

Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)

Rapport bij het Jaarverslag 2024

2025



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. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van Financiën. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2024 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2024.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Ontwikkelingen, feiten en cijfers | 7

2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en brede welvaart | 7

2.2 Feiten en cijfers ministerie | 9

3. Beleidsresultaten | 15

3.1 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 15

3.2 Hersteloperatie toeslagen vordert gestaag, aanpak aanvullende schade zorgelijk | 16

3.3 Beleidsevaluaties | 24

3.4 Totstandkoming beleidsinformatie | 27

4. Bedrijfsvoering | 28

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 28

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 29

4.3 Uitvoeringstoetsen goed uitgevoerd | 30

4.4 Onvolkomenheden | 35

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 51

4.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 84

5. Financiële informatie | 85

5.1 Oordeel over de financiële informatie | 85

5.2 Toelichting financiële oordelen | 88

5.3 Specifieke bevindingen bij verantwoorde ontvangsten/uitgaven/verplichtingen | 90

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 94

6.1 Reactie minister van Financiën | 94

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 97

Bijlagen | 100

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Financiën (IX) 2024 | 100

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 103

Bijlage 3 Literatuur | 109

Bijlage 4 Begrippenlijst | 111

Bijlage 5 Eindnoten | 114

1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Financiën (IXB) waren in 2024 de uitgaven € 26.021 miljoen, de ontvangsten € 241.850 miljoen en de aangegane verplichtingen € 50.150 miljoen. Voor Nationale Schuld (IXA) waren in 2024 de uitgaven € 50.292 miljoen, de ontvangsten € 70.942 miljoen en de aangegane verplichtingen € 50.292 miljoen.

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het begrotingsbeleid, het bevorderen van het financieel beheer bij het Rijk, de Belastingdienst, de Dienst Toeslagen en de Douane in Nederland. Bij de uitvoering van zijn taken en in de bedrijfsvoering van zijn ministerie kunnen problemen ontstaan en de minister is verantwoordelijk voor het oplossen daarvan.

De minister en het ministerie van Financiën nemen de problemen serieus. Dat helpt bij het oplossen. Wat niet helpt is dat het ministerie een groot gebrek heeft aan personeel (zie ook ons verantwoordingsonderzoek over 2023). Ook heeft het moeite om IT-systemen te verbeteren. De hersteloperatie box 3 en het herstel van de kinderopvangtoeslagaffaire vormen een zware belasting voor personeel en IT-capaciteit. Hierdoor blijven andere zaken langer liggen en is er slechts beperkt ruimte voor de broodnodige vernieuwing en vereenvoudiging van het belastingstelsel en het toeslagensysteem. We zien dat de Belastingdienst, Douane en Dienst Toeslagen bij nieuw beleid in uitvoeringstoetsen wel consistent stilstaan bij de vraag hoeveel personeel nodig is voor nieuwe wet- en regelgeving.

Op diverse manieren probeert de minister burgers met schulden bij Toeslagen of de Belastingdienst beter te helpen. Dat is ook nodig. De ouders in de toeslagenaffaire zijn bijvoorbeeld nog steeds niet allemaal volledig gecompenseerd (zie § 3.2). Daarnaast zien we dat de minister probeert te voorkomen dat burgers in de problemen komen. Dat vinden we positief. Toch moeten daarvoor sommige zaken, zoals bijvoorbeeld privacybescherming bij het gebruik van algoritmes, wel beter worden geregeld (zie § 4.5.1). En soms moet de dienstverlening aan burgers gewoon beter. Want in 2023 merkten wij problemen op bij

betalingsregelingen bij de Belastingdienst. Nu zien we dat die nog niet volledig zijn opgelost. Daardoor kunnen nog steeds burgers met diverse aflossingen onder het bestaansminimum terechtkomen. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft daarin weliswaar ook een rol, maar wij vinden dat de minister daar zelf nog meer aan kan doen (zie § 4.4.7).

