-dossiers ingezien; in deze dossiers is de toetsing volgens de 8 criteria goed uitgevoerd.

De toetsing van een vergunningaanvraag is een momentopname en gaat vooraf aan de doorvoer. Het is mogelijk dat de situatie in een land verandert nadat de goederen met een geldige vergunning via Nederland zijn doorgevoerd. Volgens het ministerie van BZ worden er geen *post-shipment*-controles uitgevoerd, om diplomatieke redenen en vanwege beperkte capaciteit. *Post-shipment*-controles zijn controles die het eindgebruik van de doorgevoerde goederen kunnen verifiëren (controles nadat strategische goederen zijn doorgevoerd).

Bij doorvoer van militaire goederen is in bepaalde gevallen geen vergunning vereist, maar moet wel melding gemaakt worden bij de Douane. De Douane registreert de melding en beoordeelt in overleg met het ministerie van BZ of een vergunning vereist is voor de doorvoer. Het aantal meldingen in 2025 (tot en met oktober) is 2.038.

Vergunningen geven inzicht in doorvoer militaire goederen, zicht op doorvoer dual-use goederen ontbreekt

Door het vergunningverleningsproces is er redelijk goed zicht op de aard en omvang van de doorvoer van militaire goederen over het Nederlandse grondgebied. De minister van BHOS rapporteert in openbare maand- en jaarrapportages over de afgegeven individuele vergunningen naar waarde, oorsprong, eindbestemming en product. Ook wordt gerapporteerd over de realisaties onder algemene doorvoervergunningen.

In 2024 werd er voor € 499 miljoen aan doorvoer van militaire goederen onder algemene vergunningen gerealiseerd. De realisaties onder de algemene doorvoervergunningen over 2025 zijn op het moment van schrijven nog niet bekend.

Naast algemene vergunningen zijn er ook individuele doorvoervergunningen (zie ook eerder opgenomen kader). In 2024 werden er 34 individuele vergunningen afgegeven, met een totale waarde van € 52 miljoen. In 2025 werden er 25 van dergelijke vergunningen afgegeven, met een gezamenlijke waarde van € 77 miljoen. Deze individuele doorvoervergunningen besloegen in 2025 0,6% van de totale waarde van alle afgegeven vergunningen voor militaire goederen.

In totaal heeft de minister van BHOS in 2025 namelijk 1.684 individuele vergunningen afgegeven voor militaire goederen met een waarde van bijna € 12,8 miljard (zie tabel 8). Het grootste deel van dit bedrag zit in uitvoer: ruim € 12 miljard.

In 2025 is 1 aanvraag voor een doorvoervergunning afgewezen. Hierbij ging het om onderdelen voor militaire transporthelikopters met als eindbestemming Israël. De waarde van deze vergunning is bij ons onbekend.

Tabel 8 Afgegeven individuele vergunningen doorvoer militaire goederen in 2025 in aantallen en waarde in miljoenen €

Begroting	Afgegeven individuele vergunningen	Totale waarde €
Uitvoer	1.613	12.020,7
Tussenhandel	37	643,1
Doorvoer	25	76,9
Onbekend	9	0,1
Totaal	1.684	12.740,8

Voor 2025 is de totale waarde aan doorvoer van militaire goederen op dit moment nog niet te bepalen. Op basis van de cijfers van 2024 is de totale waarde van de doorvoer aan militaire goederen € 551 miljoen: € 52 miljoen aan individuele vergunningen en € 499 aan algemene vergunningen.

Tabel 9 Totale waarde doorvoer militaire goederen in miljoenen €

Jaar	Waarde afgegeven individuele vergunningen	Waarde realisaties algemene vergunningen	Totale waarde doorvoer
2024	52	499	551
2025	77	Onbekend	Onbekend

De doorvoer van dual-use goederen onttrekt zich grotendeels aan het zicht van de Douane omdat er meestal geen vergunning- of meldplicht is. Dit is in lijn met internationale wet- en regelgeving.

4.1.5 Controles

Douane voldoet kwantitatief aan de controleopdracht

De Douane ziet toe op de naleving van het exportcontrolebeleid voor strategische goederen. Dit gebeurt door het uitvoeren van controles. Deze handhaving is risico-gestuurd. Dat betekent dat de Douane niet iedere zending fysiek controleert, maar alleen die zendingen die op basis van een risicoanalyse voor een controle zijn geselecteerd. De Douane bepaalt jaarlijks op basis van de beschikbare capaciteit en de risicowegingen hoeveel controles passend zijn en legt dit ter goedkeuring voor aan de minister van BHOS. Het uiteindelijke aantal afgesproken controles op strategische goederen wordt vervolgens vastgelegd in het jaarlijkse *Handhavingsplan* van de Douane. Deze controles zijn niet nader gespecificeerd naar controles op doorvoer.

De Douane voerde in 2024 500 controles meer uit dan afgesproken met het ministerie van BZ. In het eerste halfjaar van 2025 voerde de Douane 97% van de controles uit die voor de periode waren gepland. De gegevens over de tweede helft van 2025 waren nog niet bekend toen wij dit rapport opstelden.

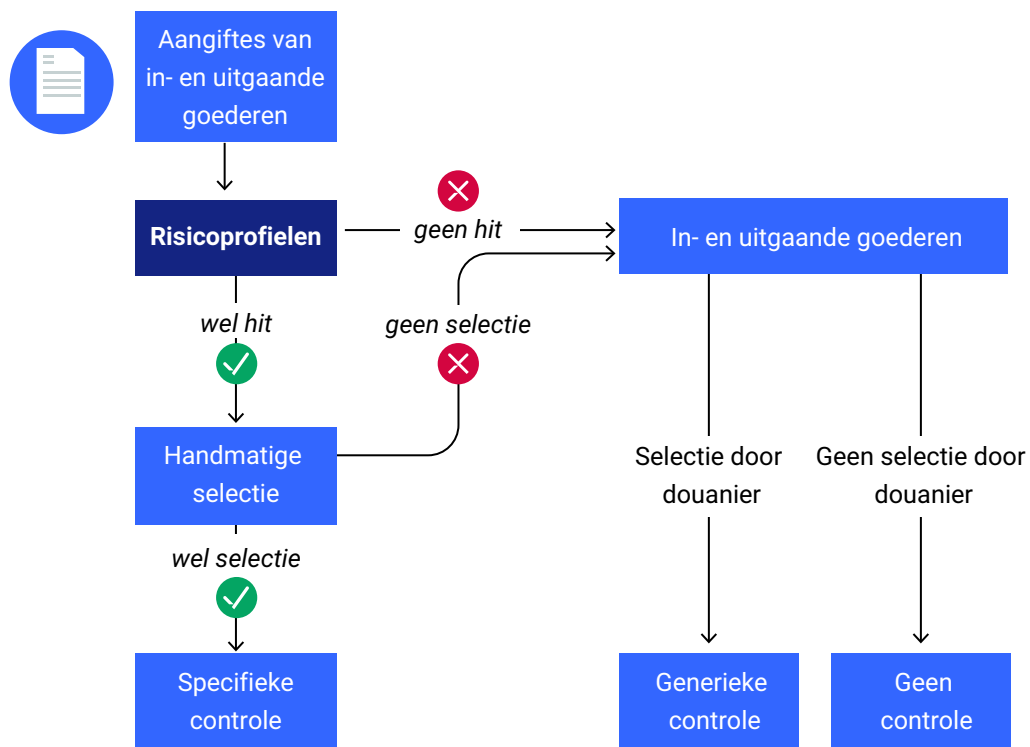
Controles gebeuren hoofdzakelijk op basis van risicoprofielen

De Douane controleert op 2 manieren: via risicoprofielen en via een selectie door douaniers. De Douane stelt op basis van signalen uit diverse bronnen risicoprofielen op en combineert deze data met de aangiftes die bedrijven bij de Douane doen. De risicoprofielen zijn algoritmes. Het inzetten van risicoprofielen specifiek op doorvoer

is wel uitdagend, omdat het proces 'doorvoer' niet als aparte categorie voorkomt in de Douanesystemen. De Douane werkt op basis van het Douanewetboek van de Unie, dat gaat over de buitengrenzen van de Europese Unie en dus niet over doorvoer door Nederland uit een ander EU-land.

Bij een hit op een risicoprofiel volgt in de regel een opdracht tot controle van de zending. Dit zijn de specifieke controles die de Douane uitvoert; ze vormen het grootste deel van de controles. Daarnaast gebeurt een deel van de controles op basis van een selectie door de douaniers op de werkvloer. Dit zijn de generieke controles, die minder vaak gebeuren.

Figuur 4 De Douane voert specifieke en generieke controles uit
Controles vinden grotendeels plaats op basis van risicoprofielen



Risicoprofielen (zie figuur 4) spelen een cruciale rol in de handhaving door de Douane. Wij hebben daarom ook onderzoek gedaan naar de inzet van algoritmen (risicoprofielen) bij controles op strategische goederen. Het gaat hier om het complete proces (invoer, doorvoer en uitvoer) van strategische goederen. Dit is dus breder dan het onderzoek waarbij we de doorvoer in de praktijk hebben onderzocht.

De Douane gebruikt duizenden verschillende profielen om te selecteren welke zendingen een controle krijgen en welke niet. Deze profielen analyseren de gegevens van elke douaneaangifte. Dit zijn bijvoorbeeld de goederencode en (het land van) de verzender en de ontvanger. De Douane ontwikkelt en beheert de profielen zelf. Honderden van deze profielen zijn toegesneden op strategische goederen (invoer, doorvoer, uitvoer). Hiervan heeft een klein aantal profielen betrekking op de doorvoer van strategische goederen.

Alle profielen zijn relatief eenvoudig en leren niet op basis van ervaringen en data. De Douane kiest zelf op basis van welke indicatoren de profielen werken. Wij hebben de inzet van enkele profielen onderzocht. Vanwege veiligheidsbelangen geven we geen inhoudelijke details over de werking van de profielen. In de communicatie naar buiten bundelt de Douane deze profielen in 1 algoritme: *Detecteren risico's in douaneaangiften voor naleving vergunningplicht strategische goederen*.

Toegevoegde waarde risicoprofielen strategische goederen onduidelijk

Ondanks de belangrijke rol die de profielen spelen in het controlebestel van de Douane, is niet duidelijk in hoeverre de profielen effectief zijn. Zo is niet aangetoond of en hoeveel van alle actieve profielen hits hebben op strategische goederen. Mocht er een hit zijn op een profiel, dan is ook onduidelijk of de Douane vervolgens een controle heeft uitgevoerd en wat daarbij is gevonden.

Het deel van de risicoprofielen strategische goederen dat wij nader hebben onderzocht had weinig hits (geen of 1 hit in 2024). Het is onduidelijk wat de hits vervolgens bij de controle betekenden. Een ander profiel stond verkeerd ingesteld, waardoor alle hits – op 1 na – uit een onjuist profiel voortkwamen. De ene hit gaf geen bevindingen. Van 1 profiel waren er 31 hits in 2024, waarvan de Douane aangeeft dat een deel terecht was. Cijfers over 2025 waren tijdens ons onderzoek nog niet beschikbaar.

Hoewel de Douane een werkproces heeft waarin staat dat de profielen moeten worden geëvalueerd op basis van de bevindingen van de controles, waren de evaluaties van de onderzochte profielen niet volgens het werkproces. In de evaluaties die wij hebben gezien keek de Douane met name naar het aantal hits en controles die zijn uitgevoerd, maar niet naar wat de inspecteurs daadwerkelijk hebben aangetroffen. De inzichten hiervan worden niet aantoonbaar verwerkt in aanscherping, aanpassing of verandering van de profielen. Dat vinden we een gemiste kans.

Het algoritme strategische goederen hebben we ook beoordeeld aan ons toetsingskader algoritmes. De beoordeling volgens deze normen is terug te vinden in § 5.5.3.

4.1.6 Informatievoorziening aan het parlement

De minister van BHOS informeert het parlement via jaarrapportages over de exportcontrole van strategische goederen. Ook zijn er openbare maandrapportages over de resultaten van de vergunningverlening. Doorvoer is hierin als een aparte categorie opgenomen.

De Douane monitort gedurende het jaar de uitgevoerde activiteiten. Elk half jaar legt de Douane verantwoording af aan de minister van BHOS over de geleverde prestaties, in samenhang met de afspraken. De minister van BHOS informeert het parlement niet specifiek over de controles op de doorvoer.

De informatie die de Douane en het ministerie van BZ verzamelen, geeft vooral een beeld van de economische en administratieve prestaties van de vergunningverlening en de controles op de goederenstroom. Dat is vooral operationele informatie. Daarmee kan niet worden vastgesteld of die prestaties bijdragen aan de doelstellingen van het exportcontrolebeleid.

4.1.7 Conclusies

Nederland heeft in lijn met zijn internationale verplichtingen een controleregime op de doorvoer van strategische goederen ingericht en voldoet hieraan. De Douane voert de afgesproken controles uit en het proces van vergunningverlening verloopt goed. Wel plaatsen wij hier kanttekeningen bij.

Het doel – het voorkomen van ongewenst eindgebruik van strategische goederen – is niet vertaald in concrete, meetbare maatschappelijke effecten. De minister verantwoordt zich vooral over wat er gedaan wordt (bijvoorbeeld het aantal afgegeven of afgewezen vergunningen en het aantal controles), en niet over of dit bijdraagt aan het behalen van de doelstelling van het exportcontrolebeleid. Dit is ook lastig, maar we verwachten dat de minister dan onderbouwt of uitlegt waarom hij zich beperkt tot een verantwoording over prestaties en niet over resultaten. Het is wel aannemelijk dat een goed werkend systeem voor vergunningen en controles bijdraagt aan het tegengaan van ongewenst gebruik van strategische goederen. Maar hoe groot dat effect precies is, is niet bekend.

Het controlebeleid voor doorvoer focust vooral op de controle van militaire goederen, via de vergunningverlening en via specifieke controles. Hierdoor is deze categorie duidelijker in beeld dan de doorvoer van dual-use goederen, waarvoor meestal geen meld- of vergunningplicht geldt. De vergunningverlening verloopt volgens de geldende regels. De Douane haalt ruim het afgesproken handhavingsniveau (aantal afgesproken

controles), maar er zijn geen specifieke afspraken voor doorvoer, terwijl dit wel een onderdeel is van het Besluit strategische goederen. Het algoritme dat de Douane gebruikt om controles op strategische goederen aan te sturen is het belangrijkste instrument, maar de Douane kan niet aantonen hoe effectief de inzet van dit algoritme is. We vragen aandacht voor het volgen van de vastgestelde werkprocessen om de effectiviteit van de profielen voor strategische goederen te bepalen. Op deze manier krijg je terugkoppeling uit de praktijk voor een betere inzet van de risicoprofielen. Dit geeft de Douane meer inzicht in de effectiviteit van de profielen in de dagelijkse praktijk.

4.1.8 Oordeel over de beleidsresultaten

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre de resultaten van het gevoerde beleid van de minister van BHOS voldoen aan de daaraan te stellen normen. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntsschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk.

Op basis van onze conclusies die wij hierboven hebben beschreven, beoordelen wij de resultaten van het gevoerde beleid voor controle op doorvoer van strategische goederen als matig. Nederland heeft in lijn met zijn internationale verplichtingen een controleregime ingericht en voldoet hieraan. De minister kan echter niet aantonen in welke mate de ingezette instrumenten in het controleregime daadwerkelijk bijdragen aan het bereiken van het beleidsdoel, het voorkomen van ongewenst eindgebruik van strategische goederen. Daarnaast is de effectiviteit van de inzet van de onderzochte risicoprofielen van de Douane voor de controles niet aangetoond.

Oordeel



4.2 Beleidsevaluaties

Goede evaluaties van beleid zijn essentieel voor de verantwoording over geld en resultaten. Elke begroting bevat een Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Dit is een overzicht van de evaluaties die de minister heeft laten uitvoeren en die nog gepland staan.

Voor de controlerende taak van het parlement is de SEA een belangrijk instrument, omdat het inzichtelijk maakt hoe het beleid is geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. De SEA voor het ministerie van Financiën is te vinden in de begroting en online op <https://evaluaties.rijksfinancien.nl>.

De Tweede Kamer heeft ons gevraagd onderzoek te doen naar periodieke rapportages. Periodieke rapportages zijn belangrijke evaluaties die uitspraken doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid voor een heel beleidsterrein. In onze publicatie *Evaluaties evalueren – naar meer inzichten en effectiever gebruik van periodieke rapportages*, die we ook op Verantwoordingsdag 2026 publiceren, staan de overkoepelende conclusies en aanbevelingen.

Voor het ministerie van Financiën hebben we 3 periodieke rapportages onderzocht. We zien dat de periodieke rapportages inzichten opleveren over beleidsresultaten in de praktijk, zoals onderstaand voorbeeld laat zien.

In de periodieke rapportage *Internationale crisismaatregelen tijdens de pandemie* (SEO Economisch Onderzoek, 2025) staan algemene lessen voor de inzet van financiële crisismaatregelen tijdens een crisis. De periodieke rapportage slaagt erin om uitspraken te doen over de vraag hoe doeltreffend het beleid van de internationale financiële instellingen (zoals het IMF) in de praktijk was tijdens de covid-crisis. De conclusies luiden dat de instellingen snel in actie kwamen en ervoor zorgden dat ze met financiering en kennisdeling bijdroegen aan de doelen om tijdens een crisis de gezondheidszorg, de sociale zekerheid en de economie als geheel te ondersteunen.

In ons overkoepelende rapport concluderen we dat de Tweede Kamer nog weinig gebruik van periodieke rapportages maakt. Geen van de onderzochte periodieke rapportages van het ministerie van Financiën werden geagendeerd voor commissie-debatten. De betrokken commissie stelde over 1 rapportage schriftelijke vragen.

Figuur 5 Tweede Kamer maakt weinig gebruik van periodieke rapportages

Ministerie van Financiën - Tweede Kamer maakt weinig gebruik van periodieke rapportages

● Ja ⊗ Geen ? Op moment van beoordelen nog niet bekend

Titel periodieke rapportage	Geagendeerd en aantal agendapunten	Genoemd in debat?	Schriftelijke vragen gesteld?	Motie ingediend?
Kasbeheer: Schatkistbankieren en betalingsverkeer	⊗	nvt	●	⊗
Financiering Staatsschuld	⊗	nvt	⊗	⊗
Internationale crisismaatregelen tijdens de pandemie	⊗	nvt	⊗	⊗

We hebben ook onderzocht of de periodieke rapportages aan de regels voldoen en welk type inzichten ze opleveren. Daarover concluderen we dat 2 van de 3 onderzochte evaluaties volledig aan de vereisten uit de regelgeving voldoen, omdat zij een uitspraak bevatten over de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van het beleid. Maar soms gaan die uitspraken niet verder dan bijvoorbeeld over de manier waarop de uitvoering van het beleid is georganiseerd.

Wij vinden het belangrijk dat de periodieke rapportages zoveel mogelijk uitspraken doen over de vraag of de inzet van publiek geld effecten voor burgers en bedrijven heeft opgeleverd. We hebben ook onderzocht of de periodieke rapportages uitspraken bevatten over de doeltreffendheid en doelmatigheid in de praktijk. Daarmee bedoelen we dat de uitspraken betrekking hebben op de relatie tussen de inzet van publiek geld en de maatschappelijke effecten, vaak voor burgers en bedrijven.

Daarover concluderen we dat alle periodieke rapportages voor een aanzienlijk deel van het beleid uitspraken bevatten over de doeltreffendheid in de praktijk. In 2 van de rapportages gaat het daarbij ook voor een aanzienlijk deel van het beleid over de doelmatigheid in de praktijk.

Figuur 6 Periodieke rapportages geven inzichten in de beleidsresultaten in de praktijk

Ministerie van Financiën - periodieke rapportages geven inzichten in de beleidsresultaten in de praktijk

Titel periodieke rapportage	Voldoet aan regels?		Uitspraak over praktijk?	
	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Kasbeheer: Schatkistbankieren en betalingsverkeer	✓ Wel	✓ Wel	● Aanzienlijk	● Aanzienlijk
Financiering Staatsschuld	✓ Wel	✓ Wel	● Aanzienlijk	● Aanzienlijk
Internationale crisismaatregelen tijdens de pandemie	✓ Wel	✗ Niet	● Aanzienlijk	● Weinig tot geen

4.3 Fiscale regelingen

Een van de instrumenten die de minister kan inzetten om beleidsdoelen te halen is de zogenoemde fiscale regeling. Net als voor andere beleidsmaatregelen, geldt voor fiscale regelingen een plicht om te evalueren. Maar er zijn ook enkele belangrijke verschillen:

- Fiscale regelingen zijn niet terug te vinden in de vorm van verplichtingen en uitgaven in de begroting en het jaarverslag van de minister van Financiën.
- Voor fiscale regelingen geldt zelden een limiet: iedereen die aan de voorwaarden voldoet, heeft recht op het belastingvoordeel. Daardoor is sprake van een lager bedrag aan belastingontvangsten, ofwel gedeerde belastingopbrengsten. Het budgettaire belang van de fiscale regelingen is terug te vinden in een bijlage bij de Miljoenennota.

Het financieel belang van de fiscale regelingen van het ministerie van Financiën is voor 2025 geraamd op € 69,4 miljard. De minister van Financiën is als fiscale kadersteller betrokken bij alle beleidsevaluaties van fiscale regelingen. Daarnaast is de minister voor een deel van de fiscale regelingen ook beleidsverantwoordelijk. Vanuit deze beleidsverantwoordelijkheid heeft de minister in 2025 6 fiscale regelingen laten evalueren. De belangrijkste uitkomsten van deze 6 evaluaties staan in tabel 10. Voor detailinformatie over de conclusies van de evaluaties verwijzen we naar de daarover verstuurd informatie aan het parlement. De evaluaties zijn op 11 maart 2026 geagendeerd in de Kamer.

Tabel 10 *Uitkomsten evaluaties fiscale regelingen in 2025*

Geëvalueerde regeling	Belang 2025 (in € mln.)	Doeltreffend	Doelmatig
Jaarlijkse vrijstelling schenkbelasting kinderen	61	Ja	Beperkt
Verlaagd accijnstarief kleine brouwerijen	2	Nee	Nee
Btw-vrijstelling voor uitvaartondernemers	81	Ja	Ja
Werkkostenregeling*	2.635	Deels	Deels
Vrijstelling voor taakoverdracht door verenigingen en algemeen nut beogende instellingen in de overdrachtsbelasting	33	Nee	Nee
Onderhoudsverplichtingen aftrek en belaste ontvangen alimentatie	36	Ja	Ja

** De werkkostenregeling bestaat uit een vrije ruimte en een aantal gerichte vrijstellingen. Het bedrag in de tabel bevat enkel het budgettair belang van de vrije ruimte werkkostenregeling. De gerichte vrijstellingen worden niet worden gemonitord, waardoor het budgettair belang hiervan niet is vermeld in de Miljoenennota 2026.*

4.4 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid

Inzicht in beleidsresultaten begint bij de minister: hij moet dat inzicht zelf hebben. Bijvoorbeeld door te monitoren en door te evalueren. Die informatie heeft de minister nodig om vast te kunnen stellen of hij met het beleid het gewenste doel bereikt en of dat op een doelmatige manier gebeurt. Bovendien heeft het parlement deze informatie nodig om zijn controlerende taak uit te kunnen voeren. Wij hebben voor de maatregelen in tabel 11 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in zijn jaarverslag en in de voortgangsrapportages van de hersteloperatie toeslagen.

Tabel 11 De bereikte resultaten, zoals de minister van Financiën rapporteerde in openbare bronnen

Hoofddoel	Kortetermijn doel	Bedrag	Resultaat
Het erkennen van het onrecht dat toeslagouder is aangedaan, het bieden van financiële compensatie voor gemaakte fouten, het vergoeden van geleden schade en gedupeerden en hun gezin in staat stellen om verder te gaan met hun leven.	Eind 2025 zijn de integrale beoordelingen afgerond en eind 2027 zijn alle ouders financieel gecompenseerd.	De totale raming van de hersteloperatie toeslagen is € 11,6 miljard.	In 2025 zijn vrijwel alle integrale beoordelingen afgerond en is voor aanvullende schade de nieuwe schaderoute MijnHerstel gestart. De minister streeft er nog steeds naar om het financiële herstel eind 2027 te voltooien. Gedupeerde ouders en hun (ex-) toeslagpartner krijgen kwijtschelding van publieke schulden en hulp bij private schulden. Sinds de start van de hersteloperatie is € 1,06 miljard aan overheidsschulden kwijtgescholden, € 216 miljoen aan private betalingsachterstanden betaald en ruim € 5 miljoen aan eerder betaalde private schulden teruggegeven aan ouders.

4.5 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Beleidsinformatie wordt in het jaarverslag opgenomen als verantwoording over de uitvoering en resultaten van het gevoerde beleid. Beleidsinformatie moet transparant, toereikend en controleerbaar zijn volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften. De minister is verantwoordelijk voor de betrouwbare totstandkoming van indicatoren en kengetallen. Dit zijn cijfers die laten zien wat een ministerie met zijn beleid heeft bereikt. Een indicator meet of het doel wordt gehaald, bijvoorbeeld de klanttevredenheid over de BelastingTelefoon. Een kengetal geeft weer hoeveel er is gedaan, zoals het percentage huishoudens dat binnen 5 kilometer contant geld kan opnemen (artikel 2). Deze cijfers helpen de Tweede Kamer om te beoordelen of het beleid van het ministerie van Financiën effectief is uitgevoerd.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van Financiën betrouwbaar tot stand is gekomen. Wij steunen hiervoor op de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk (ADR). Uit dit onderzoek komen de volgende bevindingen naar voren:

Het proces voor de totstandkoming van de kengetallen en indicatoren is verbeterd ten opzichte van vorig jaar. Bij artikel 2 is het proces echter nog niet geheel ordelijk verlopen. Tijdens de controle heeft de ADR enkele aanpassingen laten doorvoeren in het concept-jaarverslag van het ministerie. Het betrof een beperkt aantal punten: een niet-geactualiseerde waarde, een ontbrekende voetnoot en een verouderde bron.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

5.

Bedrijfsvoering

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De minister pakt onvolkomenheden en aandachtspunten in de bedrijfsvoering aan. De onvolkomenheden in het inkoopbeheer bij de Douane en Toeslagen in 2025 zijn opgelost (zie § 5.3). Bij de onvolkomenheden die nog niet zijn opgelost zien we dat er sprake is van vooruitgang (zie § 5.2 en 5.4). Daarnaast is het positief dat de inhuur van schijnzelfstandigen in 2025 is afgebouwd (zie § 5.5.8).

Tegelijkertijd is er sprake van een aantal hardnekkige problemen in de bedrijfsvoering. Zo zien we al enkele jaren dat het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) tegen te gaan bij de Belastingdienst om verdere verbeteringen vraagt (zie § 5.4.1). Daarnaast zien we dat de Belastingdienst nog geen toereikend M&O-beleid heeft ingericht voor de inning van btw op e-commerce. Dit beoordelen we als een nieuwe onvolkomenheid (zie § 5.4.6). Het beheer en de vernieuwing van IT-systemen is voorlopig nog niet opgelost. Naast de bestaande onvolkomenheid voor de modernisering van IT-systemen van de Belastingdienst zien we ook problemen in het wijzigingsbeheer bij de Belastingdienst (zie § 5.4.3 en 5.4.7), de weerbaarheid van de IT van de Douane (zie § 5.4.8) en het algoritme strategische goederen (zie § 5.5.3). Hieronder gaan we verder in op bovenstaande en andere onderwerpen.

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het ministerie van Financiën.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie van Financiën die wij hebben onderzocht voldeden in 2025 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 8 onvolkomenheden.

Onvolkomenheden bij ministerie van Financiën

Bestaande onvolkomenheden	2022	2023	2024	2025	
1. M&O-beleid Belastingdienst: mkb en UHB	✗	✗	✗	✗	▶
2. Beheer grote geldstromen Doaune	✗	✗	✗	✗	▶
3. IT-legacy grote belastingmiddelen		✗	✗	✗	▶
4. Inkoopbeheer beleidsdepartement		✗	✗	✗	▶
5. Betalingsregelingen Belastingdienst			✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheden					
6. M&O-beleid EU btw e-commerce				✗	
7. Softwarewijzigingsbeheer Belastingdienst				✗	
8. Weerbaarheid IT Douane				✗	
Opgeloste onvolkomenheden					
9. Inkoopbeheer Toeslagen	✗	✗	✗	✓	
10. Inkoopbeheer Douane	✗	✗	✗	✓	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

|| De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

5.3 Opgeloste onvolkomenheden

5.3.1 Inkoopbeheer bij Douane en Dienst Toeslagen verbeterd

Bij het ministerie van Financiën zagen wij de afgelopen jaren diverse tekortkomingen in het inkoopbeheer. De meeste inkoopbetreffende zaken betreffen externe inhuur en ICT. Van de € 2 miljard aan inkoopuitgaven van de minister verloopt ongeveer 85% via het inkoopproces van het Belastingdienst. Daar is het inkoopbeheer al enige jaren op orde. We zien dat in 2025 ook de Douane en Toeslagen erin zijn geslaagd het inkoopbeheer op orde te brengen. Hoewel de Douane en Toeslagen voor hun inkoop afhankelijk zijn

van de Belastingdienst (systemen, kennis en capaciteit), sturen zij het inkoopproces ook zelf aan. Ze hebben hierover duidelijke afspraken gemaakt met de Belastingdienst. Door deze verbeteringen maakten de Douane en dienst Toeslagen aantoonbaar minder inkoopfouten in 2025. Daarom heffen wij deze onvolkomenheden op.

5.4 Onvolkomenheden

5.4.1 M&O-beleid Belastingdienst vraagt om verdere verbeteringen

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor een correcte en volledige inning van de belastingen en premies. De Belastingdienst voert deze taak uit en is daarvoor afhankelijk van de informatie die burgers en bedrijven verstrekken over hun fiscale situatie. Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van fiscale wet- en regelgeving door burgers en bedrijven is niet uit te sluiten. Met M&O-beleid moet de Belastingdienst misbruik en oneigenlijk gebruik, ofwel belastingontduiking en -ontwijking, tot een aanvaardbaar niveau zien te beperken. Dit is van belang om burgers en bedrijven te stimuleren een correcte aangifte te doen. Voor de minister is dat belangrijk om niet onnodig belastinginkomsten mis te lopen.

In eerdere verantwoordingsonderzoeken beoordeelden we het M&O-beleid als ontoereikend, en kenden we een onvolkomenheid toe. Ondanks verbeteringen heeft de Belastingdienst ook in 2025 het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik van fiscale wet- en regelgeving nog niet tot een aanvaardbaar niveau weten terug te brengen. We handhaven om die reden de onvolkomenheid bij de Belastingdienst.

Verbeterstappen nodig bij M&O-beleid voor doelgroep mkb

M&O-beleid is bij de Belastingdienst onderdeel van het handhavingsbeleid. In het verantwoordingsonderzoek over 2024 constateerden we dat het centrale kader van het handhavingsbeleid in opzet klaar is. De Belastingdienst (de directie uitvoerings- en handhavingsbeleid, UHB) heeft het kader opgesteld en moet ook controleren of de overige directies volgens het kader werken. Daarvoor zijn goede stappen gezet, met de Monitoringsrapportage beleidskaders handhaving 2025. Wel heeft deze monitoringsrapportage nog beperkingen in reikwijdte, diepgang en eenduidigheid, die ruimte laten voor verbeteringen in volgende monitoringsrapportages.

In het vorige verantwoordingsonderzoek lieten we zien dat de Belastingdienst voor de doelgroepen 'grote ondernemingen' en 'particulieren' binnen het centrale kader werkt. Dat geldt nog niet voor de doelgroep 'midden- en kleinbedrijf' (mkb). We constateren dat de Belastingdienst voor de mkb-doelgroep in 2025 verschillende operationele

handhavingsplannen heeft vastgesteld. Toch is daarmee het M&O-beleid voor de 'grote belastingmiddelen' (vennootschapsbelasting, omzetbelasting, loonheffing en inkomstenbelasting) voor deze doelgroep nog niet toereikend ingericht. De handhavingsplannen sluiten nog niet aan bij de te voeren handhavingsregie.

De Belastingdienst heeft voor de doelgroep mkb de ambitie om 'subjectgericht' te handhaven. 'Subjectgericht' betekent dat systematisch en gestructureerd naar (groepen van) burgers en bedrijven wordt gekeken. Op basis van kennis over hun gedrag moet de Belastingdienst vervolgens keuzes maken over de inzet van handhavingsinstrumenten. Voor deze benadering is het nodig 'homogene doelgroepen' te onderscheiden en hun gemeenschappelijke kenmerken te beschrijven. De Belastingdienst worstelt daarmee. De mkb-doelgroep is namelijk zeer uiteenlopend, variërend van eenmanszaken tot ondernemingen van aanzienlijke omvang, die in de loop van de tijd kunnen veranderen. Daar komt bij dat de personele capaciteit en gegevens om doelgroepen te kunnen onderscheiden in 2025 beperkt beschikbaar waren.

De Belastingdienst wil voor de mkb-doelgroep teruggrijpen op een combinatie van middelen- en doelgroepengericht werken. Dit betekent dat zowel het belastingmiddel als de doelgroep bepalend zijn voor het type aanpak van nalevingsrisico's. Voor de uiteenlopende mkb-doelgroepen moeten voor de grote belastingmiddelen op overkoepelend niveau de concrete risico's op het niet voldoen aan fiscale wet- en regelgeving zijn geïnventariseerd en geanalyseerd. Daaronder vallen ook de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. Nu ontbreekt zo'n algemene inventarisatie en daarom kan de Belastingdienst niet goed onderbouwen welke nalevingsrisico's zij wel en welke zij niet oppakt. Hierdoor is ook niet duidelijk welke risico's blijven liggen.

Nalevingsrisico's kunnen worden ondervangen met de selectieregels in de aangifteketens en/of met andere instrumenten in de handhavingsplannen, zoals een bedrijf bezoeken, vooroverleg voeren of boekenonderzoek doen. Maar de samenhang tussen de keuzes om nalevingsrisico's via de selectieregels in de aangifteketens en/of via andere handhavingsinstrumenten in de handhavingsplannen te ondervangen, is niet goed navolgbaar. Het keuzeproces voor de mkb-doelgroep is gefragmenteerd en nog in ontwikkeling. In 2025 heeft de Belastingdienst voor de mkb-doelgroep een aantal handhavingsdocumenten uitgewerkt. Een voorbeeld is het document *Handhaving MKB*, gericht op hoe keuzes in de handhaving te maken en vorm te geven, en een daarmee samenhangende verbeteragenda. Ook is een document met afwegingscriteria opgesteld, bedoeld om beter te onderbouwen welke risico's de Belastingdienst voor de doelgroep mkb wel en niet aanpakt. Deze documenten zijn in 2026 vastgesteld. Of tekortkomingen in het M&O-beleid ermee zijn ondervangen zal uit nader onderzoek moeten blijken.

De Belastingdienst monitort nog niet structureel de al vastgestelde tactische en operationele handhavingsplannen voor de mkb-doelgroep. Periodieke monitoring-rapportages ontbreken. Ook de verantwoording over de handhavingsplannen, waarbij werkelijke uitkomsten vergeleken worden met de verwachte uitkomsten, wordt niet gedocumenteerd.

Handhavingscapaciteit mede door hersteloperaties onder druk

Net als vorig jaar constateren we dat mede door personeelsverloop en hersteloperaties de handhavingscapaciteit onder druk staat. Meer capaciteit gaat naar verplichte werkzaamheden, zoals de behandeling van bezwaarschriften. Dat gaat ten koste van toezichtwerkzaamheden. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij de directie Particulieren, die jaarlijks 8,5 miljoen aangiften inkomstenbelasting moet verwerken. Daar verschuift de beschikbare capaciteit van toezicht naar het verwerken van bezwaarschriften en verzoeken. Bijvoorbeeld als gevolg van de problematiek rondom box 3, belastingrente en het eigenwoningforfait. Reputatieonderzoek (Belastingdienst, 2025) laat zien dat steeds minder burgers het optreden van de Belastingdienst als corrigerend ervaren (46% in 2021 tegenover 34% in 2025). Dat vinden we een zorgelijke ontwikkeling.

Nog geen inzicht in acceptabel niveau van toezicht

De handhavingscapaciteit staat onder druk. Daarom klemt het des te meer dat de Belastingdienst nog niet goed weet wat een acceptabel niveau van toezicht is en welke capaciteit daarvoor nodig is. In 2024 liet de Belastingdienst hier onderzoek naar uitvoeren (PWC, 2024). Dat leverde een raamwerk op om een combinatie van handhavingsinstrumenten te selecteren met zoveel mogelijk maatschappelijk draagvlak. In 2025 heeft de Belastingdienst de toepassingsmogelijkheden van dat raamwerk verkend. Conclusie van deze verkenning was dat de methodiek niet toepasbaar is. De reden daarvoor was dat bij de Belastingdienst nog onvoldoende informatie beschikbaar is over de inzet en effecten van handhavingsinstrumenten. Daarop had het in 2024 uitgevoerde onderzoek overigens ook al gewezen. Dit betekent dat nog niet duidelijk is welk niveau van toezicht de Belastingdienst acceptabel vindt. Dat heeft mogelijk gevolgen voor de mate van naleving.

Conclusie

De Belastingdienst heeft het M&O-beleid verbeterd en is in 2025 gestart met monitoringsactiviteiten. Echter, het M&O-beleid voor de mkb-doelgroep is nu nog niet toereikend. De werking van het M&O-beleid is daarom nog niet voor de hele Belastingdienst aangetoond. Dat betekent dat de minister het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik van fiscale wet- en regelgeving nog niet tot een aanvaardbaar niveau heeft weten te terug te brengen. We handhaven om die reden de onvolkomenheid bij de Belastingdienst.

5.4.2 Beheer grote geldstromen Douane nog steeds niet op orde

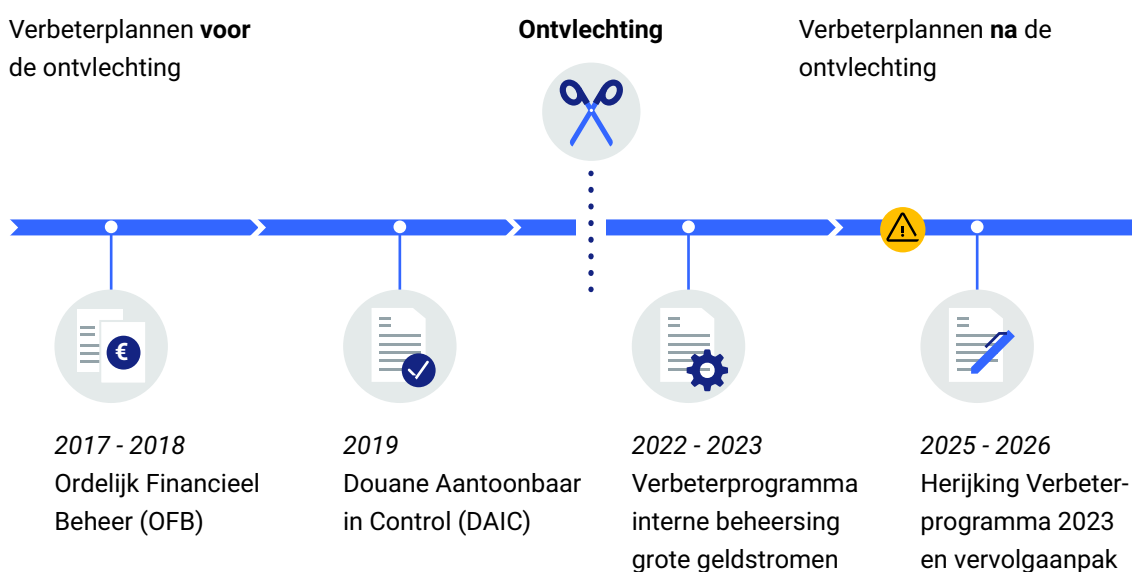
De interne beheersing van de grote geldstromen (€ 18,1 miljard voor met name accijnzen en invoerrechten) bij de Douane is in 2025 nog niet op orde. Sinds 2022 beoordelen wij dit als een onvolkomenheid. Ondanks verschillende verbeterplannen sinds 2017 kan de Douane niet aantonen dat belastingen en douanerechten volledig, juist en tijdig worden geheven en geïnd. Hierdoor bestaat het risico dat opbrengsten gemist worden. Door handmatige controlewerkzaamheden is vastgesteld dat verantwoorde ontvangsten in 2025 geen rechtmatigheidsfouten bevatten die de tolerantiegrens overschrijden.

Verskillende verbeterplannen, maar nog onvoldoende resultaat

Vanaf de ontvlechting van de Belastingdienst, waarbij de dienst in 2021 is opgesplitst in 3 zelfstandige directoraten-generaal (Belastingdienst, Toeslagen en Douane), is de Douane zelf verantwoordelijk voor het financiële beheer. Het doel van de ontvlechting was om de organisatie minder omvangrijk, minder complex en beter bestuurbaar te maken. Zowel voor als na de ontvlechting was de interne beheersing van de Douane bij de grote geldstromen niet op orde. De verbetertrajecten liepen vertraging op, onder meer door capaciteitsproblemen en beperkte beschikbaarheid van IT-voorzieningen. Ook het laatste verbeterprogramma uit 2023 heeft niet het beoogde resultaat opgeleverd. In 2025 bleek dat maatregelen van dit verbeterprogramma in de praktijk niet goed werkten. Daarom heeft een herijking plaatsgevonden en is een nieuw verbeterplan opgesteld.

Figuur 7 Tijdslijn verbeterplannen grote geldstromen

Verbeterprogramma grote geldstromen in 2025 herijkt



Bij de herijking is vastgesteld dat de Douane met de uitvoering van het in 2023 gestarte verbeterprogramma financieel beheer onderdelen van de interne beheersing heeft verbeterd. Zo zijn risico's systematisch in kaart gebracht en is meer inzicht ontstaan in de belangrijkste knelpunten binnen de grote geldstromen. Ook heeft de Douane procesbeschrijvingen en beheersmaatregelen ontwikkeld en nieuwe verbeterplannen opgesteld.

Deze inspanningen hebben weliswaar geleid tot meer inzicht en een duidelijker beeld van de problematiek, maar nog niet tot aantoonbare beheersing van de geldstromen. De interne sturing is nog niet op orde en rollen, verantwoordelijkheden en samenwerking tussen de eerste en tweede lijn sluiten onvoldoende op elkaar aan. Tot slot zijn risicomanagement en informatievoorziening nog niet op orde. Er ontbreekt bijvoorbeeld een beoordeling van de honderden bij de herijking in kaart gebrachte (zeer) zorgwekkende risico's.

Naast deze tekortkomingen zijn belangrijke randvoorwaarden al enkele jaren niet op orde, zoals duidelijk eigenaarschap, voldoende gekwalificeerd personeel, scherpe prioritering en voldoende IT-capaciteit en data. Bovendien neemt de druk op het toezicht door de Douane toe door ontwikkelingen als de sterke groei van e-commerce. Tegelijkertijd kan de Douane slechts een klein deel van de goederenstroom controleren en worden de geplande controles niet volledig uitgevoerd door een gebrek aan personeel.

Conclusie

In 2025 hebben we geen rechtmatigheidsfouten geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden. De financiële risico's lijken daarmee beperkt, maar uit het voorgaande is duidelijk dat de interne beheersing van de grote geldstromen nog niet op orde is. Het is onzeker of de minister de uitvoering van het herijkte plan in 2027 kan afronden. Dit vraagt om voldoende sturing, urgentie en tijdige invulling van de noodzakelijke randvoorwaarden. Voor 2025 blijft de onvolkomenheid gehandhaafd.

5.4.3 Beperkte voortgang bij modernisering IT-systemen Belastingdienst

Sinds 2023 kwalificeren wij de problematiek rond verouderde systemen (IT-legacy) bij de Belastingdienst als een onvolkomenheid. Het gaat om IT-systemen in de ketens inkomensheffing (IH), loonheffing (LH) en omzetbelasting (OB). Onder IT-legacy verstaan wij verouderde IT-systemen die aan vervanging toe zijn. In 2025 heeft de Belastingdienst via deze ketens € 233,6 miljard aan belastingen en premies gegeven. De legacyproblematiek levert risico's op voor de continuïteit van die ontvangsten.

Bij de ketens LH en OB schuift de planning op

We hebben in het verantwoordingsonderzoek 2025 onderzocht of de Belastingdienst volgens planning voortgang heeft geboekt bij de modernisering van grote verouderde IT-systemen voor deze 3 ketens. We constateren dat er voortgang is geboekt (zie tabel 12), maar dat de tijdige afronding voor de keten LH opnieuw ter discussie is gesteld. Dat komt vooral door tegenvallende productiviteit en een ander wetgevings-traject dat voorrang heeft gekregen. Ook in de planning voor de keten OB is vertraging opgetreden. Voor deze keten heeft de Belastingdienst besloten een pakketoplossing van de markt te kopen en door een externe partij te laten beheren. Na een aanbestedingstraject heeft de Belastingdienst in maart 2025 een overeenkomst ondertekend met de geselecteerde leverancier van de pakketoplossing. De in de overeenkomst vastgelegde planning bevat nog een extra vertraging van ongeveer een half jaar vergeleken met de planning eind 2024.

Wij zijn ons ervan bewust dat in de Tweede Kamer vragen zijn gesteld over de niet-Europese partij die in maart 2025 is gecontracteerd. Wij begrijpen deze zorgen heel goed. Tegelijkertijd is er ook sprake van grote risico's voor de belastinginning als hier opnieuw zou moeten worden aanbesteed met verdere vertraging als gevolg. Bovendien is er dan een groot risico op aanzienlijke schadeclaims. Een eenvoudige oplossing hiervoor is niet voorhanden.

Tabel 12 *Planning afronding IT-projecten IH, LH en OB eind 2024 en 2025*

Keten	Project	Planning eind 2024	Planning eind 2025
IH	Uitfasering Cool:Gen	Q4 2027	Q4 2027
LH	Project vernieuwing heffing van loonbelasting en premies werknemers en volksverzekeringen	Uitloop naar minimaal Q2 2027	Wordt herijkt
OB	Overgang van nood- naar hoofdspoor EU btw e-commerce	Juni 2026	Zal niet meer plaatsvinden
	Realisatie VAT Refund	Eind 2025	Juni 2026
	Realisatie OB kernsysteem	Eind 2026	Juni 2027
	Realisatie resterende onderdelen OB-aanbestedingstraject, waaronder EU btw e-commerce en kleineondernemersregeling	Eind 2027	Juni 2028

Overgang van nood- naar hoofdspoor voor EU btw e-commerce geannuleerd

In juli 2021 is EU-regelgeving van kracht geworden voor de btw bij e-commerce. Omdat de Belastingdienst niet tijdig met de voorbereidingen was gestart, is in eerste instantie besloten een tijdelijk systeem in gebruik te nemen. Dit is het zogeheten noodspoor. Later zou de Belastingdienst dan overgaan op een robuuste oplossing (het 'hoofdspoor'). Nadat de overgang van noodspoor naar hoofdspoor een aantal keer was uitgesteld, heeft de Belastingdienst in oktober 2025 besloten het hoofdspoor voor de btw bij e-commerce niet te herstarten omdat uit nieuwe inschattingen bleek dat het nog lange tijd zou vergen voor het hoofdspoor gereed was. De Belastingdienst houdt nu het noodspoor in gebruik, totdat in 2028 de overgang naar een definitieve oplossing mogelijk is.

Hoewel het besluit al in oktober 2025 was genomen, stond in de 'stand-van-zaken-brief' aan de Tweede Kamer van 13 november 2025 dat nog een besluit genomen moest worden. De staatssecretaris heeft het besluit om niet meer over te gaan op het hoofdspoor in de 'stand-van-zaken-brief' van 12 maart 2026 aan het parlement medegedeeld. Het besluit van de Belastingdienst om het hoofdspoor niet te herstarten betekent dat de kosten die voor dit spoor zijn gemaakt vergeefs en dus ondoelmatig zijn.

Conclusie

Om risico's op verdere vertraging te beperken, moet de Belastingdienst prioriteit blijven geven aan de moderniseringsopgave. Dit is niet vanzelfsprekend. Door politieke wensen en andere externe invloeden staat de Belastingdienst voortdurend onder druk om op korte termijn IT-systemen aan te passen of nieuwe systemen in te voeren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de noodzakelijke hersteloperatie en hervorming van box 3 van de inkomstenbelasting (zie § 5.5.5). IT-systemen zijn cruciaal om die taken uit te voeren. Dat vinden we zorgelijk, omdat onvoldoende prioritering bij de modernisering op de lange termijn een risico is voor de continuïteit van de belastingheffing. Omdat de Belastingdienst de problematiek van IT-legacy nog niet heeft opgelost handhaven we de onvolkomenheid voor de 3 grote belastingmiddelen.

5.4.4 Inkoopbeheer beleidsdepartement nog niet op orde

De inkopen van het ministerie van Financiën worden voor 99% gedaan door de uitvoerende diensten: Belastingdienst, Douane en Toeslagen. Het inkoopbeheer bij deze diensten is op orde. Voor de resterende 1% van de inkopen door het beleidsdepartement is het beheer nog niet op orde. Daar ontbreekt bijvoorbeeld nog een eigen inkoopfunctie. Terugkerende tekortkoming is het onvoldoende onderbouwen van prestatieverklaringen en door die fouten is de tolerantie bij de uitgaven op artikel 8 overschreden. Om bovenstaande redenen handhaven wij de onvolkomenheid.

Verder vroegen wij vorig jaar aandacht voor de versterking van de regierol van het CDI-office. De coördinerend directeur Inkoop (CDI) is verantwoordelijk voor de kaders, de centrale regie en het toezicht op het inkoopbeheer, via het CDI-office. In 2025 zijn de kaders en de coördinerende rol versterkt. De positionering van het CDI-office binnen de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) is nog niet afgerond.

5.4.4 Burgers beter geholpen bij betalingsregeling

In het onderzoek Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk (2023) zagen we dat de Belastingdienst onvoldoende het bestaansminimum beschermde van burgers met aflossingen aan meerdere schuldeisers. Bij de berekening hoeveel een burger maandelijks kan aflossen, hield de Belastingdienst over het algemeen namelijk geen rekening met informatie van de burger over aflossingen aan andere schuldeisers. Burgers die aan verschillende schuldeisers moeten aflossen, kunnen daardoor onder het bestaansminimum terechtkomen. Zij houden dan mogelijk onvoldoende geld over om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. Dit is niet in overeenstemming met de Rijksincassovisie. Die stelt namelijk dat de overheid moet voorkomen dat verschillende incassotrajecten van (overheids-)schuldeisers naast elkaar lopen.

In het verantwoordingsonderzoek 2023 hebben wij een onvolkomenheid toegekend aan de Belastingdienst, omdat die het bestaansminimum van burgers met meer aflossingen bij betalingsregelingen onvoldoende beschermde. De Belastingdienst voerde in 2024 verbeteringen door. Toch hield de dienst over het algemeen nog te weinig rekening met informatie van burgers over aflossingen aan andere schuldeisers. Daarom hebben we de onvolkomenheid in het verantwoordingsonderzoek 2024 gehandhaafd.

De minister zegde hierop toe om de Leidraad Invordering 2008 aan te passen, zodat de Belastingdienst beter rekening kan houden met aflossingen aan andere schuldeisers. Op 1 juli 2025 is artikel 25.5.8 van de leidraad aangepast. Wij hebben onderzocht of de Belastingdienst in 2025, na de aanpassing van de leidraad, nu wel voldoende rekening houdt met de andere aflossingen van de burgers.

Op papier zijn de juiste stappen gezet

Met de aanpassing van de leidraad krijgen de medewerkers van de Belastingdienst meer ruimte om rekening te houden met aflossingen aan derden. Om dit voor hen duidelijk te maken heeft de Belastingdienst ook de instructies aangepast en zijn er cursussen gegeven. Uit eigen onderzoek van de Belastingdienst bleek in november dat de instructies nog onvoldoende duidelijk waren. De Belastingdienst heeft daarop de

instructies in december 2025 verduidelijkt. We constateren dat door de aanpassingen van de leidraad en de instructies op papier de juiste stappen zijn gezet om het bestaansminimum van burgers met meer aflossingen bij betalingsregelingen te beschermen.

Ondanks grote stappen in de praktijk nog ruimte voor verbetering

We hebben 20 dossiers onderzocht om te beoordelen of de aanpassing van de leidraad en de instructies in de praktijk goed wordt uitgevoerd. Uit ons onderzoek komt een wisselend beeld. Positief is dat medewerkers nu vaker persoonlijk contact zoeken met burgers. Bij 11 van de 20 dossiers (dat is 55%) hebben zij in 2025 voldoende rekening gehouden met de informatie over aflossingen aan andere schuldeisers. Tegelijkertijd is er nog ruimte voor verbetering. Niet in alle dossiers is het proces goed gevolgd en is de beste keuze gemaakt voor de burger. In 3 van de 20 dossiers (15%) is zonder duidelijke toelichting een betalingsregeling getroffen die op basis van de beschikbare informatie niet lijkt te passen bij de portemonnee van de burger. In 6 van de 20 dossiers (30%) hebben we niet kunnen vaststellen of de betalingsregeling past, omdat de betaalcapaciteit van de burger niet was berekend of vastgelegd. Zoals aangegeven heeft de Belastingdienst naar aanleiding van eigen onderzoek de werkinstructies verduidelijkt. Ook geeft de minister in zijn jaarverslag aan in 2026 de goede werking van de leidraad te willen vaststellen.

We zien in ons onderzoek ook dat het niet altijd eenvoudig is om goed rekening te houden met de informatie van de burger. Dit komt omdat deze informatie niet altijd duidelijk is. Ook lukt het niet altijd om persoonlijk met de burger in contact te komen. Voor een structurele verbetering in de bescherming van het bestaansminimum wijzen we daarom op het belang van betere samenwerking tussen (overheids-)schuldeisers. Hiervoor is de Belastingdienst afhankelijk van rijksbrede trajecten, die worden gecoördineerd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). In ons rapport bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van SZW uiten we onze zorgen omdat het structurele budget voor de aanpak hiervan vanaf 2029 vervalt.

Conclusie

Omdat de werkinstructies pas in december 2025 zijn verduidelijkt en het nog onduidelijk is of ze in de praktijk ook voldoende worden nageleefd, handhaven we de onvolkomenheid over 2025. We merken daarbij wel op dat de Belastingdienst in 2025 voortvarend heeft gehandeld. De leidraad en de werkinstructies zijn aangepast, en de Belastingdienst controleert ook of deze in de praktijk worden nageleefd. We verwachten daarom dat de onvolkomenheid in 2026 kan zijn opgelost als de Belastingdienst deze aanpak voortzet.

5.4.6 M&O-beleid EU btw e-commerce ruim 4 jaar na introductie EU-regeling nog niet op orde

Sinds juli 2021 is in de EU een regeling van kracht voor de btw bij e-commerce. Het gaat dan bijvoorbeeld om de btw op pakketjes die webshops leveren aan consumenten in de EU vanuit andere landen in of buiten de EU. Ook de btw bij levering van (digitale) diensten, zoals streamingdiensten, valt onder de regeling. Ondernemers kunnen hiervoor gebruikmaken van het zogeheten One Stop Shop-systeem (OSS). Via dit systeem kan een ondernemer de btw-aangifte in één keer voor alle EU-lidstaten regelen via de belastingdienst van één van de lidstaten. Het financieel belang van deze regeling is de afgelopen jaren toegenomen. In 2025 ging het om ruim € 1,9 miljard door Nederland ontvangen btw en € 4,4 miljard door Nederland afgedragen btw aan andere EU-lidstaten. In totaal gaat het dus om ruim € 6 miljard aan Europees publiek geld.

Voor deze e-commerceregeling hebben wij in 2025 onderzoek gedaan naar de handhaving door de Belastingdienst. Meer specifiek onderzochten we het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) tegen te gaan. Als dit beleid niet op orde is, loopt de Belastingdienst onder andere het risico btw-ontvangsten mis te lopen. De regeling is sinds juli 2021 van kracht. Op basis van ons onderzoek stellen we vast dat in 2025 de beheersing van M&O-risico's nog in een beginfase verkeert. Het inzicht is nog beperkt en toezicht heeft nauwelijks vorm gekregen. In de geautomatiseerde systemen ontbrak functionaliteit om het toezicht te ondersteunen (zie ook § 5.4.3). De Belastingdienst beschikt over onvoldoende gegevens over de aard en de omvang van nalevingstekorten. Ook is er geen operationeel handhavingsplan. Omdat de Belastingdienst nog beperkt handhavingsinstrumenten op het terrein van btw bij e-commerce heeft ingezet, zijn er ook nog geen evaluaties uitgevoerd.