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de ramingen van het begrotingstekort en de inkomsten van het Rijk. Recent heeft de Tweede Kamer vragen gesteld over de trefzekerheid van de ramingen. Uit ons onderzoek blijkt dat het ministerie de processen voor het beheer van de raming op orde heeft. Toch kunnen er ondanks een goed werkend proces wel grote afwijkingen tussen raming en realisatie optreden. Het totaal aan niet-bestede middelen over 2024 bedraagt volgens het Financieel Jaarverslag Rijk (FJR) € 18,6 miljard. We onderschrijven de conclusies van de Expertgroep Realistisch Ramen, inclusief de daarin genoemde mogelijkheden voor verbetering van de kwaliteit van de ramingen. Ook de ramingen van individuele projecten en maatregelen kunnen beter, zowel aan de uitgaven- als aan de ontvangstenkant. Daarom is een goede evaluatie van maatregelen en de budgettaire gevolgen daarvan noodzakelijk.

De hoognodige vernieuwing van de IT-systemen voor de 3 grote belastingstromen is opnieuw vertraagd (zie § 4.4.5). Deze IT-systemen zijn

nodig om € 182,6 miljard aan belastingen te innen. Er ontstaat een risico dat deze belastingen niet geïnd worden wanneer deze systemen op de lange termijn het inningsproces niet meer kunnen ondersteunen. De vertraging van de vernieuwing komt onder meer door activiteiten die nodig zijn voor de hersteloperatie box 3 (zie § 4.5.11). Daardoor is er veel minder capaciteit voor vernieuwing van IT-systemen van de Belastingdienst (zie § 4.4.1) en de Douane (zie § 4.4.4). Ook voor structurele veranderingen in het belastingstelsel en het toeslagensysteem is geen ruimte.

We zien dat het ministerie van Financiën bezig is met de aanpak van de onvolkomenheden. Maar opgelost heeft het ministerie ze nog niet. Zo lukt het de minister niet om enkele onvolkomenheden, zoals die voor inkoopprocessen, structureel op te lossen (zie hoofdstuk 4). Sinds 2018 zien we in verschillende vormen bij diverse onderdelen van het ministerie onvolkomenheden op inkopen. Voor het structureel oplossen van problemen zijn duidelijke afspraken (kaders, rollen) vereist. Ook moet regelmatig worden nagegaan of afspraken goed werken en of geleerd wordt van fouten, zodat afspraken worden verbeterd op basis van praktijkervaringen.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van Nationale Schuld



Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het ministerie van Financiën



Op totaalniveau kloppen de cijfers. Ook is het geld op totaalniveau volgens de regels besteed, met uitzondering van de verplichtingen. Er is ook onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten. Deze is niet in geld uit te drukken. Tot slot is er een onzekerheid over de juistheid van de toeslagenuitgaven. Die is grotendeels wel in geld uit te drukken.

Onvolkomenheden bij ministerie van Financiën

Bestaande onvolkomenheden	2021	2022	2023	2024	
1. M&O-beleid Belastingdienst: MKB en UHB	✗	✗	✗	✗	►
2. Inkoopbeheer Toeslagen	✗	✗	✗	✗	
3. Inkoopbeheer Douane		✗	✗	✗	
4. Beheer grote geldstromen Doaune		✗	✗	✗	►
5. IT-legacy grote belastingmiddelen			✗	✗	►
6. Inkoopbeheer beleidsdepartement			✗	✗	
7. Betalingsregelingen Belastingdienst			✗	✗	►

✗ 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 Ontwikkelingen, feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Financiële informatie
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2. Ontwikkelingen, feiten en cijfers

De minister van Financiën is op grond van de Comptabiliteitswet 2016 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 (onderdeel van het ministerie) zorgt voor het grootste deel van de inkomsten van de rijksoverheid. Begrotingshoofdstuk IXB gaat over het ministerie van Financiën. Daarnaast valt ook hoofdstuk IXA Nationale Schuld onder de minister van Financiën. In § 2.2 presenteren wij de cijfers separaat.

2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en brede welvaart

Op het beleidsterrein van het ministerie van Financiën hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan. In 2024 stond het ministerie voor langdurige en grote uitdagingen. Het kampt onder meer met problemen uit het verleden die hersteld moeten worden. Voorbeelden zijn de hersteloperatie naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagenaffaire (zie § 3.2) en het herstel belastingheffing 'box 3' vanwege de arresten van de Hoge Raad op 6 juni 2024 (zie § 4.5.11).