De Belastingdienst heeft inmiddels eerste stappen gezet om de situatie te verbeteren. In 2026 en volgende jaren zullen verdere verbeteringen nodig zijn om de handhaving en het toezicht op niveau te brengen.

Conclusie

Wij concluderen dat er in 2025 geen sprake was van een toereikend M&O-beleid voor EU btw e-commerce. Daarom kwalificeren we dit als een onvolkomenheid.

5.4.7 Beheer softwarewijzigingen schiet opnieuw tekort

Het beheer van softwarewijzigingen is een belangrijk onderdeel van de interne beheersing van de IT-processen. Omdat de financiële processen in hoge mate geautomatiseerd zijn, kunnen fouten in het wijzigingsbeheer direct gevolgen hebben voor de betrouwbaarheid van de financiële informatie. Bijvoorbeeld wanneer wijzigingen in btw-tarieven

onjuist in de systemen worden verwerkt. Wij stelden over de jaren 2020-2022 vast dat het wijzigingsbeheer bij de Belastingdienst onvoldoende op orde was. We zagen tekortkomingen in procedures, vastlegging en uniformiteit. De onvolkomenheid beoordeelden wij in 2023 als opgelost.

Wij constateren in 2025 opnieuw tekortkomingen in het softwarewijzigingsbeheer bij de Belastingdienst. Het beheer schiet zowel in de opzet als in de praktijk tekort. Wij constateren dat binnen het wijzigingsbeheer testwerkzaamheden niet altijd worden vastgelegd. Binnen de Belastingdienst bestaan 23 verschillende processen voor wijzigingsbeheer, die in de praktijk verschillend worden toegepast. Deze bevindingen tonen aan dat de in 2023 genomen maatregelen niet blijvend zijn geborgd in de organisatie.

Conclusie

Wij constateren dat het beheer van softwarewijzigingen bij de Belastingdienst tekortschiet en kwalificeren dat als een onvolkomenheid.

5.4.8 Douane heeft onvoldoende zicht op weerbaarheid tegen digitale dreigingen

De Douane houdt toezicht op de invoer, de uitvoer en het vervoer van goederen. De Douane controleert daarbij onder andere het naleven van regels op het gebied van veiligheid. Het is mede daarom noodzakelijk dat de Douane de eigen veiligheid op orde heeft en dus weerbaar is tegen digitale dreigingen. Daartoe is de Douane volgens de geldende wet- en regelgeving (BIO en NIS2) ook verplicht. Wij hebben onderzocht of de Douane voldoende zicht heeft op veiligheidsrisico's voor zijn IT-systemen en hiervoor gepaste maatregelen heeft getroffen.

Onvoldoende inzicht in het IT-landschap

Ons onderzoek laat zien dat de Douane geen volledig zicht heeft op de risico's in zijn IT-landschap. Bij de risico's die wel in beeld zijn, is het inzicht in de getroffen maatregelen onvoldoende. Daarom is het moeilijk om de weerbaarheid van de IT op het vereiste niveau te beheersen.

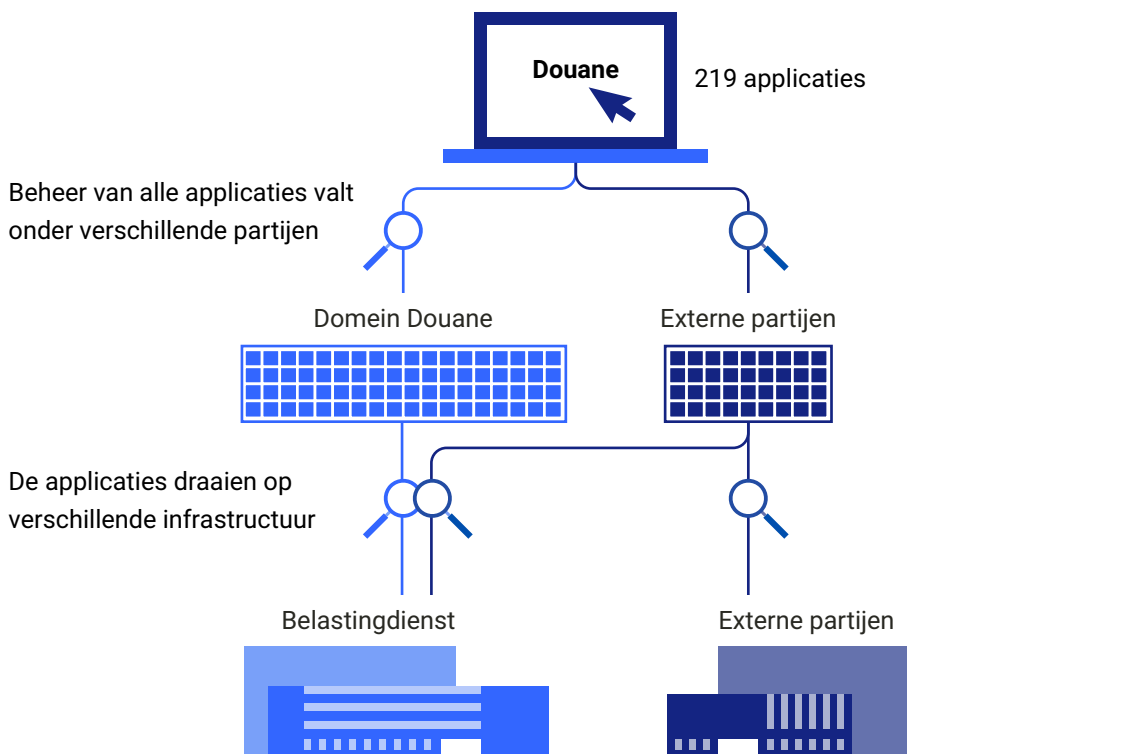
De Douane is eind 2025 gestart met het opzetten van een *key-control dashboard* dat de organisatie moet ondersteunen bij het risicomanagement. De ambitie is om in het dashboard naast strategische risico's ook indicatoren over IT-beheersmaatregelen op te nemen.

Grote afhankelijkheid van de Belastingdienst en andere ketenpartners

Sinds de ontvlechting van de Belastingdienst in 2021 blijft de Douane gebruikmaken van de generieke IT-processen van de Belastingdienst. Ook gebruikt de Douane nog steeds veel IT-infrastructuur van de Belastingdienst. De ketenpartners van de Douane zijn weergegeven in figuur 8.

Figuur 8 Afhankelijkheden van Belastingdienst en ketenpartners

Douane moet sterkere regierol innemen door grote afhankelijkheid van ketenpartners voor IT-weerbaarheid



Dat de Douane sterk afhankelijk is van ketenpartners is niet noodzakelijk een risico. Wel moet de Douane duidelijke afspraken met zijn partners maken. De samenwerking met de Belastingdienst is vastgelegd. Maar concrete uitwerkingen van deze samenwerking hebben wij nauwelijks aangetroffen. De documentatie is onvolledig, verouderd of gaat onvoldoende in op de beveiliging en weerbaarheid van applicaties en systemen. Ook heeft de Douane niet kunnen aantonen hoe de ketenpartners hun dienstverlening verantwoorden. De Douane is eindverantwoordelijk voor zijn eigen weerbaarheid en moet daarom weten welke maatregelen zijn getroffen. Maar de Douane heeft zijn digitale weerbaarheid niet aantoonbaar *in control*. Zo is er onvoldoende inzicht in wat de Belastingdienst en andere ketenpartners doen. Ook heeft de Douane geen eigen uitgewerkt beleid en processen voor de veiligheid en weerbaarheid van het IT-landschap.

Conclusie

De Douane heeft onvoldoende vastgelegd welke (generieke) IT-beheersmaatregelen nodig zijn om digitaal weerbaar te zijn. Daarnaast kan de Douane niet aantonen welke beheersmaatregelen in de praktijk zijn getroffen. Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat het IT-landschap onvoldoende weerbaar is. De Douane steunt namelijk voor een aanzienlijk deel op de dienstverlening van de Belastingdienst. Wel is het noodzakelijk dat de Douane zelf inzicht heeft in de status van zijn digitale weerbaarheid en de risico's. Zonder dit inzicht kan de Douane niet bepalen of de juiste maatregelen zijn getroffen. Om deze reden merken wij de weerbaarheid van de IT van de Douane aan als een onvolkomenheid.

5.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

5.5.1 Aandacht gevraagd voor algoritme Persoonlijk begeleiden (Toeslagen)

In het verantwoordingsonderzoek over 2024 verbonden we een aandachtspunt aan onze bevindingen voor het algoritme Persoonlijk begeleiden van de Dienst Toeslagen. We verwachtten dat de minister er in 2025 voor zou zorgen dat de risico's voor verantwoord gebruik van dit algoritme beter worden beheerst.

Dienst Toeslagen is het afgelopen jaar begonnen met het aanpakken van de aandachtspunten. Zo is een plan opgesteld voor het verbeteren van het IT-landschap en het voldoen aan de privacy-vereisten. Het werk is nog niet af en het zal de komende jaren zeker nog aandacht vereisen.

5.5.2 Aandacht nodig voor controle financiële verantwoording EKV

De exportkredietverzekering (EKV) is een regeling van de overheid om bedrijven te helpen bij het verzekeren van risico's bij de export van goederen. In de financiële verantwoording over 2025 zijn voor de EKV onzekerheden in het getrouwe beeld van de aangegane verplichtingen en de eindstand van de garantieverplichtingen aangetroffen. De uitvoerder van de exportkredietverzekeringen werkt met een baten-lastenstelsel, terwijl het ministerie van Financiën verantwoordt op basis van een kas-verplichtingenstelsel. Het ministerie heeft bij de inrichting van de financiële verantwoording onvoldoende instructies aan de uitvoerder meegegeven. Daardoor kan het ministerie niet de juiste en volledige financiële informatie in de verantwoording opnemen. In 2025 ontstaat hierdoor een onzekerheid van € 50,5 miljoen over de betrouwbaarheid van de aangegane verplichtingen. Daarnaast ontstaat een onzekerheid van € 229,6 miljoen

over de betrouwbaarheid van de stand van de garantieverplichtingen. Dit betreft openstaande verplichtingen op de saldibalans. Het is belangrijk dat het ministerie de verantwoordingsinformatie van de uitvoerder zelf controleert. Daarvoor vragen wij nadrukkelijk aandacht.

5.5.3 Aandacht nodig voor effectiviteit en risico's van het algoritme strategische goederen

De rijksoverheid gebruikt algoritmes om handelingen te automatiseren, een probleem op te lossen of een voorspelling te doen. De inzet van algoritmes biedt kansen voor een doelmatige en transparantere overheid. Een onzorgvuldige toepassing van algoritmes brengt risico's met zich mee. Niet alleen voor burgers en bedrijven, maar ook voor de overheid zelf. Daarom doen wij sinds een aantal jaar onderzoek naar de inzet van algoritmes bij de overheid. Bij de Douane hebben we dit jaar onderzoek gedaan naar de inzet van de risicoprofielen voor strategische goederen (het algoritme strategische goederen).

Risicobeheersing rondom risicoprofielen strategische goederen

In paragraaf § 4.1 geven we uitleg over strategische goederen en de inzet van risicoprofielen door de Douane om zijn controletaken uit te voeren. In dit hoofdstuk gaan we in op de risicobeheersing bij de profielen strategische goederen. We hebben deze risicoprofielen getoetst aan de hand van het toetsingskader algoritmes van de Algemene Rekenkamer, te vinden op onze website (rekenkamer.nl/onderwerpen/algoritmes/toetsingskader). We hebben voor 50 risico's bij de thema's sturing en verantwoording, data en model, privacy en IT-beheer gecontroleerd of de Douane de risico's beperkt. Figuur 9 laat voor de belangrijkste normen zien hoe hoog de overgebleven risico's zijn.

Figuur 9 Toets van de belangrijkste risico's bij risicoprofielen strategische goederen
Douane heeft risico's bij het gebruik van algoritme onvoldoende in zicht

Sturing en verantwoording		
Doel van algoritme	✓	
Kwaliteits- en prestatiedoelstellingen	✗	
Risicoafweging	✗	
Lifecyclemanagement	✗	
Monitoring	⚠	
Data en model		
Functioneren in lijn met doel	✓	
Uitlegbaar	✓	
Prestatiecriteria	✗	
Datakwaliteit	✗	
Actualisatie n.a.v. regelgeving	✗	
Privacy		
Verantwoordelijkheden	✓	
DPIA	⚠	
Toets op discriminatie	✓	
Informereren betrokkenen	⚠	
IT-beheer		
Toegangsbeheer	✗	✗ Het resterende risico is hoog
Logging en monitoring	✗	⚠ Het resterende risico is midden
Wijzigingenbeheer	✗	✓ Het resterende risico is laag
Back-up en recovery	✗	⊖ Element uit toetsingskader niet van toepassing op algoritme

Hieronder gaan we in op de belangrijkste bevindingen uit ons onderzoek.

Effectiviteit risicoprofielen strategische goederen onduidelijk

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de Douane niet kan uitleggen of de risicoprofielen strategische goederen een effectieve manier zijn om controles uit te voeren. Op basis van de uitkomsten van de profielen op strategische goederen krijgen douaniers een opdracht om bepaalde goederen te controleren. Het is niet duidelijk of door het gebruik van de risicoprofielen de inspectielast vermindert. De Douane kan ook niet vaststellen op welke manier profielen bijdragen aan succesvolle controle op goederen. Douaniers voeren controles uit aan de hand van de uitkomsten van de risicoprofielen. Dit noemen zij 'hits'. Uit de risicoprofielen volgen op jaarbasis geen grote aantallen hits.

Onvoldoende inzicht in IT-risico's

Tijdens het onderzoek heeft de Douane niet kunnen laten zien risico's rondom de risicoprofielen te beheersen. De Douane voldoet aan geen van de normen voor IT-beheer uit ons toetsingskader (risico's bij toegangsrechten, functiescheiding, wachtwoordbeheer, beveiliging van de IT-componenten, wijzigingsbeheer, logging en monitoring, back-up en recovery). Het risico bestaat dat onbevoegden toegang krijgen tot de omgeving van het algoritme en daarin wijzigingen kunnen aanbrengen. Dat risico is onvoldoende afgedekt. Dit betekent dat niet te achterhalen is wie wanneer (ongewenste) aanpassingen heeft gedaan. Daarnaast bestaat het risico dat de continuïteit en integriteit van de IT-systemen in het geding kunnen komen zonder dat de Douane hiervan op de hoogte is.

Privacyrisico's slechts deels in beeld

Voor de risicoprofielen gebruikt de Douane bedrijfsgegevens om te bepalen welke goederen gecontroleerd moeten worden. In principe zijn bedrijfsgegevens geen persoonsgegevens, maar bij eenmanszaken en zzp'ers kunnen ze wel naar personen verwijzen en dan vallen ze onder de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De Douane weet echter niet hoeveel eenmanszaken of zzp'ers worden gecontroleerd.

Omdat de risicoprofielen voor strategische goederen gericht zijn op goederen in plaats van personen en geen gevoelige persoonsgegevens gebruiken, schatten wij de privacyrisico's lager in dan bij andere selectiealgoritmes. Wel is het noodzakelijk dat de Douane zelf nagaat hoeveel persoonsgegevens hij verwerkt en hoe groot de risico's daarbij zijn.

Conclusie

Uit ons onderzoek naar de risicoprofielen strategische goederen komt naar voren dat de effectiviteit van deze profielen onduidelijk is. In § 4.1.7 vragen we aandacht voor het volgen van de vastgestelde werkprocessen om de effectiviteit van de profielen te bepalen. Daarnaast heeft de Douane de risico's bij het gebruik van dit algoritme onvoldoende in zicht. We roepen de minister op om de effectiviteit en risicobeheersing van het algoritme te verbeteren.

5.5.4 Aandacht nodig voor M&O-beleid huurtoeslag

Het M&O-beleid (misbruik en oneigenlijk gebruik) voor huurtoeslag is ontoereikend voor het beoordelen van aanvragen bij particuliere huurwoningen. Er is bijvoorbeeld onvoldoende informatie beschikbaar om het recht op toeslag vast te stellen als een huurcontract ontbreekt. Dit heeft geleid tot een overschrijding van de rapporteringstolerantie

in het jaarverslag van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO). Voor nadere toelichting hierop verwijzen we naar ons rapport bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van VRO.

Wij beoordelen dit als een aandachtspunt bij Financiën, omdat de minister van Financiën verantwoordelijk is voor de uitvoering van de huurtoeslag, waaronder een toereikend M&O-beleid. In 2025 is € 5,8 miljard aan huurtoeslagen uitbetaald. De minister van Financiën rapporteert in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf dat bij de huurtoeslag de tolerantiegrens van VRO voor de uitgaven is overschreden met € 214,6 miljoen aan rechtmatigheidsfouten en onzekerheden. Van deze overschrijding heeft € 84,1 miljoen betrekking op het ontbreken van contra-informatie. Ter verbetering van de contra-informatie heeft de minister van Financiën de volgende 3 verbeterinitiatieven genoemd in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf: uitbreiden van gegevenslevering door particuliere verhuurders, verbetering kwaliteit van gegevenslevering met aangesloten (sociale) verhuurders en ontwikkeling van de terugmeldvoorziening Basisregistratie Adressen en Gebouwen.

5.5.5 Uitvoering aanvullend rechtsherstel box 3 gestart

We hebben onderzocht wat in 2025 de voortgang is van het rechtsherstel box 3. Ook hebben we gekeken wat de impact van de hersteloperatie is op de Belastingdienst.

Achtergrond herstel box 3

In 2021 oordeelde de Hoge Raad in het zogenoemde Kerstarrest dat de Belastingdienst rechtsherstel moest bieden aan een groep belastingplichtigen. Het ging om mensen die voor box 3 waren aangeslagen (de vermogensrendementsheffing) op basis van een forfait, dat wil zeggen, een door de belastingwetgever vastgesteld rendement. Het oordeel van de Hoge Raad gaat over de periode van 2017 tot en met 2022. Heffing op basis van het forfaitaire rendement was, stelde de Hoge Raad, in strijd met het Europees verdrag voor de rechten van de Mens (hierna: Europese recht).

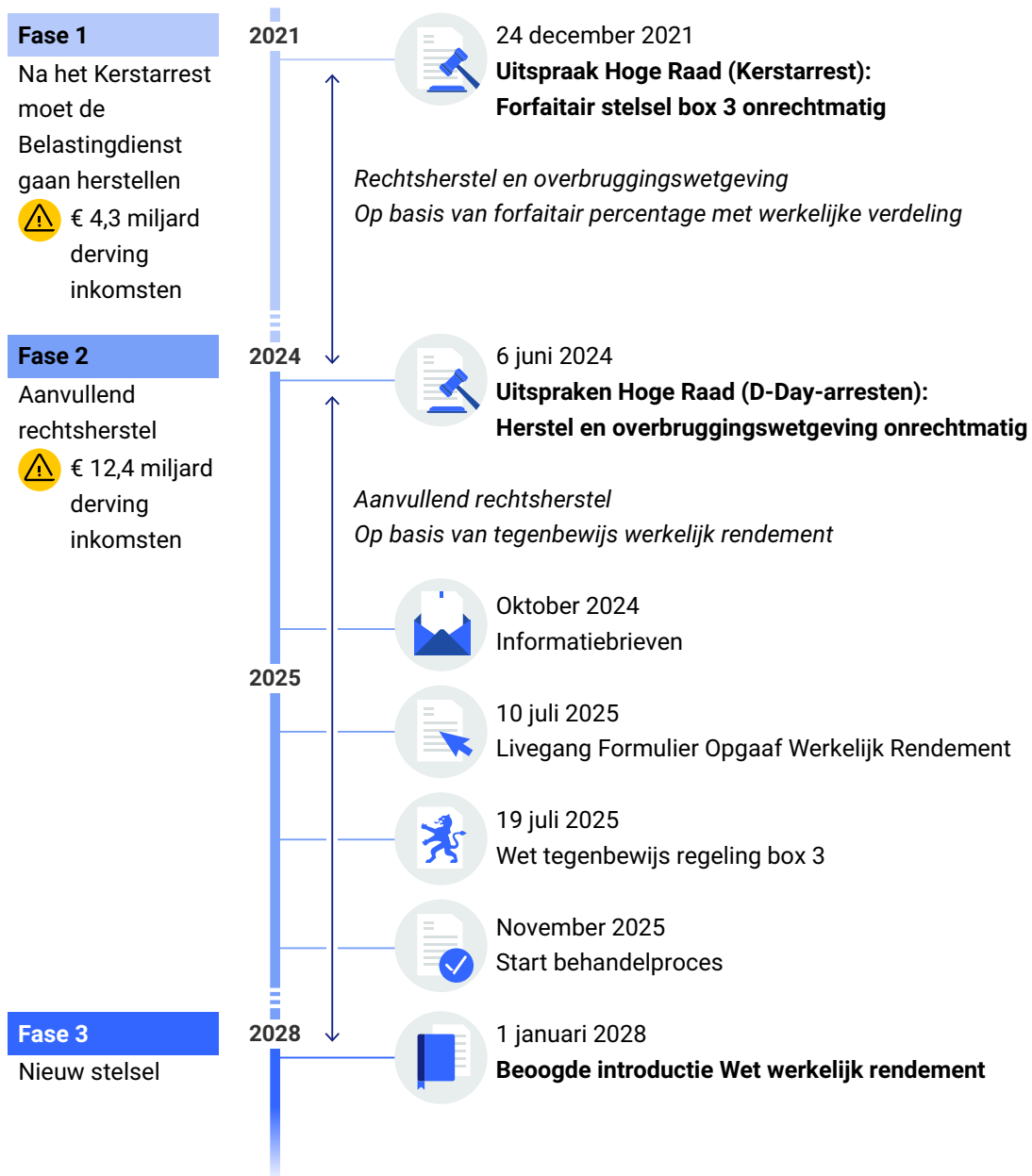
Naar aanleiding van het Kerstarrest heeft het kabinet behalve het rechtsherstel een overbruggingswet ingevoerd. De bedoeling was dat de box 3-heffing hierdoor zou voldoen aan het Europese recht.

In juni 2024 heeft de Hoge Raad in de zogenoemde D-Day-arresten geoordeeld dat zowel het rechtsherstel als de overbruggingswetgeving de juridische bezwaren onvoldoende wegnam. Dit betekende dat aanvullend rechtsherstel nodig was. Daartoe heeft de staatssecretaris van Financiën op 14 maart 2025 het wetsvoorstel Wet Tegenbewijsregeling box 3 ingediend bij de Tweede Kamer. De wet is op 19 juli 2025

in werking getreden. Deze wet biedt belastingplichtigen de mogelijkheid om opgave te doen van het werkelijk door hen genoten rendement, als dat lager is dan het forfaitaire rendement. Het streven is om op 1 januari 2028 een nieuw stelsel in te voeren dat is gebaseerd op werkelijk rendement. Een tijdlijn van het rechtsherstel is weergegeven in figuur 10.

Figuur 10 *Tijdlijn herstel box 3*

Grote en kostbare hersteloperatie vanwege rechtsherstel box 3



Voortgang 2025

In 2025 stond bij de Belastingdienst vooral de voorbereiding van het aanvullend rechtsherstel centraal. Voor de voorbereiding op het aanvullend rechtsherstel heeft de Belastingdienst diverse activiteiten uitgevoerd. Zo is het formulier 'Opgaaf werkelijk rendement' (OWR) digitaal en op papier beschikbaar gesteld en zijn ruim 3 miljoen brieven verstuurd aan burgers die mogelijk in aanmerking komen voor herstel. Ook heeft de Belastingdienst medewerkers geworven, de informatievoorzieningen voor de verwerking van opgaven beschikbaar gesteld en processen ingericht en beschreven en werkinstructies opgesteld.

Tot eind 2025 zijn er 423.001 OWR-formulieren ontvangen. Ook heeft de Belastingdienst 243.728 bezwaren en verzoeken ontvangen die mogelijk in aanmerking komen voor aanvullend rechtsherstel. De Belastingdienst is in november 2025 gestart met de verwerking van OWR-formulieren (productie). In 2025 heeft de minister nog weinig publiek geld uitgegeven aan de hersteloperatie voor box 3: er is slechts € 25.004 uitbetaald. De meeste herstelwerkzaamheden volgen naar verwachting in 2026 en 2027, met mogelijk uitloop daarna. In 2025 was er geen langetermijnplan met (productie)doelstellingen, planning en budgettaire kaders voor de uitvoering van het rechtsherstel.

Er zijn 3 onzekerheden en risico's die grote impact kunnen hebben op de omvang van de uit te voeren herstelwerkzaamheden, namelijk:

Massaal bezwaar plus

Op basis van het Kerstarrest heeft de Belastingdienst circa 150.000 bezwaarmakers (2017–2020) herstel moeten bieden. Daarnaast loopt bij de Hoge Raad nog de vraag of ook niet-bezwaarmakers recht hebben op herstel. Als de Belastingdienst in het ongelijk wordt gesteld, komt elke belastingplichtige met box 3-inkomen over de jaren 2017-2020 in aanmerking voor rechtsherstel.

Verjaring

De Belastingdienst heeft voor enkele belastingjaren in eerste instantie voorlopige aanslagen opgelegd in geval van box 3-inkomen. Om verjaring te voorkomen legt de Belastingdienst alsnog grote aantallen definitieve aanslagen op. Dit voorkomt termijnoverschrijding, maar kan voor belastingplichtigen negatieve gevolgen hebben voor de rentevergoeding. Het leidt ook tot extra werk, mogelijk nieuwe bezwaren en meer herstelwerkzaamheden.

Belastingrente

In 2025 heeft de staatssecretaris onderzocht of de wettelijke regels voor het vergoeden van belastingrente verruimd kunnen worden. Na hierover te zijn geïnformeerd heeft de staatssecretaris besloten om dit niet te doen. Dit betekent dat, conform de wet, alleen belastingrente wordt vergoed als het OWR-formulier is ontvangen vóórdat de definitieve aanslag wordt opgelegd. Dit kan leiden tot extra druk op de uitvoering door juridische procedures van belastingplichtigen die zich hierdoor benadeeld voelen. Bij toewijzing door de rechter zal opnieuw aanvullend herstel nodig zijn. De staatssecretaris heeft de Kamer op 18 december 2025 geïnformeerd over zijn besluit. Wij merken daarbij op dat hij de onderbouwing van zijn besluit en de risico's bij de opties om de wettelijke regels wel of niet te verruimen vollediger had kunnen toelichten.

Kosten rechtsherstel

Voor 2025 was vanuit de Aanvullende Post € 55 miljoen beschikbaar voor de uitvoering van het herstel box 3. Ongeveer € 11,7 miljoen (dat is 21%) van het budget is in 2025 niet gebruikt. Dit heeft onder meer te maken met vertragingen in de werving van personeel en omdat er in 2025 minder werkzaamheden zijn uitgevoerd dan verwacht.

De ingeboekte derving van de belastingontvangsten is in 2025 met € 2,4 miljard toegenomen. Dat komt doordat de invoering van de Wet werkelijk rendement box 3 is uitgesteld. De Tweede Kamer heeft dit wetsvoorstel op 12 februari 2026 aangenomen. Maar de staatssecretaris heeft op 6 maart 2026 per brief aangegeven graag met de Kamer in gesprek te gaan over verbeteringen aan het huidige wetsvoorstel, om breed politiek en maatschappelijk draagvlak te creëren. De budgettaire kosten als gevolg van de verschillende arresten over box 3 bedroegen eind 2025 in totaal € 16,6 miljard (zie tabel 13).