Tegelijkertijd moet de minister werken aan de toekomstbestendigheid van zijn beleid. Hij moet een nieuw box 3-wetsvoorstel voorbereiden en het huidige toeslagen- en belastingstelsel vragen nadrukkelijk om vereenvoudiging. Bovendien moet de ICT bij zowel de Belastingdienst (zie § 4.4.5) als de Douane (zie § 4.4.4) worden vernieuwd.

Sinds 2018 rapporteert het CBS in de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals de stand en ontwikkeling van de brede welvaart. Brede welvaart is meer dan materiële welvaart of economische groei. De definitie zoals die wordt

gebruikt in de monitor luidt: de kwaliteit van leven hier en nu, en de mate waarin deze ten koste gaat van de brede welvaart van latere generaties of van die van mensen elders in de wereld.

Voor de overheid is het relevant om te weten hoe het overheidsbeleid de brede welvaart kan beïnvloeden. Directe verbanden met beleidsmaatregelen zijn daarbij overigens niet altijd te leggen.

In de factsheet 2025 Brede Welvaart bij de begroting van het ministerie van Financiën en de Miljoenennota 2024 rapporteert het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) onder andere over bestaanszekerheid in een betrouwbaar bestel. Hierin gaat het CBS in op het percentage huishoudens met geregistreerde problematische schulden (8,9% en stijgend), het percentage van de bevolking dat het risico loopt op armoede of sociale uitsluiting (15,4% en dalend) en het percentage van de bevolking met zorgen over hun financiële toekomst (26,1%). In ons onderzoek naar de onvolkomenheid bij betalingsregelingen (zie § 4.4.7) beschrijven we enkele rijksbrede initiatieven om het ontstaan of verergeren van problematische schulden te beperken. Zo is het belangrijk dat verschillende schuldeisers, waaronder de Belastingdienst, verantwoordelijkheid nemen om problematische schulden te helpen voorkomen.

De factsheet 2024 Brede Welvaart bevat een passage over belastingen. Hierin staan de belastingmoraal (4,31 op een schaal van 1 tot 5) en het vertrouwen in de Belastingdienst (3,36 op een schaal van 1 tot 5) centraal. Beide kunnen worden geschaad door falen en fouten van de overheid. Dat maakt een adequate aanpak van de hersteloperatie bij box 3 extra belangrijk (zie § 4.5.11).

Als de Belastingdienst te weinig toezicht houdt, kan dat ertoe leiden dat burgers en bedrijven op lange termijn de belastingwet- en regelgeving minder goed naleven en dat heeft negatieve impact op de belastingmoraal. De minister onderschrijft dat risico. Tegelijkertijd zien we in ons onderzoek naar de onvolkomenheid op het beleid van de Belastingdienst tegen misbruik en oneigenlijk gebruik (zie § 4.4.1) dat de beschikbare personele capaciteit voor toezicht onder druk staat. Daarom is het noodzakelijk dat de minister weet hoeveel personele capaciteit nodig is om het toezicht op een acceptabel niveau te krijgen.

Meer informatie over de factsheets brede welvaart is te vinden op de website van het CBS: www.cbs.nl.

2.2 Feiten en cijfers ministerie

Het ministerie van Financiën (IXB) heeft in 2024 € 26.021 miljoen uitgegeven. Dit is 6,8% van de totale rijksuitgaven over 2024. Daarnaast is het ministerie van Financiën (IXB) verplichtingen aangegaan voor € 50.150 miljoen. De totale ontvangsten bedragen € 241.850 miljoen, waarvan € 235.913 miljoen bestaat uit belastingontvangsten (verantwoord in de beleidsartikelen: 1 Belastingen, 6 BTW-compensatiefonds en 9 Douane).

Tabel 1 Ministerie van Financiën (begrotingshoofdstuk IXB) in miljoenen € en aantallen fte's

	2022	2023	2024
Verplichtingen	27.037	21.166	50.150
Uitgaven	11.679	14.559	26.021
Overige ontvangsten	3.738	4.880	5.937
Belastingontvangsten	182.248	217.765	235.913
Totale ontvangsten	185.986	222.645	241.850
Fte's	34.909	36.842	39.294

De cijfers in deze paragraaf zijn gebaseerd op het jaarverslag van het ministerie van Financiën over 2024. 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.