De raming voor het aanvullend rechtsherstel na de D-Day-arresten bedraagt € 12,4 miljard (zie figuur 10), waarbij in totaal € 12,2 miljard derving is ingeboekt in de Miljoenennota 2025 en de Voorjaarsnota 2025 (zie tabel 13). Daarbij merken we op dat de raming is gebaseerd op aannames en simulaties, onder meer over het behaalde rendement en het aantal belastingplichtigen dat tegenbewijs indient. De uiteindelijke derving is daardoor onzeker en kan hoger of lager uitvallen. Ook de omvang van de uitvoeringskosten is nog onzeker. De minister noemt de kosten van de hersteloperatie box 3 zelf ook als risico (zie § 2.2). Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen in tabel 13 niet altijd precies overeen met het totaal.

Tabel 13 Ingeboekte ontvangstenderving naar aanleiding van rechtsherstel box 3 (in miljoenen €)

Budgettaire besluitvorming	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totaal	Toelichting
Voorjaarsnota 2022	-2.800	-380	-380				-3.560	Kerstarrest Hoge Raad 2021
Miljoenennota 2023				-385			-385	Jaar uitstel invoering stelsel werkelijk rendement (van 2025 naar 2026)
Miljoenennota 2024					-395		-395	Jaar uitstel invoering stelsel werkelijk rendement (van 2026 naar 2027)
Miljoenennota 2025			-6.385	-1.695	-1.751		-9.831	D-Day-arresten Hoge Raad 2024
Voorjaarsnota 2025				190	-189	-2.381	-2.380	Jaar uitstel invoering stelsel werkelijk rendement (van 2027 naar 2028)
Totaal	-2.800	-380	-6.765	-1.890	-2.335	-2.381	-16.551	

Gevolgen voor bedrijfsvoering Belastingdienst

De Belastingdienst had in 2025 geen integraal inzicht in de gevolgen voor de bedrijfsvoering. Wel zijn al concrete effecten zichtbaar, zoals achterstanden bij bezwaren en vertragingen bij aanslagen inkomstenbelasting. Ook zijn de personele gevolgen deels duidelijk. Bij de Belastingdienst ligt het zwaartepunt voor het rechtsherstel bij de directie Particulieren, waar speciaal hiervoor een Unit Box 3 is opgericht. Bij andere directies ontbreekt inzicht in de exacte capaciteitsinzet, omdat het werk daar binnen de bestaande teams plaatsvindt. In 2025 heeft de Belastingdienst de informatievoorziening (IV) voor de uitvoering van het rechtsherstel ontwikkeld. Voor zover bekend is daardoor in 2025 geen vertraging of verdringing in het IV-portfolio van de Belastingdienst ontstaan.

Verhoogd risico voor rechtmatigheid van hersteluitgaven

De minister verwacht vanaf 2026 op grotere schaal uitgaven voor het aanvullend rechtsherstel box 3. Wij concluderen dat er een verhoogd risico bestaat op onrechtmatigheden bij de hersteluitgaven. Dit hangt samen met de aard en inrichting van de regeling en het hoge risico op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). De beoordeling van OWR-formulieren is namelijk in belangrijke mate afhankelijk van gegevens die

belastingplichtigen zelf aanleveren. De Belastingdienst kan deze gegevens maar beperkt verifiëren met beschikbare en externe gegevens. De beoordeling is daardoor grotendeels handmatig en arbeidsintensief.

Wij constateren dat de Belastingdienst de belangrijkste uitvoeringsrisico's in beeld heeft gebracht en maatregelen heeft ingericht om deze te beheersen, maar dat de werking daarvan eind 2025 nog niet kan worden vastgesteld. Door de grote werkvoorraad en onzekerheid over de beschikbare capaciteit is het niet mogelijk ieder dossier in dezelfde mate te beoordelen. Hierdoor bestaat het risico dat pas in een later stadium kan worden vastgesteld dat een opgave onjuist is. Daarnaast kan de inzet van capaciteit voor het rechtsherstel ertoe leiden dat andere toezichtactiviteiten in de knel komen.

De minister kondigt in zijn jaarverslag 2025 aan dat het handhavingsplan *Wet Tegenbewijsregeling Box 3* in 2026 wordt bijgewerkt op basis van praktijkervaringen in 2026. Ook wordt de uitvoeringstoets herijkt en worden de voortgang, handhaving en financiële gevolgen gemonitord. Daarmee zijn belangrijke onderdelen van de uitvoering die mogelijk gevolgen hebben voor de rechtmatigheid nog in ontwikkeling. In 2026 moet blijken in hoeverre de minister met de getroffen maatregelen grip krijgt op de rechtmatigheid van zijn hersteluitgaven.

Conclusie

2025 stond bij de Belastingdienst vooral in het teken van de voorbereiding van het rechtsherstel box 3. De grootschalige uitvoering volgt naar verwachting in 2026 en 2027. Eind 2025 was er nog geen integraal jaarplan of voortgangsrapportage. Wel is € 2,4 miljard extra ontvangstenderving ingeboekt als gevolg van het jaar uitstel van de Wet werkelijk rendement. Daarnaast blijkt uit onze analyse van het FJR dat er in 2025 sprake is van een forse afwijking tussen de raming en de realisatie van de inkomstenbelasting in 2025. Deze afwijking kan grotendeels worden verklaard door een geringer dan voorzien bedrag aan teruggaven voor het rechtsherstel box 3 in 2025 (zie verder § 7.3.4).

In 2026 moet blijken in hoeverre de Belastingdienst erin slaagt op te schalen naar de massale verwerking van OWR-formulieren en of de minister voldoende grip krijgt op de rechtmatigheid van de hersteluitgaven. De minister wijst in brieven aan de Kamer ook op uitvoeringsrisico's en onzekerheden, onder meer door de omvang van het aantal verzoeken, de benodigde capaciteit en mogelijke juridische procedures.

Wij zullen de uitvoering van het rechtsherstel in 2026 verder volgen. We roepen de minister daarbij op om realistisch te plannen en duidelijk te communiceren over de (on)mogelijkheden in de uitvoering. Zodat voor burgers en het parlement duidelijk is wat zij kunnen verwachten en teleurstellingen zoveel mogelijk worden voorkomen. In het verleden is dat bij de hersteloperatie toeslagen niet altijd goed gegaan.

5.5.6 Onzekerheid over volledige toekenning HVF-subsidies

De EU heeft in 2020 de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) opgericht. Nederland komt in aanmerking voor € 5,4 miljard aan subsidies. De HVF-gelden worden uitbetaald in tranches. Daartoe dienen de EU-lidstaten betaalverzoeken in. Daarin tonen zij aan dat de mijlpalen en doelen uit het plan zijn bereikt. Vervolgens beoordeelt de Europese Commissie of aan de eisen is voldaan, en of zij tot betaling kan overgaan; dit heet resultaatfinanciering. In september 2025 stuurden wij een brief aan de Tweede Kamer over deze nieuwe manier van financieren van projecten met EU-geld (Algemene Rekenkamer, 2025a).

Het Nederlandse HVP in het kort

Het Nederlandse HVP bestaat uit 50 maatregelen, waarvan 22 hervormingen en 28 investeringen. Elke maatregel bestaat uit 1 of meer mijlpalen en doelstellingen, in totaal zijn dat er 124. Deze mijlpalen en doelstellingen moeten in augustus 2026 allemaal bereikt zijn. De inkomsten uit de HVF komen terecht op de begroting van het ministerie van BZ. De coördinatie van het HVP ligt bij het ministerie van Financiën. Nederland is van plan 5 betaalverzoeken bij de Europese Commissie in te dienen. Tot nu toe zijn 3 betaalverzoeken ingediend. De Europese Commissie heeft deze goedgekeurd en € 3,1 miljard uitbetaald. De laatste 2 verzoeken betreffen in totaal dus nog € 2,3 miljard. Het HVP is 5 keer gewijzigd tussen 2022 en eind 2025. Dit is toegestaan, mits de Europese Commissie oordeelt dat de wijzigingen niet leiden tot een verlaging van het ambitieniveau.

Verantwoordingsonderzoek 2024: HVP kent financiële risico's

In ons verantwoordingsonderzoek over 2024 concludeerden we dat er risico's zijn dat Nederland geld niet krijgt toegekend als maatregelen niet worden gerealiseerd (Algemene Rekenkamer, 2025b). Of dat de Europese Commissie hoge kortingen oplegt wanneer hervormingen niet worden doorgevoerd. De minister van BZ maakt deze financiële risico's niet duidelijk op zijn begroting. Dit jaar onderzochten we wat de financiële risico's nu zijn en in hoeverre het ambitieniveau van het Nederlandse plan door de wijzigingen is veranderd.

Omdat de ministers van BZ en van Financiën bij het HVP betrokken zijn, publiceren we dit onderzoek in het rapport bij het Jaarverslag Buitenlandse Zaken en een samenvatting in het rapport bij het Jaarverslag Financiën. Voor de wijze van uitvoering van dit onderzoek verwijzen we naar bijlage 2.

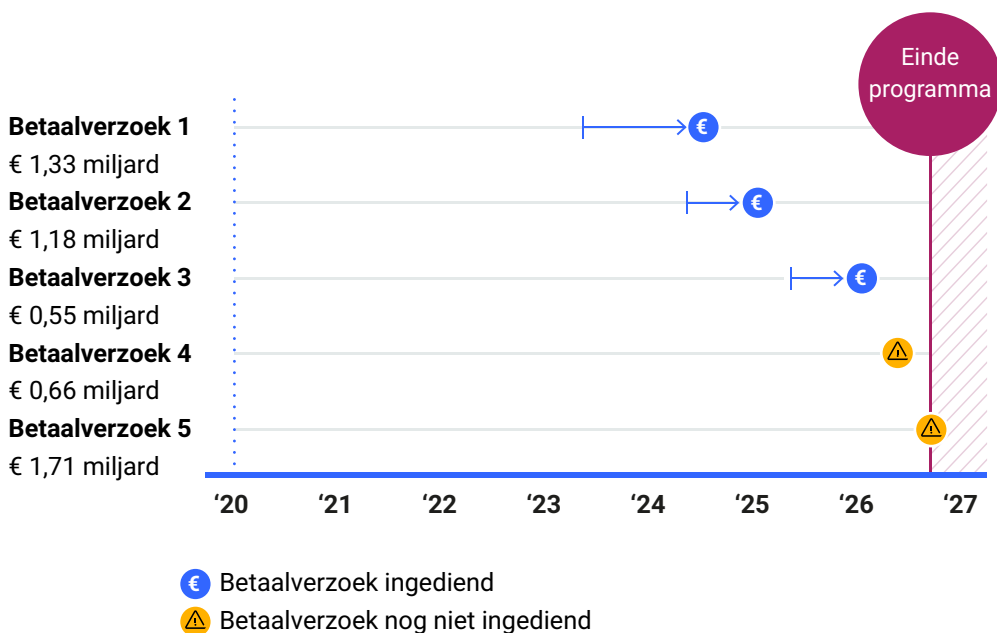
Opnieuw vertraging in de uitvoering van het HVP

In 2025 heeft de uitvoering van het HVP verdere vertraging opgelopen. Wij laten dit zien in figuur 11. Het derde betaalverzoek zou aanvankelijk voor de zomer van 2025 worden ingediend, maar dit gebeurde pas op 11 december 2025. In 2026 volgen nog 2 betaalverzoeken. De HVP eindigt in 2026, en op 31 augustus 2026 moeten alle mijlpalen en doelstellingen uit het HVP behaald zijn.

Figuur 11 *Tijdslijn betaalverzoeken Herstel- en Veerkrachtplan*

Risico mislopen coronageld richting einde van het programma nog steeds groot

Laatste betaalverzoeken volgen elkaar snel op met risico op niet voldoen aan voorwaarden. Alle mijlpalen moeten op 31 augustus 2026 zijn bereikt.



Een belangrijke reden van de vertraging is dat er in 2025 wijzigingen moesten worden doorgevoerd in het HVP, voordat Nederland de betaalaanvraag kon indienen. In het derde betaalverzoek waren namelijk mijlpalen opgenomen van 2 belangrijke hervormingen die nog niet gerealiseerd waren: de Wet versterking regie volkshuisvesting (Wet Regie) en de Wet verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (Vbar). Een derde belangrijke hervorming, de Wet basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen (BAZ), was bij een eerder wijzigingsverzoek al verplaatst naar het laatste betaalverzoek.

Uiteindelijk ging de Commissie akkoord met het opnemen van deze mijlpalen in een later betaalverzoek. Wij merken hierbij op dat niet zeker is of de hervormingen op dat moment wel gerealiseerd zullen zijn. Zo heeft de minister van Werk en Participatie op 6 maart 2026 aangegeven dat een deel van het wetsvoorstel Vbar wordt geschrapt (SZW, 2026).

Toen het wijzigingsverzoek werd opgesteld, bleek ook dat sommige investeringen niet op schema lagen, waardoor doelen naar beneden moesten worden bijgesteld of vervangen. Omdat de Europese Commissie vooraf meer zekerheid wilde over hoe de mijlpalen en doelstellingen in de komende betaalverzoeken bereikt zullen worden, liep de indiening van het wijzigingsverzoek vertraging op. Daardoor ontstond ook vertraging voor de indiening van het derde betaalverzoek.

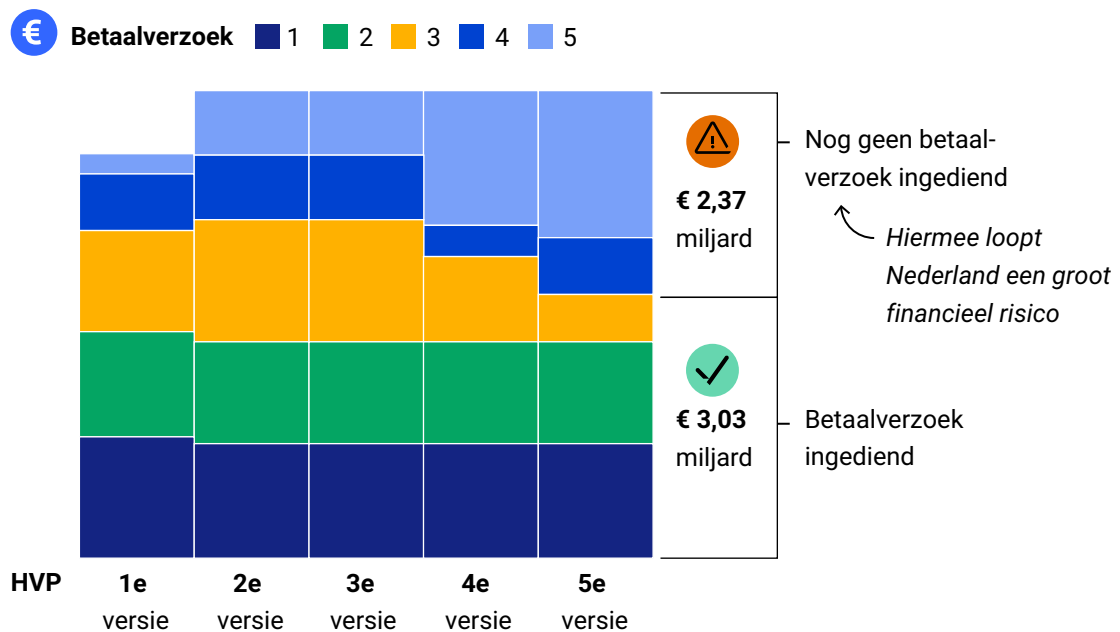
Financieel risico HVP nog niet ondervangen

Het financieel risico waar we in ons onderzoek 2024 op wezen is er nog steeds, ook omdat hervormingen zijn doorgeschoven. De minister heeft de Kamer ook op dit risico gewezen (Financiën, 2026a). Door de grote verschuivingen in de HVP-bedragen tijdens de afgelopen jaren is de begroting van BZ op dit punt onoverzichtelijk en een duidelijke uitleg ontbreekt.

Nederland maakt in 2026 aanspraak op de resterende € 2,3 miljard uit de HVF. Het is nog niet zeker of dat lukt. Voor de 3 nog niet afgeronde hervormingen die we eerder noemden is het financiële risico € 1,8 miljard. Dit bedrag wordt niet expliciet benoemd in de begroting van BZ, en ook niet in Kamerbrieven van de minister van Financiën. Het financiële risico zit aan het einde van de looptijd van de HVF omdat met de wijzigingen van het HVP in 2025 het bedrag voor de laatste betaalaanvraag is verhoogd naar € 1,71 miljard. In figuur 12 laten we zien hoe de bedragen per betaalaanvraag zijn aangepast bij elke wijziging van het HVP.

Figuur 12 Verdeling geld over betaalverzoeken Herstel- en Veerkrachtplan

Een steeds groter deel van het te ontvangen coronageld doorgeschoven naar het laatste betaalverzoek



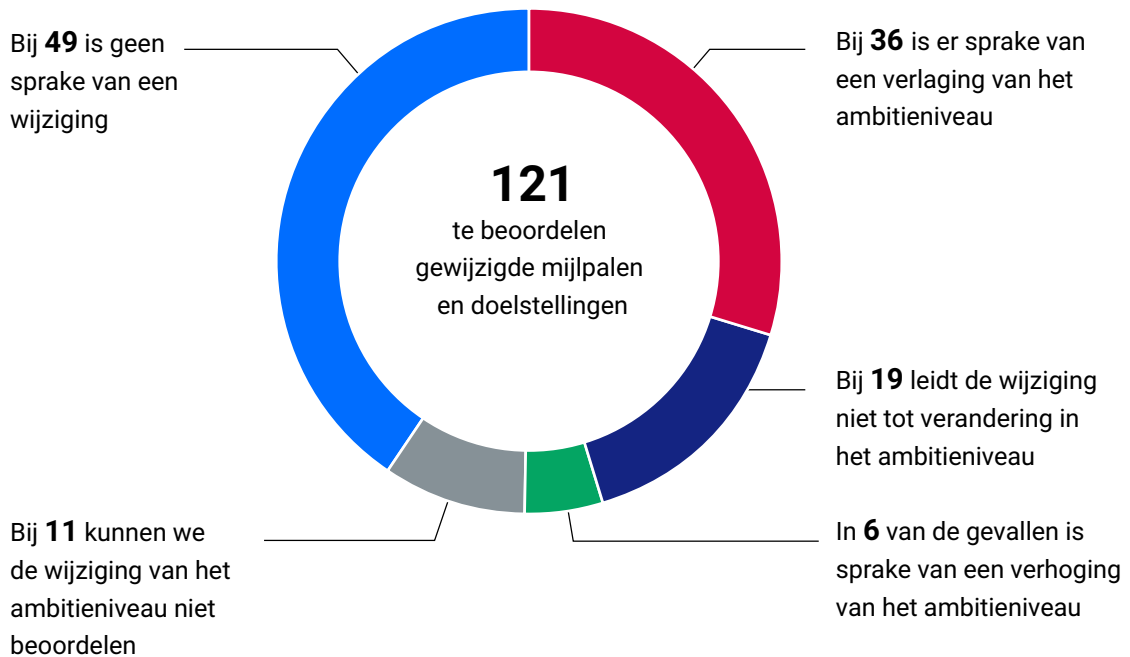
Wijzigingen leiden tot lager ambitieniveau mijlpalen en doelstellingen

Het Nederlandse HVP is tot nu toe 5 keer gewijzigd. Dit is toegestaan als het eerder ingediende plan op grond van objectieve omstandigheden deels of in zijn geheel niet langer haalbaar is. Daarbij geeft de Europese Commissie vanaf 2024 in de *guidance* aan dat de voorgestelde aanpassingen het overall ambitieniveau van het HVP niet mogen verlagen (Europese Commissie, 2024). Een positief advies van de Europese Commissie en instemming met wijzigingen door de Raad impliceert dat het ambitieniveau volgens de Europese Commissie en de Raad niet zodanig is verlaagd dat het plan niet meer voldoet aan de vereisten.

Na beoordeling van de wijzigingen in het HVP die tussen 2022 en eind 2025 zijn gedaan, stellen wij vast dat na diverse wijzigingen bij meerdere mijlpalen en doelstellingen sprake is van een verlaging van het ambitieniveau. In figuur 13 hebben we onze bevindingen weergegeven.

Figuur 13 Wijzigingen in relatie tot ambitieniveau

Bij 36 mijlpalen en doelstellingen is na diverse wijzigingen sprake van een verlaging van het ambitieniveau



Voorbeeld gewijzigde maatregel, verlaagd ambitieniveau: Intelligente wegkantstations

De maatregel heeft tot doel matrixborden langs snelwegen efficiënter aan te sturen en zo meer data te verzamelen over het gebruik van de weg. Dit gebeurt door de wegkantstations te vervangen door modernere systemen. De doelstellingen voor Intelligente wegkantstations (mijlpalen 55 tot en met 57) zijn meerdere keren gewijzigd. Eerst was het doel om 1.906 nieuwe systemen te plaatsen. Dit is verlaagd tot 953 (2023) en uiteindelijk tot 494 (mei 2025).

Voorbeeld gewijzigde maatregel, verlaagd ambitieniveau: Woningbouwimpuls

Ook bij de Woningbouwimpuls (doelstellingen 76-79) is er een verlaging van het ambitieniveau. Het Rijk en de gemeenten hebben afgesproken de bouw van 100.000 woningen te starten voor augustus 2026. Uiteindelijk is het doel verlaagd naar 60.400.

Conclusies

De uitvoering van het HVP is in 2025 verder vertraagd. De druk naar het einde van de HVP-periode is toegenomen doordat de financiële omvang van de laatste betaalaanvraag sterk is verhoogd. Belangrijke hervormingen zijn doorgeschoven naar de laatste betaalaanvraag. Het is onzeker of Nederland de resterende € 2,3 miljard in zijn geheel ontvangt. We concluderen ook dat bij meerdere mijlpalen en doelstellingen sprake is van een verlaging van het ambitieniveau.

Omdat de Europese Commissie in de toekomst vaker resultaatfinanciering wil inzetten, zoals bij het nieuwe *Meerjarig Financieel Kader 2028 – 2034* van de Europese Unie, is het belangrijk om uit de HVF lessen te leren voor de toekomst. Hierover stuurden wij in september 2025 een brief aan de Tweede Kamer (Algemene Rekenkamer, 2025a). In verschillende rapporten plaatst de Europese Rekenkamer (2026a en 2026b) kritische kanttekeningen bij de HVF en de uitvoering ervan.

5.5.7 Verantwoording vraagt blijvend aandacht

De minister van Financiën heeft als taak rijksbrede kaders te stellen voor regels over het verantwoordingsproces, het financieel beheer en de financiële administratie. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de Comptabiliteitswet en de regelgeving die op basis van de Comptabiliteitswet is opgesteld. Daaronder vallen onder meer de Rijksbegrotingsvoorschriften en de Regeling financieel beheer van het Rijk.

Verbetering in verantwoording is mogelijk

De minister van Financiën evalueert periodiek de regelgeving op het gebied van verantwoording, financieel beheer en de financiële administratie en wijzigt deze als het nodig is. In 2025 ging het om de Regeling financieel beheer van het Rijk en de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2026.

De verantwoording in de jaarverslagen van de ministers, en het financieel beheer en de financiële administraties bij de ministeries kunnen verder worden verbeterd door:

- van het Financieel Jaarverslag van het Rijk een geconsolideerd jaarverslag van het Rijk te maken, inclusief verslaggevingsvoorschriften hiervoor;
- verplichte volledige tussentijdse afsluitingen van financiële administratie in te voeren;
- concretere regels op te stellen over de inrichting, het beheer en de beveiliging van de financiële administratie;
- meer uniformiteit af te dwingen bij het boeken van verplichtingen.

Op 1 december 2025 heeft het ministerie van Financiën het evaluatierapport over de Regeling audit committees van het Rijk uitgebracht. Daarin wordt aanbevolen om de instelling van een departementaal audit committee niet langer verplicht voor te schrijven. Er worden geen volwaardige alternatieven aangedragen waardoor het toezicht op de beheersing op een andere wijze op niveau zou kunnen blijven. Wij maken ons hier zorgen over. Audit committees hebben toegevoegde waarde in het controlebestel, onder andere in het tijdig signaleren van risico's en het waarborgen dat bevindingen van ons en de ADR worden opgelost. Het wegvallen van een audit committee staat haaks op de ontwikkelingen in het bedrijfsleven, waar het audit committee juist een steeds belangrijker rol speelt in governance en toezicht. Een kritische en hulpvaardige blik van buiten helpt ministeries hun financieel beheer en risicomanagement structureel te verbeteren. Dit geldt ook voor ministeries met geen of weinig bevindingen. Financieel beheer en risicomanagement is nooit af. Daarom vinden wij audit committees waardevol en hechten wij belang aan de inbreng van externe leden.

Geen verbetering zichtbaar bij negatieve bijstelling verplichtingen

In 2023 constateerden we dat departementen niet op dezelfde manier verantwoording afleggen over de verplichtingen die ze zijn aangegaan. Dit speelde vooral een rol bij zogenoemde negatieve bijstellingen van verplichtingen uit voorgaande jaren. Als die negatieve bijstellingen niet allemaal op dezelfde manier worden verwerkt, is zicht, toezicht en controle op de verplichtingen in de rijksverantwoording lastig, ook voor het parlement. Om te bereiken dat departementen op dezelfde manier omgaan met negatieve bijstellingen van de verplichtingen, heeft de minister in 2024 de regels aangepast en verduidelijkt. Ook heeft hij een tijdelijke oplossing gecreëerd voor departementen die hun boekhouding nog niet hebben aangepast aan de vereiste verwerkingwijze vanwege beperkingen van hun systemen. Wij bestempelden de ongelijke omgang met negatieve bijstellingen van verplichtingen over 2023 en 2024 als een aandachtspunt. Wij stellen vast dat de tijdelijke oplossing die de minister in 2024 heeft geïntroduceerd ook over 2025 is toegepast. Dat betekent dat in beginsel alleen negatieve bijstellingen van verplichtingen uit voorgaande jaren boven de € 25 miljoen nader worden uitgezocht. Wij vragen de minister om ook overige boekingen van negatieve bijstellingen van verplichtingen uit voorgaande jaren bij alle ministeries nader te analyseren.

5.5.8 Ministerie gestopt met inhuur van schijnzelfstandigen

Vanaf ons verantwoordingsonderzoek over 2022 hebben we jaarlijks expliciet gewezen op de noodzaak om de inhuur terug te dringen van honderden potentiële schijnzelfstandigen (hierna: schijnzelfstandigen) bij het ministerie van Financiën. Omdat de Belastingdienst de naleving bij andere partijen controleert is het van belang dat het ministerie zelf de fiscale wet- en regelgeving naleeft. Wij benoemden in onze verantwoordingsonderzoeken dat niet-naleven negatieve gevolgen kan hebben voor de geloofwaardigheid van de Belastingdienst en daarmee voor de werkzaamheden van belastinginspecteurs. Na ons rapport uit 2022 daalde de inhuur van schijnzelfstandigen bij de Belastingdienst tot eind 2024 naar 0. Bij Toeslagen zagen we het aantal schijnzelfstandigen aanvankelijk juist oplopen. Eind 2024 zegde Toeslagen zelfs aan zogenoemde brokers (tussenpersonen) toe eventuele naheffingen en boetes te betalen voor schijnzelfstandigen die de dienst bij hen inhuurde. Deze toezegging trok Toeslagen in 2025 in nadat de Belastingdienst hier als toezichthouder scherp tegen optrad. Gevolg van het optreden van de Belastingdienst is ook dat er sinds september 2025, op enkele gevallen na, geen schijnzelfstandigen meer werkzaam zijn voor Toeslagen en dus voor het ministerie van Financiën. De voortvarende wijze waarop de minister het gebruik van schijnzelfstandigen heeft weten uit te bannen, onder uitvoeringstechnisch moeilijke omstandigheden, verdient respect. Andere departementen kunnen hier een voorbeeld aan nemen.

5.5.9 Agentschap beheert beveiliging staatsschuldfinanciering voldoende

Het Agentschap van de Generale Thesaurie heeft 3 kerntaken. De financiering van de staatsschuld is daar één van. Hiermee levert het agentschap een belangrijke bijdrage aan de (financiële) continuïteit van Nederland. De processen die deze kerntaak mogelijk maken, zijn onderdeel van het *treasury management system*-landschap (TMS-landschap). Het agentschap heeft dit TMS-landschap aangemerkt als een te beschermen belang (TBB). Wij hebben onderzocht hoe het agentschap de veiligheid voor de financiering van de staatsschuld beheert. We hebben in ons onderzoek niet de werking van de beveiligingsmaatregelen getoetst.