Verplichtingen IXB Financiën

De verplichtingen van het ministerie van Financiën (IXB) zijn sterk gestegen in 2024: van € 21.166 miljoen in 2023 naar € 50.150 miljoen in 2024. Dit heeft vooral te maken met een aandeelhouderslening van € 25.000 miljoen die aan TenneT is verstrekt. De Nederlandse staat is deze verplichting aangegaan om het elektriciteitsnet toekomstbestendig te maken.

Uitgaven IXB Financiën

Tabel 2 Ministerie van Financiën (IXB) realisatieverschillen uitgaven
2023 en 2024 in miljoenen €

Uitgaven per artikel	2023	2024	Vershil
1. Belastingen	3.345	3.918	573
2. Financiële markten	996	28	-968
3. Financieringsactiviteiten publiek-private sector	2.742	13.774	11.033
4. Internationale financiële betrekkingen	422	530	108
5. Exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen	255	211	-43
6. Btw-compensatiefonds	4.038	4.485	447
8. Apparaat (niet-beleidsartikel)	403	446	43
9. Douane	768	1.037	270
13. Toeslagen	1.592	1.591	-1
Totaal	14.559	26.021	11.461

Tabel 2 laat de ontwikkeling zien van de gerealiseerde uitgaven van het ministerie van Financiën. In totaal gaf het ministerie € 11.461 miljoen meer uit dan in 2023. De grootste verandering zat bij het beleidsartikel voor financieringsactiviteiten publiek-private sector. Dit betreft de extra uitgaven die het ministerie heeft gedaan om in de financieringsbehoefte van TenneT te kunnen voorzien (€ 13.100 miljoen in 2024).

Ontvangsten IXB Financiën

Tabel 3 Totale belastingontvangsten van de Staat in miljoenen €

Totale belastingontvangsten van de Staat	2023	2024
Totale belastingontvangsten van de Staat	263.188	283.807
-/- Ontvangsten voor Gemeentefonds, Provinciefonds en BES-Fonds	45.423	47.894
Totale belastingontvangsten in verantwoording IXB Financiën	217.765	235.913

Totale belastingontvangsten van de Staat

Het verantwoorde bedrag aan ontvangsten in de verschillende beleidsartikelen van Financiën geeft een onvolledig beeld van de totaal geïnde belastingontvangsten van de Staat. Het ministerie van Financiën heeft in 2024 namelijk in totaal € 283.807

miljoen belastingontvangsten geïnd voor de Staat. Van de geïnde belastingontvangsten gaan bedragen naar het Gemeentefonds, Provinciefonds en BES-Fonds volgens de wetgeving voor deze fondsen (€ 47.894 miljoen). De belastingontvangsten die verantwoord zijn in het jaarverslag van het ministerie van Financiën bedragen in totaal € 235.913 miljoen (tabel 3 en 5).

In 2024 zijn de totale belastingontvangsten van de Staat gestegen met € 20.619 miljoen (van € 263.188 miljoen in 2023 naar € 283.807 in 2024).

De stijging is grotendeels toe te schrijven aan economische groei. Met name de inkomstenbelasting en loonbelasting laten in 2024 een aanzienlijke toename zien. Deze stijging is het directe gevolg van hogere lonen en een dalende werkloosheid, waardoor de belastinggrondslag van deze belastingen toeneemt. Voor een nadere toelichting op de ontwikkeling van de belastingontvangsten verwijzen we naar het Financieel Jaarverslag Rijk 2024 (inclusief bijlage 3).