Toelichting te beschermen belangen

De basis voor het vaststellen en beschermen van de TBB-en is vastgelegd in het Besluit BVA-stelsel Rijksdienst uit 2021. Volgens dit besluit wordt onder TBB-en verstaan:

personen, informatie, informatiesystemen, materieel, goederen, imago en objecten, waarbij in geval van compromittering, of de mogelijkheid van compromittering, nadelige gevolgen, of een risico daarop, kan ontstaan voor de vertrouwelijkheid, beschikbaarheid en integriteit van de primaire processen van de rijksoverheid, delen daarvan of voor andere belangen van de Staat, van zijn bondgenoten of van één of meer ministeries.

Risico's en maatregelen in beeld, maar overkoepelend plan ontbreekt nog

Het agentschap is ervoor verantwoordelijk dat de systemen die nodig zijn voor de financiering van de staatsschuld altijd beschikbaar zijn. Diverse partijen binnen en buiten het ministerie ondersteunen het agentschap bij deze verantwoordelijkheid. In 2025 heeft het agentschap het TBB TMS-landschap herijkt. Daarbij zijn de risico's in kaart gebracht en zijn technische, organisatorische en procedurele maatregelen voor de beveiliging van het TBB uitgewerkt. De herijking heeft in 2025 niet geleid tot een overkoepelend (meerjaren)plan voor de beveiliging van het TMS-landschap. Zo'n plan helpt om inzicht te houden in en te sturen op de beveiliging van het TBB, nu en in de toekomst.

Hoewel een overkoepelend plan dus ontbreekt, is er in 2025 wel een diversiteit aan werkzaamheden uitgevoerd aan het TBB. Het gaat om de herijking, activiteiten om naar een nieuwere softwareversie te upgraden en de beveiliging van het TBB te toetsen en monitoren. In 2025 zijn er onderzoeken en monitoringsactiviteiten uitgevoerd naar de effectiviteit van de beveiligingsmaatregelen. Informatie uit deze activiteiten gebruikte het agentschap om in 2025 bij te sturen op de beveiliging van het TBB.

In 2025 heeft het agentschap niet specifiek over de beveiliging van het TBB gerapporteerd. Dit komt omdat TBB-en nog geen vaste en herkenbare plaats hebben in de planning- en controlcyclus van het agentschap en het ministerie van Financiën. Tegelijkertijd zien wij dat bij het ministerie van Financiën en het Rijk sprake is van een groei- en ontwikkelproces dat erop is gericht het inzicht in en de aansturing op TBB'en te vergroten. Deze ontwikkeling draagt bij aan een verdere professionalisering en versterking van de sturing en beveiliging van het TBB.

Conclusie

Wij concluderen dat het agentschap de beveiliging van de financiering van de staatschuld voldoende beheerst. Het agentschap maakt voor de beveiliging gebruik van risicomanagement, beveiligingsmaatregelen, monitoring en bijsturing. De verschillende activiteiten en de rapportage hierover zijn echter versnipperd. Wat ontbreekt is een overkoepelend (meerjaren)plan voor het TBB. Zo'n plan zou duidelijke doelen, gewenste resultaten en prioriteiten moeten vastleggen, waarover ook gerapporteerd kan worden. Het ontbreken van zo'n plan brengt het risico met zich mee dat het inzicht in samenhang, status en voortgang van de beveiliging van het TBB beperkt is.

Cyberincident bij het ministerie van Financiën

Op 19 maart 2026 heeft de ICT-beveiliging van het ministerie ongeautoriseerde toegang gesignaleerd tot een aantal systemen. Naar aanleiding van deze signalering is een onderzoek gestart en is de toegang tot deze systemen geblokkeerd vanaf 23 maart 2026. Het ministerie geeft aan dat het incident heeft geleid tot verhoogde alertheid op alle systemen binnen het ministerie en dat er mitigerende maatregelen zijn getroffen.

Dit incident raakt ook het agentschap, waardoor de dienstverlening is beperkt. Het ministerie heeft ons op 8 april laten weten dat het onderzoek naar het incident nog in volle gang is, waardoor – mede uit beveiligingsoogpunt – niet meer informatie gedeeld kan worden.

Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat het agentschap de beveiliging van de staatsschuldfinanciering voldoende beheerst. De werking van de beveiligingsmaatregelen hebben we niet getoetst. Daarbij merken we op dat incidenten ook met voldoende preventieve maatregelen niet volledig kunnen worden uitgesloten. Minstens zo belangrijk is dat er snel en adequaat wordt gereageerd als een cyberincident zich voordoet. Uit het lopende onderzoek naar het incident zal moeten blijken hoe het incident heeft kunnen plaatsvinden en wat het ministerie hiervan kan leren om de beveiliging verder te verbeteren.

5.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Financiën betrouwbaar tot stand is gekomen. We constateren dat de informatie niet volledig is met betrekking tot een gevonden datakluis bij de Belastingdienst. Deze datakluis is in 2019 ingericht, omdat de dienst achterliep met het opschonen en vernietigen van gegevens in het kader van de Algemene verordening gegevensbescherming en archiefwetgeving. De datakluis moest voorkomen dat medewerkers (mogelijk) niet-tijdig verwijderde gegevens onrechtmatig konden bereiken of verwerken. In de datakluis staan ten minste 64 miljoen documenten van de huidige directies van de Belastingdienst en van de voormalige directies Toeslagen en de Douane. In juli 2025 is de datakluis opnieuw in beeld gekomen tijdens archiefwerkzaamheden van de Belastingdienst om de informatiehuishouding verder op orde te krijgen. De Tweede Kamer is hierover pas op 15 april 2026 geïnformeerd. We wijzen erop dat ook de Algemene Rekenkamer niet eerder is geïnformeerd over deze datakluis. De mogelijke impact van de gegevens in de datakluis op de bedrijfsvoering is nog niet bekend. Gelet op het belang van een transparante verantwoording over relevante zaken had de minister van Financiën in het Jaarverslag 2025 het bestaan van de datakluis moeten melden. Dit is niet gebeurd. Daarom merken wij op dat de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag niet volledig is en daarom in samenhang moet worden gezien met de Kamerbrief van 15 april 2026.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Maar ook hiervoor geldt dat de verantwoording in het jaarverslag niet volledig is met betrekking tot de datakluis en de mogelijke impact daarvan op de financiële stromen.¹

6.

Geld gecontroleerd

De financiële informatie in een jaarverslag controleren wij op 2 punten:

- Kloppen de cijfers en is het jaarverslag goed opgebouwd (betrouwbaar en ordelijk)?
- Is het geld ontvangen en besteed volgens de regels (rechtmatig)?

Als cijfers niet kloppen of geld niet volgens de regels is ontvangen of besteed, spreken we van een *fout*. Als de minister niet voldoende kan aantonen of is ontvangen of besteed volgens de regels of dat de cijfers kloppen, noemen we dat een *onzekerheid*. Het is niet realistisch te verwachten dat alles goed gaat. Daarom zijn in de rijksbegrotingsvoorschriften grenzen aangegeven voor de omvang van de fouten en onzekerheden die toelaatbaar zijn. Die grenzen noemen we tolerantiegrenzen. Is het totaal van de fouten en de onzekerheden groter dan die grens, dan spreken we van een overschrijding en geven wij een negatief oordeel over de financiële informatie.

Wij controleren 3 belangrijke financiële totaalbedragen in het jaarverslag:

- het totaal van de *verplichtingen* (het totaal van de toezeggingen om in de toekomst geld uit te geven);
- het totaal van de *uitgaven en ontvangsten*;
- de *afgerekende voorschotten* (het totaal van de bedragen die in een eerder jaar als voorschot zijn betaald en in dit jaarverslag zijn verantwoord of terugbetaald).

Daarnaast controleren wij 2 aanvullende totaalbedragen:

- de totale baten en lasten van de *agentschappen*;
- de relevante posten op de *saldibalans* (het totaal van onder meer de vorderingen, de openstaande schulden en de openstaande verplichtingen).

Naast deze totaalbedragen controleren we ook de bedragen van afzonderlijke begrotingsartikelen. Het parlement bepaalt namelijk per begrotingsartikel hoeveel verplichtingen een minister mag aangaan en hoeveel geld een minister mag uitgeven. Ook kan de Tweede Kamer op dit niveau wijzigingen voorstellen. Wij controleren bij de begrotingsartikelen de begrotingsrechtmatigheid en of de verplichtingen en de uitgaven volgens de regels zijn besteed en de ontvangsten volgens de regels ontvangen. Hierna gaan we eerst in op onze oordelen over de financiële informatie bij Nationale Schuld (IXA). Daarna gaan we in op deze oordelen in het jaarverslag van het ministerie van Financiën (IXB).

6.1 Nationale Schuld

6.1.1 Oordelen over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van Nationale Schuld


Alle oordelen zijn positief

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen en het geld is volgens de regels ontvangen en besteed. Ook voor de artikelen zijn onze oordelen positief.

Net als voorgaande jaren is ons oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag van Nationale Schuld positief. Het gaat om grote en voor het Rijk relevante geldstromen. In 2025 heeft het Agentschap € 61,4 miljard aan ontvangsten gerealiseerd voor de financiering van de staatsschuld en de kasbehoefte van het Rijk.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 14 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van Nationale Schuld

Verantwoorde bedragen over 2025	Oordelen	Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €		In miljoenen €
Verplichtingen	Cijfers kloppen: 	
Totaal € 31.728,3	Volgens de regels: 	
Alle 2 artikelen	Volgens de regels: 	
Uitgaven en Ontvangsten	Cijfers kloppen: 	
Totaal € 93.177,6	Volgens de regels: 	
Alle 2 artikelen	Volgens de regels: 	
Afgerekende voorschotten	Cijfers kloppen: 	
Totaal € 0,0	Volgens de regels: 	
Saldibalans	Cijfers kloppen: 	
Totaal € 597.958,0	Volgens de regels: 	

6.2 Ministerie van Financiën

6.2.1 Oordelen over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Financiën

Oordelen zijn positief, met uitzondering van aanvullende onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten en 2 artikelen

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen en het geld is volgens de regels ontvangen en besteed, met uitzondering van aanvullende onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten (artikel 1). Voor de artikelen 8 en 13 zijn onze oordelen negatief.

Kanttekening bij financieel oordeel

Bij belastingontvangsten bestaat altijd onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten en bij de toeslagenuitgaven over de juistheid door de afhankelijkheid van gegevens die belastingplichtigen en toeslaggerechtigden zelf verstrekken. Op onderdelen zijn de onzekerheden bij de belastingontvangsten in 2025 groter dan wat op basis van onze rechtmatigheidsnormen acceptabel is. Wij lichten dit toe in de paragraaf over de kanttekening bij ons financieel oordeel.

De grootste financiële risico's voor de minister zitten in de grootste geldstromen van het Rijk: de belastingontvangsten. In 2025 inde het ministerie via de Belastingdienst en de Douane € 289,2 miljard aan belastingen. Daarvan staat € 237,3 miljard in de verantwoording van het ministerie. Daarnaast is de minister ervoor verantwoordelijk dat maandelijks ongeveer 6 miljoen huishoudens hun reguliere toeslagen ontvangen. Ook is de minister verantwoordelijk voor het financieel herstel van gedupeerden van de toeslagenaffaire. De kosten voor de hersteloperatie waren in 2025 € 573,3 miljoen.

Ons oordeel kent in 2025 een aanvullende onzekerheid over de volledigheid van belastingontvangsten. Bij de belastingontvangsten van de Belastingdienst is het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik van regels te voorkomen (M&O-beleid) bij de directie MKB en voor EU btw e-commerce nog niet toereikend. Dit leidt in 2025 tot een aanvullende onzekerheid over de rechtmatigheid die niet in geld is uit te drukken ('niet te kwantificeren onzekerheid').

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 15 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van Financiën (IXB)

Verantwoorde bedragen over 2025		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €				In miljoenen €
Verplichtingen		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 94.530,1	Volgens de regels:		
Artikel 13 Toeslagen		Volgens de regels:		€ 149,6
De andere 9 artikelen		Volgens de regels:		
Uitgaven en Ontvangsten		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 264.225,2	Volgens de regels:		Niet in geld uit te drukken
Artikel 1 Belastingen		Volgens de regels:		Niet in geld uit te drukken
Artikel 8 Apparaat Kerndepartement		Volgens de regels:		€ 21,0
Artikel 13 Toeslagen		Volgens de regels:		€ 79,5
De andere 7 artikelen		Volgens de regels:		
Afgerekende voorschotten		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 390,0	Volgens de regels:		
Saldibalans		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 411.636,6	Volgens de regels:		

Dit betreft een aanvullende onzekerheid in de volledigheid van de belastingontvangsten die niet in geld is uit te drukken. Zie toelichting van voorbehoud in paragraaf 6.2.2.

Meer cijfermatige details over onze financiële oordelen zijn opgenomen in bijlage 1.

6.2.2 Kanttekening bij ons financieel oordeel

Om belastingen te kunnen heffen en innen is de minister afhankelijk van gegevens die burgers en bedrijven aanleveren. Ook om schade te vergoeden aan gedupeerden van de toeslagenaffaire is de minister afhankelijk van gegevens van burgers. Voor beide geldstromen bestaat het risico dat bedrijven en burgers misbruik en oneigenlijk gebruik maken van regelgeving om daar voordeel uit te halen. Om het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik te verkleinen moet het beleid om M&O te voorkomen op orde zijn. De beoordeling hiervan maakt daarom onderdeel uit van ons onderzoek. Daarbij maken wij onderscheid tussen inherente onzekerheid en aanvullende onzekerheid. Er is sprake van inherente onzekerheid als het M&O-beleid op orde is en van aanvullende onzekerheid als dat niet het geval is.

Inherente onzekerheid bij de ontvangsten en uitgaven

Belastingheffing en uitkering van toeslagen zijn afhankelijk van gegevens die burgers en bedrijven zelf aanleveren. Deze gegevens zijn niet altijd volledig of goed controleerbaar. De minister moet zich houden aan wetten en regels, rekening houden met wat politiek en samenleving acceptabel vinden, en de uitvoeringscapaciteit (mensen, middelen, ICT) kent grenzen. Daardoor houdt de minister ook bij toereikend M&O-beleid altijd onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten en de juistheid van de toeslagen en herstelbetalingen. Deze onzekerheid is niet in geld uit te drukken.

Kanttekening vanwege aanvullende onzekerheid over volledigheid ontvangsten door ontoereikend M&O-beleid

Er is sprake van een aanvullende onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten. De precieze omvang van de hierdoor mogelijk gemiste ontvangsten is niet in geld uit te drukken. De aanvullende onzekerheid hangt samen met ontoereikend M&O-beleid. Dit jaar hebben wij tekortkomingen geconstateerd in het M&O-beleid voor de belastingontvangsten van de doelgroep mkb en de opbrengsten voor EU btw op e-commerce (zie § 5.4.1 en 5.4.6). Hierdoor concluderen we dat er een verhoogd risico op gemiste opbrengsten bestaat door ontoereikend M&O-beleid.

De minister rapporteert in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag 2025 ook over btw e-commerce, mkb-belastingopbrengsten en nalevingstekorten. Voor btw e-commerce geeft de minister aan dat in 2026 het M&O-beleid verder wordt uitgewerkt om de uitvoering van het toezicht te versterken en verjaringen te voorkomen. Voor mkb geeft de minister aan dat in 2025 verdere stappen zijn gezet om beter te voldoen aan de handhavingsskaders. Daarnaast vermeldt de minister de schattingen van de gemiste belastingopbrengsten als gevolg van onjuiste en onvolledige aangifte (het nalevingstekort). Dit bedrag betreft niet het jaar 2025, maar geeft wel een indicatie van mogelijk gemiste opbrengsten. Het nalevingstekort voor mkb is gebaseerd op een steekproef van het kalenderjaar 2020 en bedraagt € 5,2 miljard (5,5% van het fiscaal belang in 2020).

6.2.3 Toelichting financiële oordelen IXB

Bij de controle van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten hebben wij geconstateerd dat de fouten en onzekerheden bij 2 artikelen de tolerantiegrens overschrijden. Daarnaast is bij artikel 1 sprake van een aanvullende onzekerheid door tekortkomingen in het M&O-beleid. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe. Verder verwijzen we naar bijlage 1, waarin de lijst met bedragen aan fouten en onzekerheden is opgenomen.

Verplichtingen

Artikel 13 Verplichtingen: Toeslagen wijkt af van inkoopregels bij hersteloperatie

In totaal is de minister in 2025 voor € 149,6 miljoen aan verplichtingen aangegaan die afwijken van de regels. Een verplichting is een toekomstige betaling die de minister aangaat, bijvoorbeeld voor een bestelling of het sluiten van een contract. Bij de hersteloperatie is de minister in enkele gevallen bewust afgeweken van de inkoopregels om de hersteloperatie niet verder te vertragen. Dit geldt voor de verlengde contracten met respectievelijk de Stichting Gelijkwaardig Herstel en de Sociale Banken Nederland. Ook huurde de minister voor toeslagen personeel in via rijksbrede raamovereenkomsten waarbij de inkoopregels niet zijn gevolgd. Een raamovereenkomst is een langlopende afspraak met één of meerdere leveranciers over prijzen en voorwaarden.

Uitgaven en ontvangsten

Artikel 1: Aanvullende onzekerheid over volledigheid belastingontvangsten

In 2025 is € 214,3 miljard aan gerealiseerde belastingontvangsten verantwoord op artikel 1 (zie § 7.3.1). Er is er sprake van een aanvullende onzekerheid over de volledigheid van de mkb-belastingontvangsten en de ontvangsten uit btw e-commerce. Zie de uiteenzetting van de kanttekening bij ons financieel oordeel in § 6.2.2.

Artikel 13: Ruim 14% uitgaven hersteloperatie toeslagen niet volgens regels

Net als vorig jaar besteedde de minister bij de hersteloperatie toeslagen het geld in enkele gevallen niet volgens de regels. Dit komt bijvoorbeeld doordat de minister, net als bij de verplichtingen, bewust is afgeweken van de inkoopregels. Daarnaast maakte de minister fouten en is sprake van onzekerheden bij de toekenning van (schade)vergoeding aan gedupeerden. Het gaat om een bedrag van € 79,5 miljoen aan fouten en onzekerheden binnen een totale uitgavenstroom van € 573,3 miljoen. Deze zijn ontstaan doordat gegevens ontbreken, controles beperkt zijn en de minister kiest voor een ruimhartige uitvoering. De Tweede Kamer heeft gevraagd om ruimhartigheid. Dat leidt ertoe dat de minister gedupeerden compenseert, ook als informatie niet volledig is. Zo kan bij de kindregeling niet goed gecontroleerd worden of betalingen op de juiste bankrekening terecht komen. Bij de compensatieregeling ontbreken historische gegevens of zijn deze onduidelijk. Daarnaast ontstaan fouten door stapeling: ouders die onterecht als gedupeerd zijn aangemerkt (bij de eerste toets), ontvangen ook onterecht betalingen uit andere regelingen, zoals de schuldenaanpak. Bovenstaande fouten en onzekerheden zijn te kwantificeren en ook door de minister gerapporteerd.

Daarnaast is sprake van een niet te kwantificeren onzekerheid, die ook door de minister is gerapporteerd. Die lichten wij hieronder toe.

Niet kwantificeerbare onzekerheid oordeel uitgaven bij de hersteloperatie Toeslagen

Bij de uitvoering van de hersteloperatie heeft de minister te maken met situaties waarin onduidelijk is wat er in het verleden precies is gebeurd.

De schadevergoedingen zijn mede gebaseerd op de mate van gedupeerdheid. Bij de beoordeling van gedupeerdheid is onder meer gebruikgemaakt van de grondslag non-respons. Van non-respons is sprake indien toeslagen zijn stopgezet of verlaagd zonder dat ouders (aantoonbaar) de gelegenheid hebben gehad om te reageren op informatieverzoeken. In 2024 is gebleken dat er een database beschikbaar was met aanvullende informatie over verzonden brieven aan ouders. De informatie is niet betrokken bij de integrale beoordelingen. Dit roept de vraag op of in individuele gevallen mogelijk ten onrechte is uitgegaan van non-respons als grondslag voor compensatie. De staatssecretaris heeft in 2025 de geschiktheid en bruikbaarheid van de databestanden laten onderzoeken door de Auditdienst Rijk. Om de voortgang van het herstelproces niet te vertragen is niet op de uitkomsten van het onderzoek gewacht. In de tussentijd is de informatie uit het databestand niet gebruikt.

Op 6 februari 2026 heeft de staatssecretaris het onderzoek gepubliceerd (Financiën, 2026). De conclusie van de staatssecretaris is dat de gegevens van het databestand gebruikt hadden kunnen worden in de gesprekken met de ouders. En dat dit mogelijk ook invloed had kunnen hebben op de mate van gedupeerdheid. Hierdoor bestaat specifiek voor die grondslag non-respons onzekerheid over de rechtmatigheid van eerder verstrekte vergoedingen. Tegelijkertijd kan gedupeerdheid op diverse grondslagen worden vastgesteld, waaronder vooringenomenheid, hardheid van het stelsel, opzet/grove schuld en fouten in de uitvoering. Bij de integrale beoordeling per dossier, zijn daarom enkele feiten en omstandigheden gewogen. Uitgangspunt is dat het ouderverhaal leidend is. Wij vinden het onzeker wanneer de uitkomst van deze beoordeling anders had kunnen zijn bij gebruik van aanvullende informatie.

Het is niet mogelijk te bepalen om hoeveel ouders en daarmee om hoeveel geld het gaat omdat de administratie hier onvoldoende informatie over bevat. Bovendien zijn er naast non-respons diverse redenen op basis waarvan een ouder als gedupeerde aangemerkt wordt. De staatssecretaris heeft in een brief 'Het rapport van het onderzoek van de Auditdienst Rijk naar de verzend- en ontvangstadministratie' van 6 februari 2026 de Kamer geïnformeerd dat het onderzoek geen conclusies bevat over de gedupeerdheid van ouders, want dat vergt een individuele afweging waarin het ouderverhaal leidend is. De informatie in deze administratie geeft immers geen sluitend en volledig beeld van het geheel aan feiten en gebeurtenissen in de casus van de ouder. Het onderzoek heeft daarmee geen gevolgen voor de besluiten die al zijn genomen of

voor de aanspraak op aanvullende schade. Ook verwijst de staatssecretaris naar een eerdere toezegging dat “voor de nieuw beschikbare informatie geldt dat deze geen invloed zal hebben op reeds gegeven besluiten in de eerste toets en integrale beoordeling”. Ze wil ouders niet in onzekerheid brengen en het bij ouders gewekte vertrouwen weer wegnemen. Ook wil ze geen onnodige vertraging oplopen gezien de fase van de hersteloperatie en blijft met de aanwezigheid van de administratie het ouderverhaal leidend. De administratie zal binnen de hersteloperatie enkel gebruikt worden in juridische procedures als daar specifiek aanleiding toe is. Omdat de gesprekken met de ouders niet overgedaan worden heeft de minister een niet-kwantificeerbare onzekerheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf toegelicht. Daarbij is ook aangegeven dat dit ook effect kan hebben op de rechtmatigheid van de overige lopende regelingen die voor herstel van toeslagen bestaan. Ook daarvoor bestaat onzekerheid over de rechtmatigheid van verantwoorde uitgaven. Echter, de omvang van de onzekerheid is niet in geld uit te drukken.

6.3 Verruiming rapporteringstolerantie

Het Rijk hanteert een vaste foutmarge van € 1 miljard per ministerie. De Auditdienst Rijk (ADR) stelt in het Auditrapport 2025 voor het ministerie van Financiën voor om het maximumplafond te verlagen naar een proportionele norm van circa 2%. Hiermee kan de verantwoordings- en controledruk worden verlaagd. Om het effect te illustreren wordt gebruikgemaakt van artikel 1 (Belastingen). Indien hiertoe wordt besloten betekent dit voor artikel 1 een verruiming van ongeveer € 1 miljard naar ruim € 4 miljard. Dit betekent dat er een minder gedetailleerd stelsel van interne beheersing en omvangrijke accountantscontroles nodig is, wat aanzienlijke inzet van tijd, middelen en personeel zal besparen. Zoals de ADR zelf aangeeft moet dit wel zorgvuldig worden uitgewerkt en wat ons betreft ook in goed overleg met de Algemene Rekenkamer en het parlement. Er is namelijk ook een kanttekening te plaatsen bij het voorstel. De norm houdt namelijk geen rekening met de omvang en samenstelling van artikel 1. Verdere uitsplitsing van het belastingartikel kan het budgetrecht, het begrotingsbeheer en het inzicht in belastingopbrengsten versterken.

7.

Inzicht en risico's bij de Rijksontvangsten

7.1 Inleiding

Als onafhankelijk controleur volgen wij ook de ontvangsten van het Rijk. We geven gedeeltelijk inzicht in de samenstelling van de ontvangsten, wat mogelijk niet binnenkomt en wat daarvan de oorzaken zijn. Ook brengen wij de belangrijkste kwetsbaarheden en risico's in beeld. Daarmee dragen wij bij aan beter inzicht in publieke inkomsten. Dit inzicht is essentieel voor de controlerende taak van het parlement en het effectief uitoefenen van het budgetrecht, ook aan de ontvangstenkant.

De minister van Financiën speelt een sleutelrol bij de rijksontvangsten. Via de Belastingdienst en de Douane worden belastingen geheven en geïnd en komen deze middelen binnen bij het Rijk. Daarnaast financiert het ministerie de staatsschuld en beheert het de kasstromen van het Rijk. Risico's op gemiste belastingontvangsten nemen toe, onder meer door derving, nalevingsrisico's en druk op de uitvoering. In dit hoofdstuk laten wij zien dat het zicht op risico's bij de ontvangsten nog beperkt is en dat voor het parlement meer inzicht nodig is in waar ontvangsten achterblijven en wat daarvan de oorzaken zijn. We illustreren dit aan de hand van een aantal voorbeelden. Daarbij merken we op dat dit hoofdstuk geen uitputtend overzicht bevat van risico's die zich voordoen bij de belastingontvangsten.

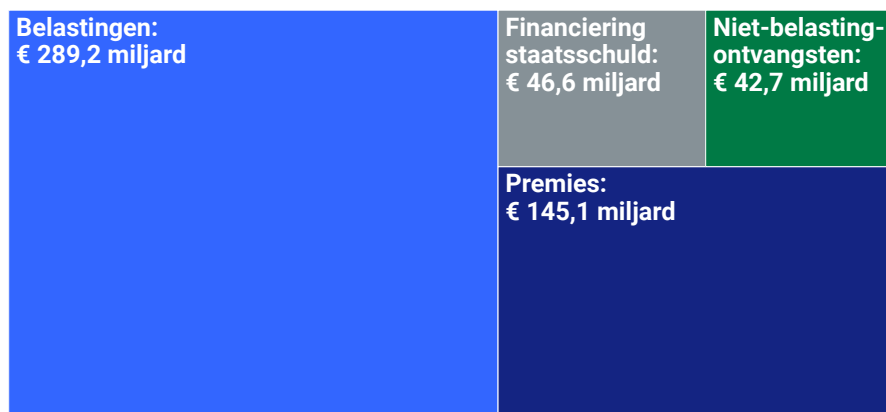
7.2 Inzicht in de herkomst van de rijksontvangsten

7.2.1 De 4 grootste bronnen

De totale rijksontvangsten bedragen in 2025 ongeveer € 523,6 miljard. Dit omvat belasting- en premieontvangsten, niet-belastingontvangsten en financiering van de staatsschuld. In het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) richt de toelichting zich vooral op belasting- en premieontvangsten (€ 434,3 miljard op kasbasis). Voor een volledig beeld moet de lezer verschillende tabellen en bijlagen combineren en het jaarverslag van Financiën raadplegen. Daarmee ontbreekt een integraal overzicht van de totale ontvangsten. Daarnaast maken premieontvangsten geen onderdeel uit van de rijksrekening. Het merendeel van deze geldstromen loopt via de systemen en processen van het ministerie van Financiën. Slechts een beperkt deel (ongeveer € 16 miljard, ongeveer 3%) valt buiten dit beheer.

Figuur 16 De 4 hoofdbronnen van rijksontvangsten (kasbasis)

Totaal ontvangsten van het rijk bedraagt € 523,6 miljard



Bron: Financieel Jaarverslag Rijk (2025)

De ontvangsten van het Rijk bestaan voor het grootste deel uit belastingontvangsten die worden geïnd door de Belastingdienst en Douane. Zij heffen en innen onder meer loonbelasting (€ 88,5 miljard), energiebelasting (€ 5,4 miljard) en accijnzen (€ 11,5 miljard). Samen gaat het om € 289,2 miljard in 2025. Dit is veruit de belangrijkste financieringsbron van het Rijk. De Belastingdienst inde in 2025 € 118,7 miljard van de € 145,1 miljard aan premies voor volks- en werknemersverzekeringen, zoals AOW, WW en Zvw. Deze premies int de Belastingdienst via de loon- en inkomstenheffing. De premies worden afgedragen aan de sociale fondsen. Het andere deel van de premies bestaat uit de nominale zorgpremies die elke volwassene maandelijks rechtstreeks aan de zorgverzekeraar betaalt. Het Agentschap van de Generale Thesaurie treedt op als centrale kasbeheerder en regelt de financiering van de staatsschuld van het Rijk. Via het agentschap trok het Rijk € 46,6 miljard aan op de kapitaalmarkt. Dit zijn

uitgegeven leningen die worden ingezet om de staatsschuld te financieren. In het FJR wordt de financiering van de staatsschuld voor het EMU-saldo niet als een overheidsontvangst weergegeven. Dit zijn kasontvangsten en niet ontvangsten in de brede zin, waar onder andere ook aflossingen tegenover staan.

7.2.2 De niet-belastingontvangsten

De niet-belastingontvangsten bedragen € 42,7 miljard. Dit betreft onder andere ontvangsten uit schatkistbankieren van rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's), boetes, dividenden van staatsdeelnemingen, rente op leningen en terugbetalingen (zoals studieschulden en toeslagen). Deze ontvangsten worden op verschillende begrotingen verantwoord en vallen onder de verantwoordelijkheid van meerdere ministers. Een groot deel van de niet-belastingontvangsten loopt via de begroting van Financiën.

Het andere deel wordt verantwoord op begrotingen van andere ministeries, terwijl de uitvoering via het ministerie van Financiën loopt. Zo int de Belastingdienst de werkgeversbijdrage kinderopvang en deze draagt de dienst af aan de begroting van de minister van SZW. De Douane int invoerrechten en het ministerie van Financiën ontvangt middelen uit het Europese herstelfonds (HVF), die vervolgens worden overgemaakt aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat hierover verantwoording aflegt.

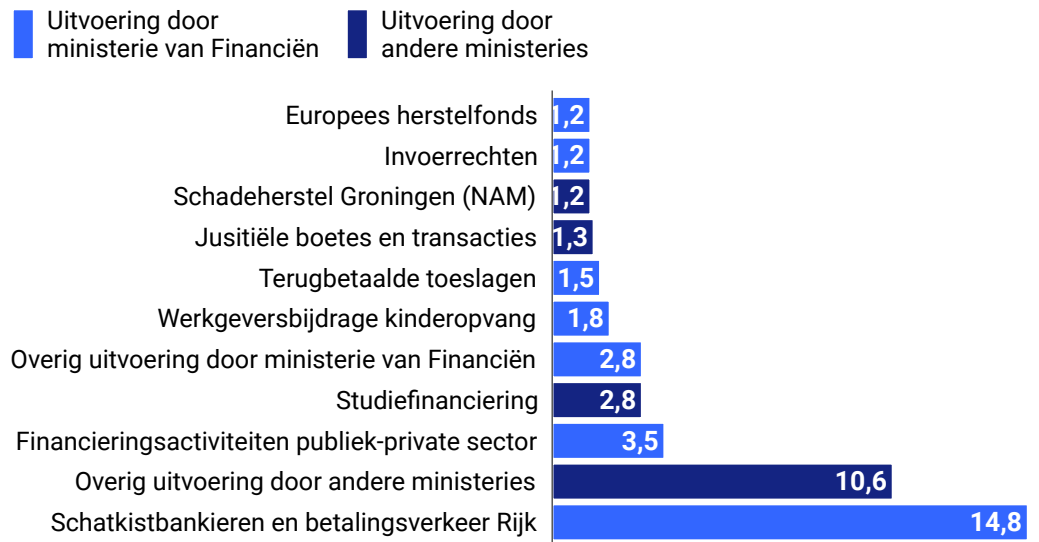
Ongeveer een derde deel (€ 15,8 miljard) van de niet-belastingontvangsten wordt door de overige ministeries zelf geïnd en verantwoord (de donkerblauwe balken in het onderstaande overzicht). Zo ontvangt het ministerie van OCW de aflossingen van studieleningen en verantwoordt het deze in het eigen jaarverslag. Ook ontvangt het ministerie van BZK middelen van de Nederlandse Aardolie Maatschappij voor het herstel van schade door gaswinning.

Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen in figuur 17 niet altijd precies overeen met het totaal.

Figuur 17 De niet-belastingontvangsten van het Rijk

De niet-belastingontvangsten van het Rijk bedragen € 42,7 miljard, waarbij het ministerie van Financiën veelal de uitvoering verzorgt

In miljarden €



Bron: Jaarverslagen (2025)

7.3 Inzicht in de belastingontvangsten van het Rijk

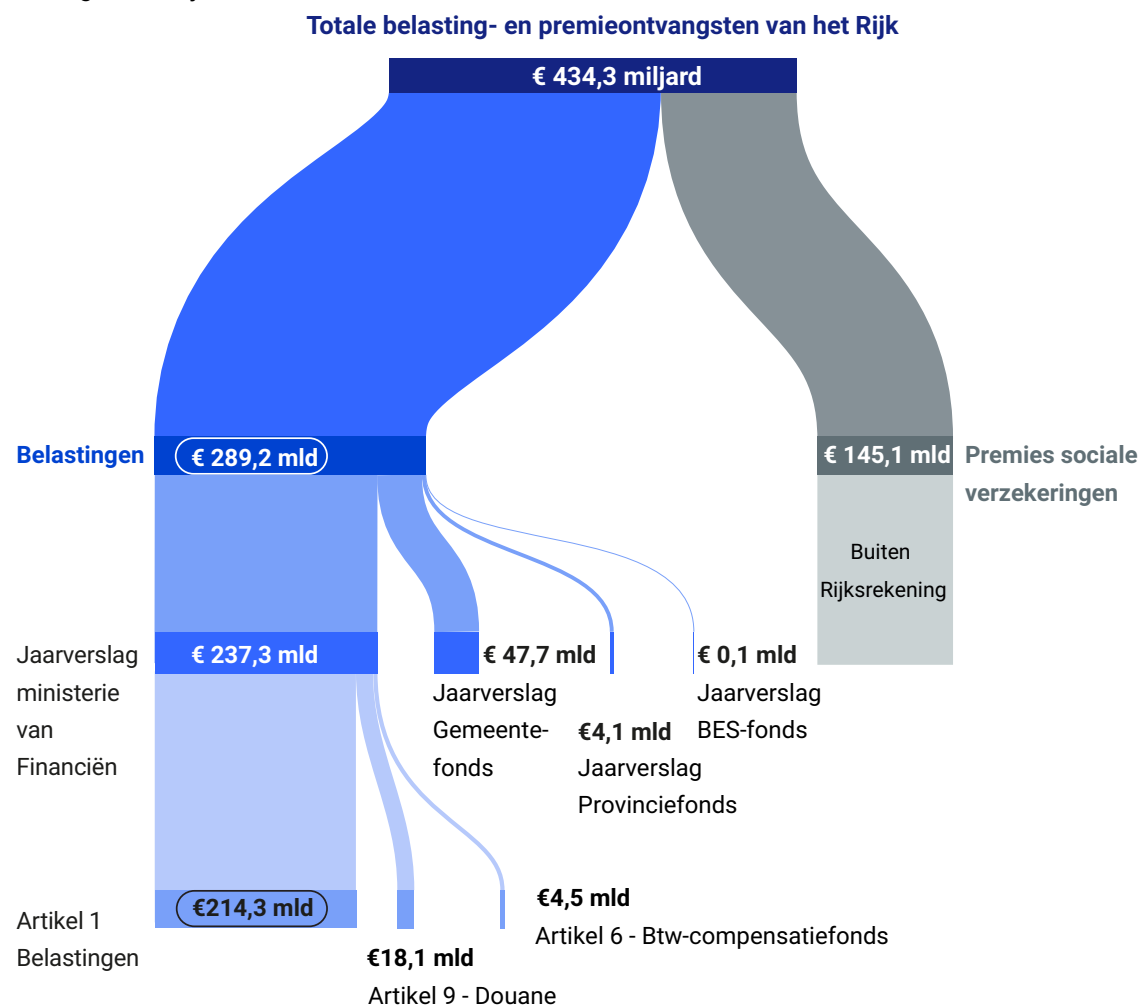
7.3.1 Verspreide verantwoordelijkheid van belastingontvangsten

De beschikbaarheid en kwaliteit van verantwoordingsinformatie bepalen in hoeverre het parlement zijn controlerende taak op de ontvangsten kan uitoefenen. Zoals beschreven in ons rapport *Verantwoord belasten (2025)*, geven de cijfers in het jaarverslag van Financiën slechts een deel van het totaalbeeld van de belastingontvangsten. De belastingontvangsten worden niet op één plek verantwoord en toegelicht, maar zijn verspreid over meerdere jaarverslagen, begrotingen en fondsen. Voor een nadere toelichting verwijst de minister in zijn eigen jaarverslag naar het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR), waarin een uitsplitsing van de belastingontvangsten is opgenomen.

Figuur 18 Totale belastingontvangsten van het Rijk bedragen € 289,2 miljard (kasbasis)

Verspreide verantwoording van de geïnde belasting- en premieontvangsten

Bedragen in miljarden €



In figuur 18 laten we zien onder welke beleidsartikelen de belastingontvangsten in het jaarverslag van het ministerie van Financiën zijn verantwoord. De minister van Financiën heeft in 2025 in totaal € 289,2 miljard aan belastingen geïnd. Hiervan wordt € 237,3 miljard verantwoord in het jaarverslag (IXB), verdeeld over meerdere beleidsartikelen. Op artikel 1 Belastingen is € 214,3 miljard opgenomen. Het resterende deel binnen IXB wordt verantwoord op artikel 9 Douane (€ 18,1 miljard) en artikel 6 Btw-compensatiefonds (€ 4,5 miljard). Daarnaast wordt € 51,8 miljard conform wetgeving afgedragen aan het Gemeentefonds, Provinciefonds en BES-fonds. Deze middelen worden niet verantwoord in het jaarverslag van Financiën, maar op de betreffende fondsbegrotingen onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK.

7.3.2 Beperkingen in controle en verantwoording Financieel Jaarverslag van het Rijk

FJR: geen controle en geen zekerheid over toelichtingen belastingen en premies

Voor het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) gelden geen vaste verslaggevingsregels. De Rijksbegrotingsvoorschriften voor departementale jaarverslagen zijn hier niet op van toepassing. Het FJR is vormvrij en valt buiten de wettelijke taak van zowel de Auditdienst Rijk als de Algemene Rekenkamer.

Voor de Tweede Kamer is van belang te weten dat de Algemene Rekenkamer niet het hele FJR controleert. Wij geven uitsluitend een oordeel bij bijlagen 1 en 2 bij het FJR (rijksrekening en rijkssaldibalans). De overige informatie in het FJR maakt geen onderdeel uit van onze wettelijke taak onder de Comptabiliteitswet. Over de juistheid en volledigheid van de informatie in het FJR kunnen wij daarom geen zekerheid verschaffen. Daarbij komt dat het FJR later beschikbaar komt dan in het reguliere verantwoordingsproces. De eerste stabiele conceptversie van het FJR heeft de Algemene Rekenkamer ter informatie op 3 april 2026 ontvangen.

Dit raakt in het bijzonder de verantwoording over belastingontvangsten, aangezien de minister van Financiën voor de toelichting daarop in het departementale jaarverslag verwijst naar het FJR. Ook de Auditdienst Rijk onderzoekt in het kader van zijn wettelijke taak specifiek de rijksrekening en rijkssaldibalans. Bij de onderliggende jaarverslagen verstrekt de ADR wel zekerheid, maar niet bij het FJR. De gedetailleerde toelichting op de belasting- en premieontvangsten wordt niet opgenomen in het jaarverslag van het ministerie van Financiën. De toelichtingen over de belasting- en premieontvangsten van de minister zijn dus niet gecontroleerd. Hierdoor ontbreekt een onafhankelijke toets op de toelichting op de belastingontvangsten en premies die de minister int en verantwoordt.

Beperkte specificatie en onderbouwing van belastingontvangsten

De verantwoording over de belastingontvangsten wijkt op verschillende punten af van de rijksbegrotingsregels en daarmee van de verantwoording over de uitgaven. Zo bevatte het FJR tot dit jaar geen meerjarig (t-4) overzicht van de gerealiseerde belastingontvangsten. Ook worden alleen grote verschillen tussen geraamde en gerealiseerde ontvangsten per belastingmiddel inhoudelijk toegelicht, en dan uitsluitend op EMU-basis. Daarnaast ontbreekt prijs- en hoeveelheidsinformatie (p x q-informatie), zoals belastinggrondslagen en tariefcategorieën per doelgroep. In bijlage 3 van het FJR is wel een specificatie van de belastingontvangsten opgenomen, maar deze blijft beperkt tot een uitsplitsing naar belastingmiddel. Bij grote belastingmiddelen, zoals

de loon- en inkomstenbelasting, omzetbelasting en vennootschapsbelasting, blijft het inzicht daardoor beperkt tot de vermelding van de totale opbrengst. Bij de omzetbelasting en loonbelasting betreft dit bedragen van meer dan € 80 miljard (zie tabel 14 in § 7.3.4). Ter illustratie, dat is ruim 3 keer de totale begroting van het ministerie van Defensie.

Bij de uitgaven zou het ondenkbaar zijn dat bedragen van deze omvang niet verder worden gespecificeerd in het jaarverslag door de minister. Ook ontbreken indicatoren en kengetallen die inzicht geven in de doelen van het belastingbeleid en de ontwikkelingen daarin. Ten slotte ontbreekt in het FJR een beleidsconclusie over het bereiken van de doelstellingen. Voor het parlement is het om voornoemde redenen lastig om volledig zicht te krijgen op de omvang, ontwikkeling en risico's van belastingontvangsten.

7.3.3 Minister neemt in FJR extra informatie op over belastingontvangsten

Stappen gezet in verbetering toelichting verantwoorde belastingontvangsten

In het rapport *Verantwoord belasten* (november 2025) vragen we aandacht voor een beter navolgbare en diepgaandere verantwoording van de (belasting)ontvangsten. Het parlement kan via de jaarlijkse verantwoording meer en een toegankelijker inzicht krijgen in de grote geldstromen die gemoeid zijn met de belastingontvangsten en in de (juridische) risico's voor de schatkist die op fiscaal terrein aanwezig zijn. Ook kan het parlement meer antwoorden krijgen op de vraag of de budgettaire doelstellingen en andere (neven)doelen van belastingen worden gehaald. Wij riepen op om de verantwoording over de belastingontvangsten stap voor stap te verbeteren.

Naar aanleiding van ons rapport heeft de minister toegezegd de verantwoording over belastingontvangsten te verbeteren en meer inzicht te geven in doelen, resultaten en risico's. De motie-Holterhues c.s. vraagt om een plan van aanpak, dat bij het FJR aan de Kamer wordt aangeboden.

Het kabinet heeft dit jaar de toelichting op de belastingontvangsten in het FJR al uitgebreid. Zo zijn meerjarige reeksen toegevoegd en wordt een uitsplitsing gemaakt naar arbeid, kapitaal en consumptie. Ook zijn tabellen en toelichtingen uitgebreid. Dit vinden we positief. In het FJR wordt uitgebreid ingegaan op de voortgang van de opvolging van de uitkomsten uit ons rapport (zie paragraaf 2.2.3 van het FJR). In die reactie wordt een volgende stap in de verbetering van de verantwoording aangekondigd. Vanaf de Miljoenennota 2027 wordt een uitsplitsing van belastinggrondslagen van een aantal belastingmiddelen voorzien. Hoewel de Miljoenennota geen formeel

verantwoordingsdocument is, begrijpen wij deze keuze, omdat de benodigde data zoals realisatiecijfers, geactualiseerde ramingen en macro-economische gegevens pas op dat moment beschikbaar zijn. Bovendien valt dit moment samen met de jaarlijkse update van de bijlage van de fiscale regelingen. We merken op dat het niet opnemen van deze informatie over de ontvangsten in een formeel verantwoordingsdocument in landen met een baten- en lastenstelsel niet acceptabel is.

In de bestuurlijke reactie op ons rapport werden de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting genoemd als middelen waarvoor een specificatie kan worden verstrekt. In het FJR worden nu ook de schenk- en erfbelasting, overdrachtsbelasting en dividendbelasting hieraan toegevoegd. Wij waarderen deze concrete invulling van deze toezegging en de voortvarendheid waarmee ook deze stap wordt gezet. Wij geven in overweging aan de minister om deze lijn door te trekken door ook een meerjarige specificatie van de belastingmiddelen op te nemen. Dit draagt bij aan het inzicht in trends in de grondslag en de budgettaire ontwikkeling van de belastingmiddelen.

Geen inzicht in gerealiseerde effecten van belastingmaatregelen

Er is geen verantwoording met informatie over de realisatiecijfers van belastingmaatregelen na afloop van het jaar. Het Belastingplan heeft geen 'spiegelbeeld' in de verantwoording. De verantwoordingsstukken zelf bieden ook geen inzicht in de gerealiseerde budgettaire gevolgen van een maatregel. Alle afwijkingen van de eerder geraamde totale belastingontvangsten worden – kort geformuleerd – aan conjuncturele (endogene) ontwikkelingen toegeschreven. In de realisatiecijfers van de belastingontvangsten worden de eerder geraamde budgettaire gevolgen van de beleidsmaatregelen herhaald, omdat realisatiecijfers van de belastingmaatregelen niet beschikbaar zijn.

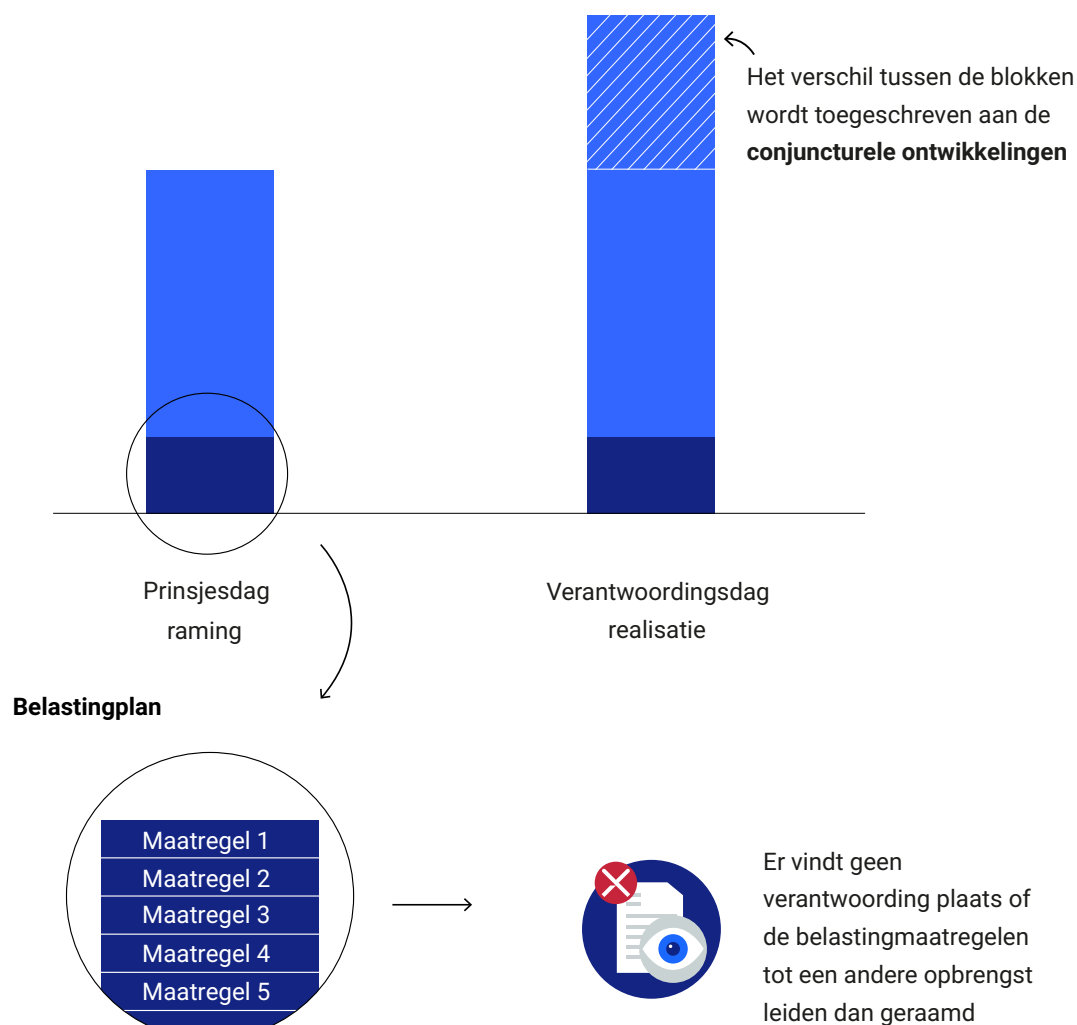
Figuur 19 Informatievoorziening raming en realisatie belastingen en belastingmaatregelen

Verantwoording geeft geen inzicht in realisatie belastingmaatregelen

Belastingplan heeft geen spiegelbeeld in de verantwoording

■ Bestaande belastingen ■ Nieuwe belastingmaatregelen

Begrotings- en verantwoordingscyclus



In reactie op ons eerdere rapport zet het kabinet stappen om de budgettaire opbrengsten van fiscale maatregelen beter te monitoren. Het gaat om een selectie van maatregelen met een groot budgettair belang (van € 500 miljoen of meer) en een hoge onzekerheid. Het kabinet neemt zich voor een overzicht van deze monitoring in de verantwoordingscyclus op te nemen. Daarnaast wordt beoogd meer inzicht te geven in financiële risico's van fiscaal-juridische procedures. De rapportage blijft wel beperkt tot zaken bij de Hoge Raad en het Hof van Justitie van de Europese Unie en onder voorwaarden (onder meer privacy en procesbelang). Bij de uitgaven is de verantwoording over juridische procedures niet beperkt tot aanhangige zaken bij de hoogste rechters.

Wij moedigen de minister aan het parlement actief te betrekken bij de verdere ontwikkeling van de verantwoordingsinformatie, door het parlement gericht te vragen welke informatie nodig is en hierover duidelijke afspraken te maken.

7.3.4 Afwijkingen bij raming van belastingontvangsten

Meer en beter inzicht in de gerealiseerde belastingontvangsten vinden we belangrijk (*Verantwoord belasten*, november 2025). Als inzicht bestaat in zowel de realisatiecijfers als de ontwikkeling van de belastingontvangsten, kunnen realisaties en ramingen worden vergeleken en verschillen worden verklaard.

Afwijkingen tussen raming en realisatie (kasbasis 2025)

De expertgroep Realistisch ramen (2025) liet zien dat de ramingen en realisaties van de belastingontvangsten de afgelopen jaren flink uiteen liepen. Dat de gerealiseerde ontvangsten afwijken van de geraamde ontvangsten is op zichzelf niet opvallend, aangezien de ontvangsten juist moeten meebewegen met de economie onder het trendmatige begrotingsbeleid. De realisatiecijfers van de ontvangsten lagen van het begin van dit decennium echter fors hoger dan de ramingen. Met name bij de vennootschapsbelasting waren de verschillen tussen de raming en de werkelijke ontvangsten groot.

Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen in tabel 14 niet altijd precies overeen met het totaal.

Tabel 14 Specificatie van belasting- en premieontvangsten in 2025 op kasbasis
(in miljoenen €)

Realisatie ontvangsten 2025 hoger dan geraamd; grote afwijkingen door herstel box 3 en beleidsmaatregelen

	Raming Miljoenennota 2025	Realisatie 2025	Vershil	Afwijking in percentage
Loonbelasting	85.616	88.468	2.853	3,3%
Vennootschapsbelasting	46.693	49.095	2.402	5,1%
Omzetbelasting	81.896	82.977	1.081	1,3%
Inkomstenbelasting	8.673	16.405	7.732	89,2%
Overdrachtsbelasting	3.901	4.703	803	20,6%
Invoerrechten	4.087	4.709	623	15,2%
Schenk- en erfbelasting	3.580	4.100	519	14,5%
Belastingen op een milieugrondslag	6.353	6.784	431	6,8%
Dividendbelasting	6.354	6.636	282	4,4%
Motorrijtuigenbelasting	5.002	5.213	211	4,2%
Assurantiebelaasting	4.084	4.155	71	1,7%
Overige belastingontvangsten	2.087	1.992	-94	-4,5%
Kansspelbelasting	1.266	1.073	-193	-15,2%
Belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM)	1.874	1.379	-495	-26,4%
Accijnzen	12.369	11.467	-902	-7,3%
Totaal belastingen op kasbasis	273.834	289.156	15.322	5,6%
Premies volksverzekeringen	47.030	44.062	-2968	-6,3%
Premies werknemersverzekeringen	101.281	101.087	-193	-0,2%
Totaal premieontvangsten	148.311	145.149	-3.161	-2,1%
Aansluiten naar EMU (KTV)	2.910	-1.776	-4.687	-161,1%
Totaal belasting- en premieontvangsten	425.055	432.529	7.474	1,8%

Bron: FJR (2025) tabel 3.2

In 2025 zien we dat de realisatiecijfers van de ontvangsten ook hoger liggen dan oorspronkelijk geraamd. De gerealiseerde kasopbrengst van de vennootschapsbelasting is zo'n € 2,4 miljard hoger dan geraamd. In het FJR wordt deze hogere opbrengst bij de vennootschapsbelasting vooral verklaard door hogere ontvangsten over eerdere belastingjaren (met name 2024), die in 2025 tot kasontvangsten leiden. Bij de loonbelasting komt de hogere opbrengst door hogere lonen en meer werkgelegenheid.

Forse afwijking raming inkomstenbelasting door uitgestelde box 3-teruggaven

Verder valt op dat de gerealiseerde inkomstenbelasting op kasbasis fors hoger is dan geraamd (ruim € 7,7 miljard hoger). Dit verschil kan grotendeels worden verklaard door een geringer dan voorzien bedrag aan teruggaven van onrechtmatig geheven belasting over het spaar- en beleggingsvermogen (box 3). De gedachte was dat de ingediende formulieren Opgaaf werkelijk rendement voor box 3 in 2025 tot teruggaven zouden leiden voor onrechtmatige heffing van box 3 in de afgelopen jaren. De daadwerkelijke teruggave is echter doorgeschoven naar 2026 en later, waardoor de kasontvangsten voor de inkomstenbelasting in 2025 hoger uitvallen. Wij merken daarbij op dat in § 5.5.5 is aangegeven dat de Belastingdienst in 2025 nog geen planning had voor de hersteloperatie van box 3. Uit de geraamde inkomstenbelasting voor 2025 volgt dat de inschatting was dat de Belastingdienst de teruggaven al in 2025 grotendeels zou uitvoeren. Dat is niet gelukt. De verwachte teruggaven van inkomstenbelasting als gevolg van de D-day-arresten uit 2024 zijn in 2024 al grotendeels ten laste van de EMU-ontvangsten gebracht. Het uiteindelijke tijdstip van de daadwerkelijke teruggaven is daarmee niet relevant voor de gerapporteerde EMU-ontvangsten in 2025 en 2026. Ten slotte merken wij op dat de realisatiecijfers van de inkomstenbelasting (nog) geen inzicht bieden in de gerealiseerde derving als gevolg van de zogenoemde D-day-arresten. Deze bedragen worden pas duidelijk na de afwikkeling van de teruggaveverzoeken.

Afwijkende opbrengsten bij kleinere belastingmiddelen door gedragseffecten

Inhoudelijk valt verder de relatief sterk afwijkende opbrengst van een aantal kleinere belastingmiddelen op. De anticipatie op fiscale en niet-fiscale beleidsmaatregelen keert regelmatig terug als vermoedelijke verklaring van de minister voor afwijkende realisatiecijfers:

- Het verschil tussen raming en realisatie bij de accijnzen bedraagt – € 902 miljoen. Dit komt vooral door lagere opbrengsten uit tabaksaccijns. Mogelijke oorzaken zijn de prijsstijgingen na de accijnsverhoging per 1 april 2024 en strengere regels voor de verkoop van tabak in supermarkten.

- Het verschil tussen raming en realisatie bij de BPM bedraagt – € 495 miljoen. Dit komt door de invoering van BPM op bestelauto's. Daardoor zijn in 2024 veel bestelauto's gekocht. In 2025 zijn juist minder bestelauto's verkocht, wat leidt tot lagere opbrengsten.
- Het verschil tussen raming en realisatie bij de kansspelbelasting bedraagt - € 193 miljoen. De tegenvallende opbrengst wordt toegeschreven aan de sterke tariefstijging in 2025 (van 30,5% naar 34,2%) en aangescherpte regels die gokkers moeten beschermen. Het tarief is per 1 januari 2026 verder verhoogd naar 37,8%. De geraamde extra inkomsten door de tariefsverhogingen bedroeg € 102 miljoen voor 2025 en vanaf 2026 jaarlijks € 202 miljoen.

Deze informatie biedt het parlement de mogelijkheid om in gesprek te gaan met de minister over genomen maatregelen. Dat kan aanleiding geven om de belastingmaatregel bij te sturen, zeker in het geval dat een structureel afwijkende belastingopbrengst verwacht mag worden door anticipatie-effecten.

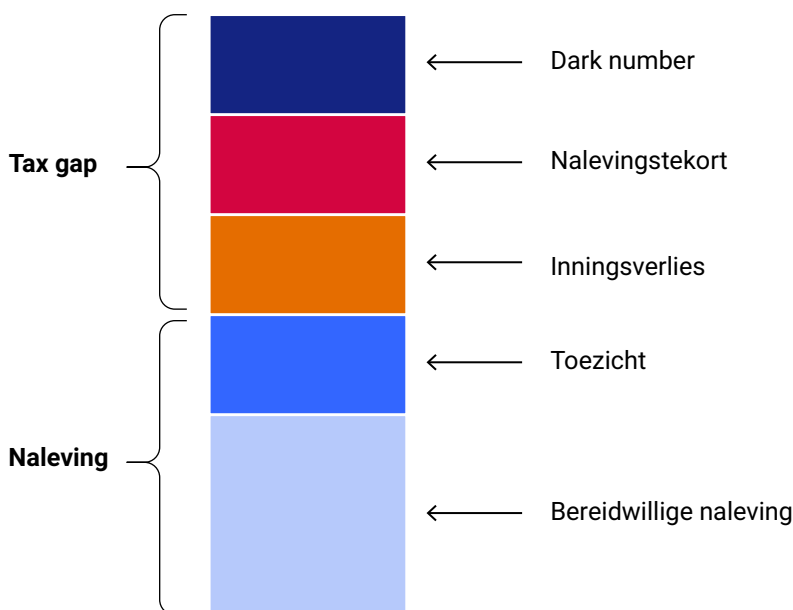
7.4 Risico's op gemiste belastingontvangsten

7.4.1 De belastingkloof (tax gap) en factoren die kunnen leiden tot gemiste ontvangsten

Er is sprake van een belastingkloof (*tax gap*), wanneer de theoretisch verschuldigde belasting en het bedrag dat wordt geïnd en ontvangen verschillen. Om meer inzicht te geven in de risico's en de risicobeperkende maatregelen maken wij gebruik van de componenten van de *tax gap* (Algemene Rekenkamer, 2016).

Figuur 20 De *tax gap*

Tax gap omvat meer dan het dark number



Figuur 20 laat het onderscheid tussen naleving en de *tax gap* zien en hoe verschillende factoren bijdragen aan mogelijk gemiste belastingontvangsten.

- Naleving (onderkant van de figuur) betreft de ontvangsten die daadwerkelijk binnenkomen bij het Rijk. Dit zijn enerzijds de belastingen die burgers en bedrijven vrijwillig en correct betalen (bereidwillige naleving) en anderzijds de aanvullende ontvangsten die voortkomen uit toezicht en handhaving. De naleving kan direct worden beïnvloed door operationele factoren, zoals de capaciteit van de Belastingdienst, de werking van IT-voorzieningen en de effectiviteit van het M&O-beleid. Tekortkomingen op deze punten vergroten het risico dat verschuldigde belasting niet tijdig of volledig wordt geïnd.
- *Tax gap* (bovenkant van de figuur) omvat de gemiste belastingontvangsten. Dit zijn ontvangsten die de minister verwacht, maar die om uiteenlopende redenen niet binnenkomen. Hier spelen 3 belangrijke componenten een rol:
 - *inningsverlies*: belasting die is vastgesteld, maar niet volledig wordt geïnd, bijvoorbeeld door betalingsproblemen, faillissement of oninbare vorderingen zoals bij coronabelastingsschulden;
 - *nalevingstekort*: belasting die burgers en bedrijven onjuist of niet aangegeven, geschat via steekproeven op aangiften;
 - *dark number*: belastingontvangsten die volledig buiten beeld blijven, zoals niet-aangegeven inkomsten of zwart werk; dit is structureel onzeker en moeilijk meetbaar.

Daarnaast beïnvloeden onder meer politieke keuzes en uitvoeringsdruk de *tax gap*. Fiscale regelingen, coronasteunmaatregelen en andere beleidskeuzes leiden tot lagere ontvangsten. In de volgende paragrafen werken we enkele voorbeelden van de bovengenoemde risico's verder uit bij mogelijk gemiste belastingontvangsten. Deze voorbeelden komen voort uit ons verantwoordingsonderzoek en laten zien hoe deze risico's zich in de praktijk voordoen en welke mechanismen daarachter zitten.

7.4.2 Veel uitdagingen in de beheersing van belastingontvangsten door groei en complexiteit processen

De verantwoording van de belastingontvangsten in het jaarverslag 2025 is juist, maar of de ontvangsten ook volledig zijn is hiermee niet gezegd. Wat daarin niet zichtbaar is, is dat de interne beheersing nog verbetering behoeft, mede door uitvoeringsdruk en de complexiteit van processen bij de Belastingdienst en Douane. De interne beheersing sluit nog onvoldoende aan op de omvang en complexiteit van de miljarden ontvangstenstromen.

Uitvoeringsdruk Douane stijgt, maar beheersing blijft achter

Bij de Douane (€ 18,1 miljard) zijn er verhoogde risico's op gemiste belastingontvangsten, omdat niet kan worden aangetoond dat alle ontvangsten volledig en juist zijn. De afgelopen jaren heeft de minister wel stappen gezet. Tegelijkertijd is de interne beheersing nog niet op orde. Risicomanagement, sturing en verantwoordingsinformatie zijn nog onvoldoende uitgewerkt en toegepast. De minister heeft het in 2023 gestarte verbeterprogramma daarom in 2025 moeten herijken (zie § 5.4.2).

Er zijn ook problemen in uitvoering, toezicht en handhaving. De Douane opereert in een omgeving met toenemende complexiteit en volumes, met name door e-commerce. Tegelijkertijd vragen de handhaving van sanctiemaatregelen, accijnsfraude en internationale handelsstromen een steeds grotere inzet van capaciteit en specialistische kennis. Het risicobeeld is nog niet volledig, actueel en sturend voor toezicht en handhaving. Hierdoor sluiten controles en capaciteit niet altijd aan op de grootste risico's. Daarnaast staat de uitvoering onder druk door omvangrijke Europese implementatietrajecten en IT-vernieuwing.

Groei belastingontvangsten vergroot druk op interne beheersing Belastingdienst

Volgens de Miljoenennota 2026 verwacht de minister in 2026 circa € 299 miljard aan belastingontvangsten. Deze groei vergroot volgens de minister de druk op de financiële administratie, sturing en controle. De processen rondom heffing en inning functioneren, maar de interne beheersing heeft versterking. Zo ontbreekt een volledig en actueel overzicht van de belangrijkste risico's en sluiten controles en beheersmaatregelen niet altijd goed aan op de grootste risico's. Daarbij komt dat de werking van geautomatiseerde controles, systeemkoppelingen en tariefberekeningen niet overal aantoonbaar is geborgd. Daarnaast verschillen werkwijzen tussen onderdelen van de Belastingdienst en worden interne controles gedurende het jaar nog beperkt benut om tijdig bij te sturen. Systemen leveren bovendien niet altijd de informatie die nodig is voor adequate sturing en verantwoording. Om het financieel beheer verder te kunnen professionaliseren is een actueel risicobeeld nodig, beter gerichte controles en een structureel ingerichte informatievoorziening voor sturing en verantwoording.

Complexe processen en achterstanden belemmeren tijdige inning en toezicht bij de Belastingdienst

Inning en bezwaar- en verzoekafhandeling zijn complexe en versnipperde processen. Informatie over belastingplichtigen en transacties is verspreid over verschillende systemen en niet altijd actueel, waardoor risicogericht toezicht bemoeilijkt wordt. Boekenonderzoeken en bezwaarafhandeling vinden niet altijd tijdig plaats, wat direct de volledigheid van de ontvangsten raakt. Bij de afwikkeling van coronabelastingsschulden

is bijvoorbeeld € 1,1 miljard als oninbaar afgeboekt (zie § 7.4.5). De Belastingdienst meldt tegelijkertijd dat personeelstekorten, werkvoorraden en systeemcomplexiteit blijvend druk uitoefenen op het toezicht, ondanks recente uitbreidingen in capaciteit en modernisering van ICT-systemen.

7.4.3 Nalevingstekorten: indicatie van miljarden missende ontvangsten bij mkb-ondernemingen

Het nalevingstekort is een belangrijke indicator binnen de *tax gap* (zie figuur 20). De minister rapporteert in zijn jaarverslag dat het laatst gemeten nalevingstekort voor de doelgroep mkb € 5,2 miljard bedraagt. Het belastingjaar dat in deze steekproef centraal stond is 2020 en de boekenonderzoeken voor deze steekproef zijn uitgevoerd in de jaren 2022 tot en met 2025. Door de forse inflatie over de periode 2020-2025 ligt dit bedrag nu waarschijnlijk hoger. Het geschatte bedrag betreft alleen ingediende aangiften; aangiften die niet zijn ingediend, blijven buiten beeld. Het tekort is daarmee geen volledig overzicht, maar een indicatie van minimaal gemiste belastingontvangsten. Uit de analyse van de Belastingdienst blijkt dat in de steekproef het belastingjaar 2020 dominant is (54%), dus het nalevingstekort van € 5,2 miljard is niet gebaseerd op actuele aangiften. Het meest recente belastingjaar 2022 telt maar voor ongeveer 1% mee. Het jaarverslag van de minister benadrukt dat het nalevingstekort een afzonderlijke indicator is binnen de algemene doelstelling *compliance*, maar dat het niet jaarlijks wordt gemeten en nuance vereist. Het nalevingstekort geeft inzicht in trends en risicogebieden, maar geen sluitend totaalbeeld van niet-naleving binnen het mkb-segment. Het totale financiële belang van de mkb-doelgroep bedraagt in 2025 ongeveer € 135,3 miljard. De € 5,2 miljard is een minimumindicatie; de werkelijke *tax gap* binnen mkb is waarschijnlijk hoger. Volgens de meest recente metingen (2024) bedraagt het nalevingstekort over het belastingjaar 2022 bij Particulieren ongeveer € 159 miljoen. Voor Grote Ondernemingen rapporteert de minister geen nalevingstekorten in het jaarverslag.

7.4.4 Fiscale regelingen: derving door politieke keuzes

We zien risico's bij de derving van belastingontvangsten. Soms is een derving een bewuste beleidskeuze. Fiscale regelingen leiden tot lagere belastingontvangsten (derving), omdat belastingplichtigen minder belasting betalen dan zonder de regeling het geval zou zijn.

Figuur 21 Wat kosten fiscale regelingen de schatkist

Fiscale regelingen: prijskaartje van politieke keuzes

Overheidsfinanciën 2025



*Budgettaire omvang op basis van 2023 uit ambtelijk rapport juni 2025

Fiscale regelingen: prijskaartje van politieke beleidskeuzes

De minister geeft aan dat ongeveer 200 fiscale regelingen in beeld zijn en dat het overzicht hiervan doorlopend wordt aangevuld. Daardoor kan niet met zekerheid worden vastgesteld dat het volledig is. Er worden 125 regelingen gemonitord. Het budgettaire belang van de gemonitorde regelingen bedraagt € 185 miljard in 2025. Dit betreft geen uitgaven, maar belastingontvangsten die de overheid niet ontvangt door beleidskeuzes (derving). Fiscale regelingen bepalen daarmee in belangrijke mate hoeveel belasting uiteindelijk wordt geïnd. De omvang van de fiscale regelingen laat zien dat de belastingdruk niet alleen wordt bepaald door tarieven, maar ook via uitzonderingen in het stelsel zoals fiscale regelingen. Deze derving is daarmee een belangrijk onderdeel van het budgettaire totaalbeeld, maar minder zichtbaar dan directe uitgaven.

Beperkt zicht op effectiviteit bij € 85 miljard aan fiscale regelingen

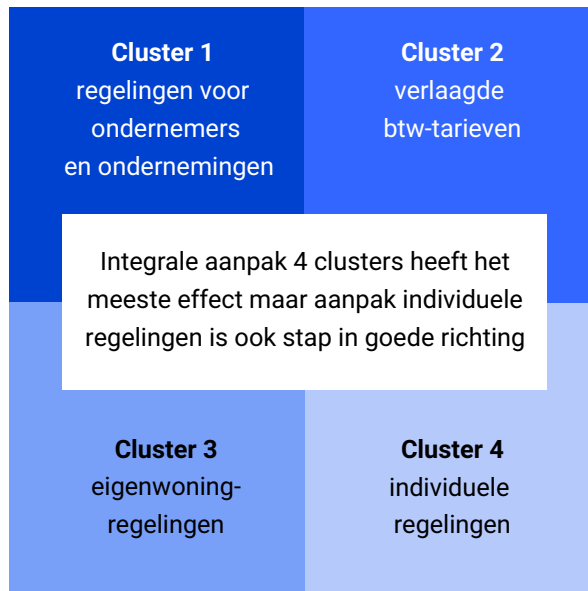
Wij hebben in 2021 in ons verantwoordingsonderzoek over 2020 opgeroepen om te 'snoeien' in de negatief geëvalueerde fiscale regelingen. Fiscale regelingen maken het belastingstelsel ingewikkelder en veel regelingen zijn niet doelmatig. Wij concludeerden destijds dat de regels van het toetsingskader voor fiscale regeling en de evaluatieverplichting onvoldoende werden nageleefd. Het toezicht op de evaluaties en de toepassing van het fiscale toetsingskader door het ministerie van Financiën zijn sindsdien aanzienlijk verbeterd. Daarnaast is het jaarlijkse overzicht van de fiscale regelingen in de bijlagen van de Miljoenennota stelselmatig uitgebreid en zijn de begrotingsregels voor fiscale regelingen aangescherpt. Ten slotte zijn in 2023 en 2025 twee ambtelijke rapporten over fiscale regelingen verschenen (Financiën, 2023 en 2025). Hierdoor is inzichtelijk geworden dat het budgettaire belang van de negatief geëvalueerde regelingen € 85 miljard (2025) bedraagt. In 2026 neemt dit naar schatting toe naar € 89,4 miljard (zie § 2.2). Van een groot deel van deze regelingen is niet duidelijk of ze werken zoals bedoeld. Dat komt doordat doelen vaak niet goed meetbaar zijn en gedrag van mensen moeilijk te voorspellen is. Hierdoor is onduidelijk of deze regelingen echt bijdragen aan het doel, terwijl ze wel veel geld kosten. Bovendien maken de fiscale regelingen het belastingstelsel voor zowel de Belastingdienst als voor burgers en bedrijven erg ingewikkeld.

Vermindering fiscale regelingen levert volgens minister potentieel € 35 miljard op

Het afschaffen of aanpassen van ondoelmatige fiscale regelingen betekent niet automatisch dat het huidige budgettaire belang van deze regelingen volledig wordt teruggewonnen. Gedragseffecten, stelselinteracties en beleidskeuzes zorgen ervoor dat de uiteindelijke opbrengst kan afwijken. In het ambtelijke rapport *Kansen voor lagere tarieven en beter beleid* (2025) zijn suggesties opgenomen door de minister om fiscale regelingen te hervormen, met nadruk op verlaagde btw-tarieven, de eigenwoningregeling en ondernemersregelingen. Afhankelijk van de gekozen beleidsrichting bedraagt de maximaal haalbare budgettaire opbrengst van hervormingen en afschaffingen ongeveer € 35 miljard per jaar. Deze middelen kunnen bijvoorbeeld worden ingezet voor tariefsverlagingen of nieuwe maatschappelijke uitgaven. Deze evaluaties laten zien waar ruimte is voor herprioritering of vereenvoudiging, maar maken de opbrengst onzeker vanwege politieke keuzes, overgangsregelingen en economische effecten.

Figuur 22 Oplossingsrichtingen van de minister voor aanpak fiscale regelingen

**Oplossingsrichtingen van de minister voor aanpak fiscale regelingen:
budgettaire omvang €42 miljard**



Waarom hervormen moeilijk, maar noodzakelijk is

In het coalitieakkoord is gekozen voor stabiliteit en uitvoerbaarheid. Grootschalige afschaffing van fiscale regelingen blijft uit; bestaande faciliteiten worden grotendeels behouden of beperkt vereenvoudigd. We zien het risico dat inzichten uit negatief geëvalueerde fiscale regelingen onvoldoende worden benut, terwijl de uitvoeringsdruk bij de Belastingdienst hoog blijft.

Veel regelingen bestaan al lang en worden gezien als verworven recht. Aanpassen raakt direct de portemonnee van burgers en bedrijven. Daarnaast komen er steeds nieuwe regelingen bij, terwijl oude niet altijd verdwijnen. Hierdoor wordt het stelsel steeds ingewikkelder gemaakt en is het moeilijker uit te voeren. De minister ziet dit ook en heeft fiscale regelingen aangemerkt als een hoog risico, juist omdat ze grote invloed hebben op de omvang van belastingontvangsten terwijl het zicht en de sturing beperkt zijn (zie § 2.2).

Fiscale regelingen vergroten uitvoeringsdruk Belastingdienst

Fiscale regelingen hebben gevolgen voor burgers, de uitvoerbaarheid en de bestuurbaarheid van het belastingstelsel. Ze verhogen de druk op systemen en de uitvoeringscapaciteit van de Belastingdienst. Dit lichten we toe aan de hand van onderstaande voorbeelden.

Cluster 3: eigenwoningregelingen: fiscale behandeling en uitvoering

De fiscale behandeling van de eigen woning bestaat uit onder meer de hypotheekrenteaftrek, het eigenwoningforfait, de aftrek kleine woningschuld (Wet Hillen) en andere aftrekposten voor kosten gemaakt voor de eigen woning. Deze behandeling kent een groot budgettair belang (€ 7,7 miljard in 2025) en is politiek en maatschappelijk gevoelig. Deze regelingen zijn bovendien complex voor burgers en brengen uitvoeringsdruk met zich mee. Veel huishoudens maken gebruik van deze regelingen en ervaren deze als verworven recht. Het effect van deze regelingen op het stimuleren van eigenwoningbezit is moeilijk vast te stellen, maar ze leiden wel tot een grote belastingderving. Evaluaties laten zien dat effecten op de woningmarkt lastig te isoleren zijn en mede kunnen samenhangen met hogere huizenprijzen en schulden. Het bevoordelende karakter hangt samen met de bredere fiscale behandeling van de eigen woning ten opzichte van andere vermogensvormen en niet uitsluitend met de hypotheekrenteaftrek. Bij de hypotheekrenteaftrek is het bovendien zo dat door de maximale duur van 30 jaar inzicht nodig is in individuele leningsgegevens. Verhuizingen en verschillende leningsdelen maken de toepassing en handhaving complex. In aanloop naar 2031 neemt de druk naar verwachting verder toe, doordat de eerste gevallen de 30-jaarstermijn bereiken.

Cluster 4: individuele regelingen: aftrek specifieke zorgkosten en ANBI-regelingen

De aftrek van specifieke zorgkosten is een regeling binnen de inkomstenbelasting die op persoonsniveau wordt toegepast. De regeling is complex voor zowel belastingplichtigen als de Belastingdienst. Bij controles zijn vaak correcties nodig. Dit leidt tot veel handmatig werk en zorgt voor veel discussies met belastingplichtigen.

Er zijn regelingen die gerelateerd zijn aan de ANBI-status. Het gaat hierbij om fiscale voordelen zoals de giftenaftrek. Voor deze regelingen is het ANBI-portaal ontwikkeld door de Belastingdienst. Dit portaal verbetert de handhaafbaarheid van de ANBI-regeling door ANBI's te verplichten gegevens en inlichtingen te leveren bij de Belastingdienst. De bouw kostte ruim 4.000 ontwikkeldagen en jaarlijks zijn ongeveer 400 ontwikkeldagen nodig voor het beheer. Dit legt extra druk op de schaarse IT-capaciteit van de Belastingdienst en bemoeilijkt benodigde aanpassingen van systemen.

7.4.5 Risico voor inning: coronabelastingsschulden

Tijdens de coronapandemie trof de overheid diverse steunmaatregelen om ondernemers te ontzien. Een van de maatregelen was de mogelijkheid voor ondernemers om belastingen later te betalen. De maatregel heeft er vermoedelijk aan bijgedragen dat veel ondernemingen die crisis doorstaan hebben. Het totale oorspronkelijke bedrag van de aanslagen waarvoor uitstel is verleend bedroeg € 48 miljard. Daarvan is € 8 miljard afgetrokken na definitieve vaststelling van de aanslagen. Er is op peildatum 28 januari 2026 € 32,3 miljard afgelost.

In februari 2024 publiceerden we ons rapport *Focus op coronabelastingsschulden*. Op dat moment stond er nog € 14 miljard aan schulden open. Van € 5,7 miljard aan openstaande schulden verliep de aflossing problematisch. We constateerden ook dat de Belastingdienst te weinig personeel had om daar echt werk van te maken.

Stand van zaken schulden

We hebben nu wederom gekeken hoe het gaat met de aflossingen. Van de € 6,6 miljard aan openstaande schulden staat € 3,2 miljard open bij ondernemers die de aflossingsregels goed volgen: ze betalen hun maandelijkse termijnen. Voor een bedrag van € 3,4 miljard is sprake van betalingsachterstand langer dan 1 maand of is de coronabetalingsregeling inmiddels beëindigd. In figuur 23 laten we dit zien.

Figuur 23 De afwikkeling van coronabelastingsschulden per eind januari 2026

€ 4,5 miljard dreigt verloren te gaan door beperkte invorderingscapaciteit



Maatregelen minister om personeelstekort aan te pakken

De afwikkeling van de coronabetalingsregeling brengt nog steeds een aanzienlijke uitvoeringslast voor de Belastingdienst met zich mee. Om de druk op het krappe personeelsbestand te verlagen zet de Belastingdienst in op efficiënter werken en wordt de informatievoorziening aan ondernemers verbeterd. De verwachting is dat dit het aantal vragen vermindert. Betere en duidelijkere informatie vooraf zorgt voor minder vragen en beter onderbouwde bezwaren, waardoor deze sneller kunnen worden afgehandeld. Daarnaast heeft de Belastingdienst eenmalige maatregelen getroffen:

- Herstelbetalingen tot € 100 keert de Belastingdienst uit zonder inhoudelijke beoordeling.
- 11.500 bezwaarschriften tegen invorderingskosten zijn zonder inhoudelijke beoordeling gehonoreerd.

De kosten worden geschat op € 3 tot € 11 miljoen en worden door de staatssecretaris proportioneel geacht gezien de achterstanden.

Raming oninbaar bedrag iets hoger

Het ministerie van Financiën raamt op basis van het aflossingsgedrag welke schulden vermoedelijk niet geïnd kunnen gaan worden. Op het moment van de publicatie van ons rapport *Focus op coronabelastingsschulden* (februari 2024) raamde het ministerie nog dat € 2,5 miljard vermoedelijk oninbaar zou worden. Dit werd in de Voorjaarsnota 2024 bijgesteld naar € 3,5 miljard. Op dit moment raamt het ministerie van Financiën dat € 3,7 miljard oninbaar zal zijn.

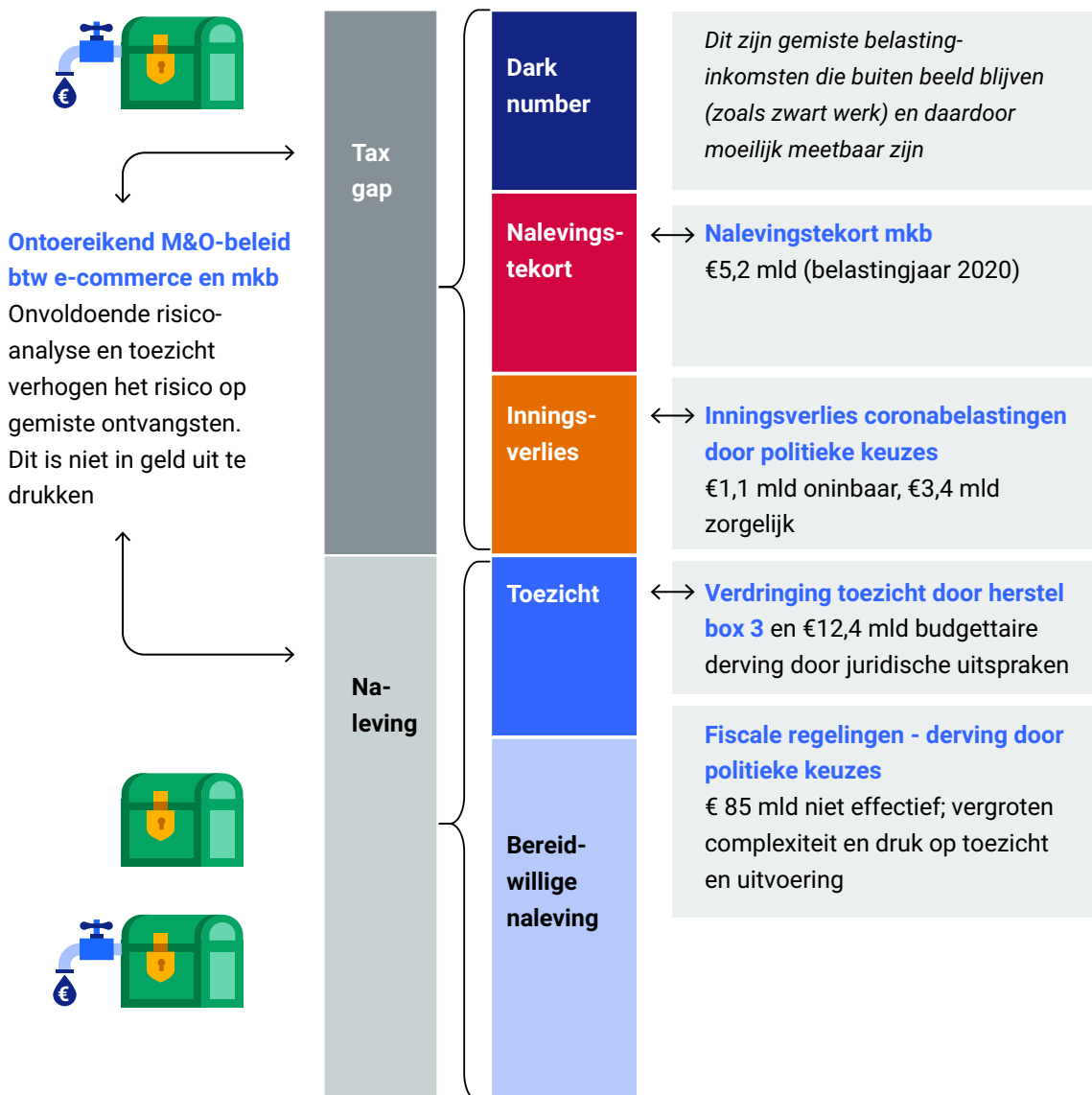
7.5 Conclusie: risico's op gemiste belastingontvangsten onvoldoende in beeld

De verschillende in dit hoofdstuk beschreven voorbeelden laten zien dat het risico op gemiste belastingontvangsten niet alleen voortkomt uit de inherente beperkingen van het belastingstelsel, zoals de afhankelijkheid van gegevens van bedrijven en burgers. Het hangt ook samen met politieke besluitvorming en uitvoerings- en toezichtsvraagstukken. Soms zijn er indicaties waar de minister geld misloopt en bestaan schattingen van de omvang van mogelijk gemiste ontvangsten. Die kunnen worden gebruikt voor nadere analyse en eventuele maatregelen om belastingontvangsten te verhogen. Zo rapporteert de minister in zijn jaarverslag op basis van de meest recente gegevens bij mkb een nalevingstekort van € 5,2 miljard. Tegelijkertijd is de precieze omvang van het risico op gemiste ontvangsten niet exact te bepalen en daarmee niet goed in geld uit te drukken.

Figuur 24 laat zien dat dit risico wordt bepaald door een samenloop van factoren, waaronder uitvoerings- en toezichtsvraagstukken, IT-voorzieningen, capaciteitstekorten, complexe regelgeving en politieke keuzes.

Figuur 24 Verschillende factoren kunnen leiden tot verhoogd risico op gemiste ontvangsten voor de minister

Belastingkloof: schatkist van het Rijk mist mogelijk miljarden door problemen in toezicht, uitvoering en beleid – enkele voorbeelden



De Kamer wordt geïnformeerd over de gerealiseerde belastingontvangsten, maar heeft beperkt zicht op waar en waarom ontvangsten achterblijven. Daarmee ontbreekt integraal inzicht in risico's voor de volledigheid van de ontvangsten en in de mate waarin publieke middelen mogelijk niet worden geïnd. Voor het parlement betekent dit dat aanvullend inzicht nodig is in waar ontvangsten achterblijven en wat daarvan de oorzaken zijn. Voor de minister en de Kamer vormt dit een cruciale basis om te beoordelen waar aanvullende maatregelen nodig zijn, zoals versterking van toezicht, verbetering van systemen, terugdringen van werkvoorraden en het snoeien van fiscale regelingen.

Wat wij positief vinden, is dat de minister in 2025 op verzoek van de Commissie voor de Rijksuitgaven de goede inning en besteding van belastingen en premies als focusonderwerp heeft gekozen. In lijn met de begrotingsbrief 2025 van de Algemene Rekenkamer heeft de minister het beperken van fiscale regelingen als hoog risico aangemerkt. Ook heeft de minister dit jaar, op verzoek van de Algemene Rekenkamer, in de bedrijfsvoeringsparagraaf inzicht gegeven in de nalevingstekorten bij de inning van belastingen. Tot slot willen we benadrukken dat ondanks de verhoogde risico's de totale belasting- en premieontvangsten de afgelopen jaren zijn blijven stijgen: van € 417 miljard in 2024 naar € 434 miljard in 2025. Dit is ook in de ramingen terug te zien, waarbij gerealiseerde ontvangsten structureel hoger zijn dan geraamd.

8.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën heeft op 27 april 2026 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie weer. Naast de hieronder opgenomen reactie is er ook een bijlage waar de minister in meer detail ingaat op de diverse onderwerpen in dit rapport. Deze bijlage staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

8.1 Reactie minister van Financiën

De minister schrijft:

“Met erkentelijkheid neem ik kennis van uw constatering dat het ministerie van Financiën op meerdere dossiers vooruitgang heeft geboekt en dat twee van de zeven onvolkomenheden (*Inkoopbeheer Douane* en *Inkoopbeheer Toeslagen*) zijn opgelost. Ook waardeer ik uw respect voor onze aanpak die heeft geleid tot het volledig beëindigen van het gebruik van schijnzelfstandigen door het ministerie van Financiën.

Ik erken dat er punten zijn die verbetering behoeven. Ondanks uitdagingen uit het verleden, zoals de hersteloperaties toeslagen en box 3, blijft mijn ministerie zich hier onverminderd voor inzetten. Heldere doelen, realistische plannen en transparantie staan hierbij centraal. Uw bevindingen en aanbevelingen benut ik om het beheer en de bedrijfsvoering verder te versterken. In deze brief volsta ik met een reactie op hoofdlijnen; nadere toelichtingen treft u aan in de bijlage.

Financiële informatie en bedrijfsvoering

Tot mijn genoegen constateert u dat de financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag IX Financiën en Nationale Schuld 2025 op totaalniveau voldoet aan de daaraan te stellen eisen, met uitzondering van de aanvullende onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten (artikel 1). Voor de artikelen 8 en 13 zijn uw oordelen negatief, omdat de tolerantiegrenzen zijn overschreden. In de bijlage worden deze uitzondering, de overschrijdingen en de hieraan gelieerde tekortkomingen nader toegelicht. Over de mogelijke oplossingsrichtingen voor eventuele verruiming van rapporteringstoleranties voor artikel 1 lijkt het me waardevol om hierover gezamenlijk in overleg te gaan.

Inkoopbeheer Beleidsdepartement

De onvolkomenheid in het inkoopbeheer is in 2025 nog niet volledig opgelost. Van de verbeteringen die reeds zijn doorgevoerd zal ik in 2026 de werking aantonen.

Betalingsregelingen Belastingdienst

U stelt dat het proces van dienstverlening bij betalingsregelingen is verbeterd. In 2025 zijn de Leidraad Invordering 2008 en de werkinstructies aangepast. Komende tijd is er versterkte aandacht voor de toepassing daarvan, om het bestaansminimum van burgers met aflossingen aan meerdere schuldeisers te beschermen.

M&O-beleid Belastingdienst

U beoordeelt dat ondanks verbeteringen het M&O-beleid voor de directie Midden- en Kleinbedrijf (MKB) nog ontoereikend is. In 2025 heeft de directie MKB verdere stappen ondernomen, zoals een nadere uitwerking van de handavingsaanpak, om tot een verbeterde Plan-Do-Check-Act (PDCA)-cyclus te komen. Voor de doorontwikkeling van de handhaving is een verbeteragenda opgesteld. Ook is de monitoring door de directie Uitvoerings- en Handavingsbeleid (UHB) op de naleving van de gestelde handavingskaders verbeterd. De verdere aanpak in 2026 is er op gericht om de naleving en handhaving bij de doelgroep MKB aantoonbaar te verbeteren.

Betreffende M&O btw e-commerce stelt u dat de beheersing van het M&O-risico na ruim vier jaar nog in een beginfase verkeert. De Belastingdienst heeft stappen gezet om dit te verbeteren: sinds januari 2026 wordt een signaalmodel gebruikt en signalen over aangiften 2021 krijgen prioriteit. Eind maart 2026 is een operationeel handavingsplan vastgesteld en inmiddels in uitvoering. De komende jaren werkt de Belastingdienst het M&O-beleid verder uit en versterkt de naleving en uitvoering van de handhaving (waaronder het toezicht) op e-commerce.

IT-uitdagingen

U geeft aan dat de Belastingdienst, ondanks de politieke druk voor korte termijn-aanpassingen ten behoeve van beleidswensen, prioriteit moet blijven geven aan de moderniseringsopgave. Dit vanwege de continuïteit van de belastingontvangsten op lange termijn. De moderniseringstrajecten krijgen binnen het Meerjarenportfolio dan ook de hoogste prioriteit en dit wordt bevestigd in het coalitieakkoord. Bij nieuwe beleidsvoorstellen zal via uitvoeringstoetsen inzichtelijk worden gemaakt waar potentieel sprake is van impact op de modernisering.

Verder constateert u over 2025 dat het softwarewijzigingsbeheer in opzet en werking tekortschiet. De Belastingdienst erkent het belang hiervan en geeft prioriteit aan verbetering. Doel is dat wijzigingen gecontroleerd, veilig en met name aantoonbaar als het gaat om testen, worden doorgevoerd, zodat de werking, betrouwbaarheid, controleerbaarheid en veiligheid van applicaties gewaarborgd blijven en verstoringen worden voorkomen. Hiervoor is een verbeterplan opgesteld en de implementatie hiervan is gestart.

Ten aanzien van de Douane onderschrijf ik uw conclusie dat de dienst zelf beter inzicht moet hebben in de status van de eigen digitale weerbaarheid en risico's en verantwoordelijk is voor het op orde brengen hiervan. Nu de Douane niet langer onderdeel is van de Belastingdienst, wordt de opdrachtgeversrol aangescherpt. Er is geen indicatie dat de dienstverlening van de Belastingdienst voor de Douane op het gebied van IT-weerbaarheid onvoldoende is. Dit betekent dat de Douane strakker regie voert op de IT dienstverlening door het actualiseren van afspraken, het inrichten van rapportages en monitoring en het actiever aansturen van uitbestede securityactiviteiten.

Grote geldstromen Douane

Hoewel geen rechtmatigheidsfouten boven de tolerantiegrenzen zijn geconstateerd, stelt u dat de interne beheersing van de grote geldstromen bij de Douane in 2025 nog niet aantoonbaar op orde is, waardoor de onvolkomenheid blijft bestaan. Omdat eerdere verbetertrajecten niet het beoogde resultaat hebben opgeleverd, is een herijkt verbeterplan opgesteld. Dit zal de komende periode met prioriteit en realistische fasering wordt uitgevoerd, met als doel afronding in 2027.

Doorvoer strategische goederen Douane

U vraagt aandacht voor het volgen van de vastgestelde werkprocessen om de effectiviteit van de profielen voor strategische goederen te bepalen. Binnen de Douane wordt gewerkt aan het verbeteren en verstevigen van de interne werkprocessen tussen de verschillende onderdelen die een rol spelen in de handhaving.

Inzicht in belastingontvangsten

U wijst op de verspreide verantwoording van belastingontvangsten zoals uiteengezet in uw rapport Verantwoord Belasten. In de bestuurlijke reactie hierop zijn diverse actiepunten aangekondigd om de verantwoording inzichtelijker te maken; een deel hiervan is al opgenomen in het huidige Financieel Jaarverslag van het Rijk, aan een ander deel wordt nog gewerkt. U oordeelt positief over de ingezette acties. Er zijn verschillende relevante invalshoeken voor de prestaties van het belastingstelsel, bijvoorbeeld budgettair, sociaaleconomisch, instrumenteel en vanuit uitvoerbaarheid. Daarom blijf ik graag in gesprek met het parlement en met u om gericht te kunnen voldoen aan de informatiebehoefte.

Hersteloperatie Toeslagen

De hersteloperatie toeslagen vraagt vanaf de start om een voortdurende afweging tussen ruimhartigheid, snelheid en zorgvuldigheid, zoals beoogd in de Wet hersteloperatie toeslagen en naleving van overige wet- en regelgeving. Daarbij staat het belang van gedupeerde ouders centraal en blijft het ouderverhaal leidend. In de besluitvorming wordt deze balans expliciet meegewogen. Dit heeft geleid tot onrechtmatigheden en onzekerheden in de verantwoording.

Datakluis

U constateert dat de bedrijfsvoeringsinformatie in het Jaarverslag 2025 betrouwbaar tot stand is gekomen, maar dat deze informatie niet volledig is met betrekking tot de gevonden datakluis. U stelt terecht dat zowel de Tweede Kamer als u hier niet tijdig over zijn geïnformeerd. Ik betreur dit ten zeerste; dit had anders moeten verlopen.”

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We bedanken de minister voor zijn constructieve reactie op onze bevindingen. We zien dat de minister de diverse onvolkomenheden consequent en planmatig aanpakt.

Desondanks hebben we zorgen over (de situatie bij) de Belastingdienst. De dienst staat voor grote opgaven, zoals de benodigde modernisering van de IT-systemen en de herstelwerkzaamheden voor box 3. Hierdoor komt onder meer de handhavingscapaciteit onder druk te staan. We onderstrepen daarom het belang van vereenvoudiging van fiscale wetgeving en de winst die valt te behalen met het afschaffen van ondoelmatige fiscale regelingen. We moedigen de minister aan om de eerder in kaart gebrachte oplossingsrichtingen uit te werken (zie ook § 7.4.4).

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Financiën 2025

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Het hoofdstuk Nationale Schuld (IXA) komt niet terug in deze bijlage, omdat er geen fouten of onzekerheden zijn geconstateerd. Voor de controle van de verantwoording hebben we gebruikgemaakt van steekproeven. Bij toepassing van een statistische steekproef wordt de maximale fout en onzekerheid berekend. Deze is groter dan de meest waarschijnlijke fout en onzekerheid. Als de maximale fout en onzekerheid de tolerantiegrens overschrijdt, baseren wij ons oordeel op de maximale fout en onzekerheid. Dat doen we ook als de meest waarschijnlijk fout en onzekerheid kleiner is dan de tolerantiegrens. In onderstaande tabel is aangegeven waar de tolerantiegrens is overschreden vanwege de maximale fout en onzekerheid.

Tabel 15 Overschrijdingen door alleen de maximale fout en onzekerheid (bedragen in miljoenen €)

	Meest waarschijnlijke fout en onzekerheid	Tolerantiegrens	Maximale fout en onzekerheid
Uitgaven en Ontvangsten Artikel 8 Apparaat	21,0	27,3	42,7
Uitgaven en Ontvangsten Artikel 13 Toeslagen	79,5	79,6	104,8

De hierna volgende figuur geeft cijfermatige details over onze financiële oordelen.

- Aan de linkerkant staan de verantwoorde bedragen.
- Voor elk verantwoord bedrag is een tolerantiegrens aangegeven voor de omvang van fouten en onzekerheden die we toelaatbaar vinden. Dit zijn de bedragen bij de verticale, gestippelde lijn.
- Met een kleine bol is de omvang van de fouten en onzekerheden geplot. Wanneer de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens blijven is de bol zwart gekleurd. Wanneer de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden, is de bol rood gekleurd en is ons oordeel negatief.

Figuur 25 Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van het ministerie van Financiën (IXB)

Fouten en onzekerheden bij Financiën

⋮ Tolerantiegrens*

● Fouten en onzekerheden **onder** de tolerantiegrens ● Fouten en onzekerheden **boven** de tolerantiegrens

Verantwoorde bedragen over 2025		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)	
Bedragen in miljoenen €		Bedragen in miljoenen €	
Verplichtingen			
Totaal	€ 94.530,1		//-100%
Artikel 13 Toeslagen	€ 1.475,1		//-100%
Bij de resterende 9 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
Uitgaven en ontvangsten			
Totaal	€ 264.225,2		//-100%
Artikel 1 Belasting	€ 220.419,6		//-100%
Artikel 8 Apparaat Kerndepartement	€ 545,3		//-100%
Artikel 13 Toeslagen	€ 1.592,6		//-100%
Bij de resterende 7 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
Afgerekende voorschotten			
Totaal	€ 390,0		//-100%
Saldibalans			
Totaal	€ 411.636,6		//-100%

Dit betreft een aanvullende onzekerheid in de volledigheid van de belastingontvangsten die niet in geld is uit te drukken. Zie toelichting van voorbehoud in paragraaf 6.2.2.

* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens gebaseerd op de omvang van het verantwoorde bedrag

** De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries. De resultaten van ons onderzoek leggen wij vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid).

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's). Deze zijn onderdeel van het INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP; zie <https://www.issai.org>). Bij het toepassen van de ISSAI's houden wij rekening met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/v/verantwoordingsonderzoek/over-dit-onderzoek>. U vindt hier meer informatie over onze onderzoeken naar de beleidsresultaten, de bedrijfsvoering en de financiële informatie.

Beleidsresultaten

In ons onderzoek naar de beleidsresultaten gaat het vooral om de vraag of burgers en bedrijven waar voor hun geld krijgen en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Wij onderzoeken of:

- het beleid doeltreffend en doelmatig is (artikel 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

In ons onderzoek naar de controle op de doorvoer van strategische goederen (§ 4.1) hebben we getoetst in hoeverre het beleid dat de minister van BHOS voert op doorvoer voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond van de uitkomsten van ons onderzoek hebben we een oordeel gegeven op de schaal: goed – toereikend – matig – zorgelijk – zeer zorgelijk.

Het doel van het onderzoek was te toetsen of in de praktijk wordt voldaan aan het door de minister van BHOS gevoerde Nederlandse exportcontrolebeleid als het gaat om de doorvoer van strategische goederen via het Nederlands grondgebied (met overlading).

Om antwoord op deze probleemstelling te formuleren hebben we deze uitgewerkt in de volgende 5 deelvragen:

1. Welke doelen zijn er in het Nederlandse exportcontrolebeleid voor de doorvoer van strategische goederen via het Nederlands grondgebied door de minister van BHOS gesteld?
2. Hebben de minister van BZ en de minister van BHOS inzicht in de uitvoering en resultaten van hun eigenstandige taak bij de handhaving en vergunningverlening bij de doorvoer van strategische goederen via het Nederlands grondgebied?
3. Heeft de Douane inzicht in de uitvoering en resultaten van de met het ministerie van BZ overeengekomen handhaving- en vergunningverlenende activiteiten bij de doorvoer van strategische goederen via het Nederlands grondgebied?
4. Dragen de overeengekomen en uitgevoerde handhavings- en vergunningverlenende activiteiten van de Douane en het ministerie van BZ bij aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen van het Nederlandse exportcontrolebeleid?
5. Heeft de minister van BHOS het parlement geïnformeerd over de resultaten van de Douane bij de doorvoer van strategische goederen via het Nederlands grondgebied?

Het onderzoek was toetsend van aard. Voor de toetsing gebruikten we een normenkader dat gebaseerd was op algemene normen die de Algemene Rekenkamer hanteert bij onderzoeken en op doelen die door de verantwoordelijke minister zijn gesteld. We hebben de volgende normen gehanteerd:

Vraag	Norm
1	<ul style="list-style-type: none">• Het Nederlandse exportcontrolebeleid bevat SMART-C geformuleerde doelen.
2	<ul style="list-style-type: none">• De minister van BZ en de minister van BHOS hebben schriftelijke afspraken gemaakt met de Douane over de opzet en werking van de controle en handhaving bij de doorvoer van strategische goederen via Nederlands grondgebied. Daarbij is duidelijk welke taak het ministerie van BZ hierbij heeft.• Het ministerie van BZ is toegerust met voldoende mensen en middelen om uitvoering te geven aan het Nederlandse exportcontrolebeleid voor de doorvoer van strategische goederen via het Nederlands grondgebied.• Het ministerie van BZ verzamelt informatie om inzicht te krijgen in de kwaliteit en het effect van de uitvoering van de eigenstandige rol. De informatie hierover is deugdelijk in de zin van juist, volledig, betrouwbaar, begrijpelijk en vergelijkbaar.

Vraag	Norm
3	<ul style="list-style-type: none">• De minister van BZ en de minister van BHOS hebben schriftelijke afspraken gemaakt met de Douane over de opzet en werking van de controle en handhaving bij de doorvoer van strategische goederen via Nederlands grondgebied.• De Douane is toegerust met voldoende mensen en middelen om de door de minister van BZ en de minister van BHOS opgedragen werkzaamheden uit te voeren.• De Douane verzamelt informatie om inzicht te krijgen in de kwaliteit en het effect van de opgedragen werkzaamheden. De informatie hierover is deugdelijk in de zin van juist, volledig, betrouwbaar, begrijpelijk en vergelijkbaar.
4	<ul style="list-style-type: none">• Onder verantwoordelijkheid van de minister van BZ en de minister van BHOS voert de Douane de opgedragen werkzaamheden uit en is doeltreffend in de uitvoering hiervan.• De kwaliteit van de eigen inspanningen en van de Douane worden door de minister van BZ en de minister van BHOS (tussentijds) gemeten en gemonitord.• De minister van BZ en de minister van BHOS hebben inzicht in de oorzaken van het eventueel niet halen van doelen van het Nederlandse exportcontrolebeleid.• Er wordt – zo nodig – actief door de minister van BZ en de minister van BHOS bijgestuurd.
5	<ul style="list-style-type: none">• De minister van BHOS informeert het parlement over resultaten van de controle en handhaving bij de doorvoer van strategische goederen via het Nederlandse grondgebied.

De basis van het onderzoek bestond uit een documentenanalyse, die is aangevuld met gesprekken en werkbezoeken. Deze methodische combinatie heeft het mogelijk gemaakt om zowel het formele kader als de uitvoering in de praktijk in beeld te brengen.

In het kader van de documentenanalyse zijn relevante beleidsdocumenten, wet- en regelgeving, interne richtlijnen, werkinstructies en rapportages bestudeerd. Deze analyse bood inzicht in de doelstellingen, verantwoordelijkheden en procedures rondom het exportcontrolebeleid.

Ter verdieping en duiding van de bevindingen uit de documentenanalyse zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers die betrokken zijn bij zowel de beleidsvorming als de uitvoering van de exportcontrole. Hierbij is gesproken met medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Douane (onderdeel van het ministerie van Financiën). De verslagen van alle gesprekken die we hebben gevoerd zijn afgestemd met de betrokkenen en dienden als input voor het rapport.

Daarnaast zijn werkbezoeken afgelegd om de uitvoering van de exportcontrole in de praktijk te observeren en te begrijpen. De gesprekken en werkbezoeken zijn gebruikt om de resultaten uit de documentenanalyse te interpreteren, te verifiëren en waar nodig aan te vullen met nadere informatie. Op deze manier is een samenhangend en betrouwbaar beeld verkregen dat als basis dient voor de beantwoording van de onderzoeksvraag en de deelvragen en toetsing aan de normen.

Methodische bijlage onderzoek HVP

Voor het analyseren van de gevolgen van de wijzigingen van het HVP voor het ambitieniveau van het plan, hebben we alle wijzigingen geordend per mijlpaal en doelstelling. De wijzigingen hebben we beoordeeld en per mijlpaal en doelstelling komen we tot een inschatting van de gevolgen voor het ambitieniveau. Het kan zijn dat deze wordt verlaagd (hetzij omdat de doelstelling wordt verlaagd, dan wel doordat door een aanpassing in de beschrijving van de mijlpaal of doelstelling blijkt dat het te behalen resultaat minder ambitieus is dan voor de wijziging), of dat deze wordt verhoogd. Ook zijn er situaties waarin er geen wijzigingen zijn, of waarin wij beoordelen dat er geen sprake is van een wijziging van het ambitieniveau. In enkele gevallen konden wij de gevolgen van de wijziging voor het ambitieniveau niet beoordelen.

De Europese Commissie weegt de mijlpalen en doelstellingen verschillend, het niet realiseren van hervormingen die de Europese Commissie als essentieel beoordeelt (en de mijlpalen die daar aan zijn gekoppeld) kan bijvoorbeeld leiden tot een korting van € 600 miljoen per hervorming (Financiën, 2025). In onze analyse gaan wij uit van aantallen mijlpalen en doelstellingen en wegen die even zwaar. Dat doen we omdat er in het HVP geen weging wordt toegekend aan verschillende mijlpalen en doelstellingen.

Per saldo stellen we vast dat er 142 mijlpalen en doelstellingen zijn opgenomen (geweest) in het HVP. Dit betreft 127 mijlpalen en doelstellingen in het originele plan en 15 nieuw toegevoegde mijlpalen en doelstellingen (12 met de wijziging in 2023 en 3 met de wijziging in november 2025). Nieuwe mijlpalen rubriceren we apart, voor zover die nadien niet nog een keer zijn gewijzigd. Wanneer dat wel het geval is, hebben we die wijziging beoordeeld. De beoordeling die we hebben uitgevoerd betreft 121 mijlpalen en doelstellingen. De overige 21 betreft 3 nieuwe mijlpalen en doelstellingen die nadien niet meer zijn gewijzigd, en 18 mijlpalen en doelstellingen die gedurende de uitvoeringsperiode zijn verwijderd. Voor beide categorieën geldt dat er geen vergelijkingsmateriaal is en dus een beoordeling van de wijziging niet relevant is. In totaal hebben we het ambitieniveau van 121 mijlpalen en doelstellingen beoordeeld.

Financiële informatie – Slotwet

Soms bevat de slotwet hogere bedragen dan het parlement eerder via begrotingswijzigingen heeft goedgekeurd. Het parlement kan de slotwet, en daarmee de daarin opgenomen overschrijdingen, goedkeuren, maar is daartoe niet verplicht. Wanneer er sprake is van dergelijke overschrijdingen, gelden onze oordelen onder het voorbehoud van parlementaire goedkeuring van de slotwet. Keurt het parlement de slotwet niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2025a). *Brief onderzoek EU-resultaatfinanciering*.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 21501-03, nr. 195.

Algemene Rekenkamer (2025b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2024 bij het ministerie van Buitenlandse Zaken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 740, nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2025c). *Verantwoord belasten – Voor een beter belastingbeleid*.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36 812, nr. 19.

Belastingdienst (2025). *Fiscale Monitor 2025. Kernresultaten*. Versie 1.5 van 21-11-2025, p. 42.

Europese Commissie (2024). *Commission Notice, Guidance on recovery and resilience plan C/2024/4618, Part I*.

Europese Rekenkamer (2026a). *Opinion 09/2026, Luxemburg*.

Europese Rekenkamer (2026b). *Opinion 10/2026, Luxemburg*.

Expertgroep Realistisch Ramen (2025). *Op drift of op koers? Analyses en aanbevelingen om beter te ramen en begroten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 865, nr. 274.

Financiën (2023). *Ambtelijk rapport Aanpak fiscale regelingen. Kansen voor lagere belastingtarieven, betere fiscale regelingen en een begrijpelijker en eenvoudiger stelsel*.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32 140, nr. 167.

Financiën (2025). *Kansen voor lagere tarieven en beter beleid – Aanpak Fiscale Regelingen voor een eenvoudiger en beter belastingstelsel*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 32 140, nr. 266.

Financiën (2026a). *Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer over nog te behalen M&D Herstel-en Veerkrachtplan*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 21 501-07, nr. 2159.

Financiën (2026b). *Brief aan de Tweede Kamer. Update Datakluis*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 31 066, nr. 1535.

PwC (2024). *Rapportage Minimumniveau Toezicht Belastingdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 066, nr. 1464.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2026). Nieuwsbericht van 6 maart 2026. *Kabinet kiest voor meer rust en duidelijkheid voor zzp'ers en opdrachtgevers*. Geraadpleegd op 21 april 2026.

Bijlage 4 Begrippenlijst

Een toelichting op veel voorkomende begrippen die we in onze rapporten gebruiken staat op: <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/v/verantwoordingsonderzoek/begrippenlijst>

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 In § 5.6 is de zin “Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is” vervangen door “We constateren dat de informatie niet volledig is met betrekking tot een gevonden datakluis bij de Belastingdienst. Deze datakluis is in 2019 ingericht, omdat de dienst achterliep met het opschonen en vernietigen van gegevens in het kader van de Algemene verordening gegevensbescherming en archiefwetgeving. De datakluis moest voorkomen dat medewerkers (mogelijk) niet-tijdig verwijderde gegevens onrechtmatig konden bereiken of verwerken. In de datakluis staan ten minste 64 miljoen documenten van de huidige directies van de Belastingdienst en van de voormalige directies Toeslagen en de Douane. In juli 2025 is de datakluis opnieuw in beeld gekomen tijdens archiefwerkzaamheden van de Belastingdienst om de informatiehuishouding verder op orde te krijgen. De Tweede Kamer is hierover pas op 15 april 2026 geïnformeerd. We wijzen erop dat ook de Algemene Rekenkamer niet eerder is geïnformeerd over deze datakluis. De mogelijke impact van de gegevens in de datakluis op de bedrijfsvoering is nog niet bekend. Gelet op het belang van een transparante verantwoording over relevante zaken had de minister van Financiën in het Jaarverslag 2025 het bestaan van de datakluis moeten melden. Dit is niet gebeurd. Daarom merken wij op dat de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag niet volledig is en daarom in samenhang moet worden gezien met de Kamerbrief van 15 april 2026.”

Bij de alinea over de financiële verantwoordingsinformatie is de zin “Maar ook hiervoor geldt dat de verantwoording in het jaarverslag niet volledig is met betrekking tot de datakluis en de mogelijke impact daarvan op de financiële stromen” toegevoegd.

We hebben het ministerie van Financiën hierover geïnformeerd en verzocht of de minister ook op deze wijziging wil reageren in zijn bestuurlijke reactie. Hieraan heeft de minister gehoor gegeven.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 11 mei 2026.

Dit document is op 20 mei 2026
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2026