Ontvangsten in de verantwoording van IXB Financiën

In het jaarverslag van het ministerie zijn belasting- en niet-belastingontvangsten (overige ontvangsten) verantwoord. Het ministerie van Financiën heeft totaal € 241.850 miljoen aan ontvangsten verantwoord in 2024 (tabel 4a). Hiervan bestaat zoals eerder vermeld € 235.913 miljoen uit belastingontvangsten (tabel 4b). De Belastingdienst en Douane heffen en innen onder meer inkomstenbelasting, kansspelbelasting en accijnzen op alcohol, tabak en brandstof. De totale *overige ontvangsten* van het ministerie bedragen € 5.937 miljoen (tabel 4b). Deze *niet-belastingontvangsten* bestaan voornamelijk uit dividend, terugbetaalde leningen en rente.

Tabel 4a Ministerie van Financiën (IXB) realisatieverschillen ontvangsten
2023 en 2024 in miljoenen €

Totale ontvangsten per artikel		2023	2024	Vershil
1.	Belastingen	215.183	215.154	-29
2.	Financiële markten	20	15	-5
3.	Financieringsactiviteiten publiek-private sector	2.780	3.163	382
4.	Internationale financiële betrekkingen	421	604	183
5.	Exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen	130	157	27
6.	Btw-compensatiefonds	4.038	4.485	447
8.	Apparaat (niet-beleidsartikel)	70	69	-1
9.	Douane	2	18.203	18.201
13.	Toeslagen	0	1	1
Totaal		222.645	241.850	19.205

Tabel 4b Ministerie van Financiën (IXB) splitsing belasting- en overige ontvangsten
2024 in miljoenen €

	Belasting ontvangsten	Overige ontvangsten	Totaal 2024
1. Belastingen	213.262	1.892	215.154
2. Financiële markten		15	15
3. Financieringsactiviteiten publiek-private sector		3.163	3.163
4. Internationale financiële betrekkingen		604	604
5. Exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen		157	157
6. Btw-compensatiefonds	4.485		4.485
8. Apparaat (niet-beleidsartikel)		69	69
9. Douane	18.167	36	18.203
13. Toeslagen		1	1
Totaal	235.913	5.937	241.850

In tabel 4b laten we zien onder welke beleidsartikelen de belastingontvangsten in het jaarverslag van het ministerie zijn verantwoord. De belastingontvangsten van de Douane worden verantwoord op artikel 9 (€ 18.167 miljoen). Vanaf 2024 worden de belastingontvangsten die de Douane int verantwoord op artikel 9. Voordien werden

deze ontvangsten niet opgesplitst en verantwoord op artikel 1. De belastingontvangsten van de Belastingdienst (€ 213.262 miljoen) worden verantwoord op artikel 1 Belastingen. Het Btw-compensatiefonds (artikel 6) wordt ook gevoed uit de belastingontvangsten (€ 4.485 miljoen).

Toelichting uitgaven IXA Nationale Schuld

Tabel 5a Nationale Schuld (begrotingshoofdstuk IXA) in miljoenen €

	2022	2023	2024
Verplichtingen	37.902	57.766	50.292
Uitgaven	37.902	57.766	50.292
Ontvangsten	79.587	70.982	70.942

Tabel 5b Nationale Schuld (IXA) realisatieverschillen uitgaven 2023 en 2024 in miljoenen €

Beleidsartikel	2023	2024	Vershil
11. Financiering staatsschuld	52.895	44.362	-8.533
12. Kasbeheer	4.871	5.930	1.059
Totaal	57.766	50.292	-7.474

Voor Nationale Schuld (IXA) zijn de uitgaven dit jaar € 50.292 miljoen (inclusief rentekosten). Tabellen 5a en 5b laten de ontwikkeling zien van de gerealiseerde uitgaven voor Nationale Schuld. In totaal is er € 7.474 miljoen minder uitgegeven dan in 2023. Het grootste verschil zit bij het beleidsartikel voor de financiering van de staatsschuld. De uitgaven voor Nationale Schuld (IXA) zijn in 2024 lager omdat er minder is afgelost dan vorig jaar.

Tabel 5c Nationale Schuld (IXA) realisatieverschillen rentekosten 2023 en 2024 in miljoenen €

Uitgaven	2023	2024	Vershil
Uitgaven (exclusief rentekosten op kasbasis)	50.176	40.783	-9.393
Rentekosten (transactie basis)	7.590	9.509	1.919
Totaal	57.766	50.292	-7.474

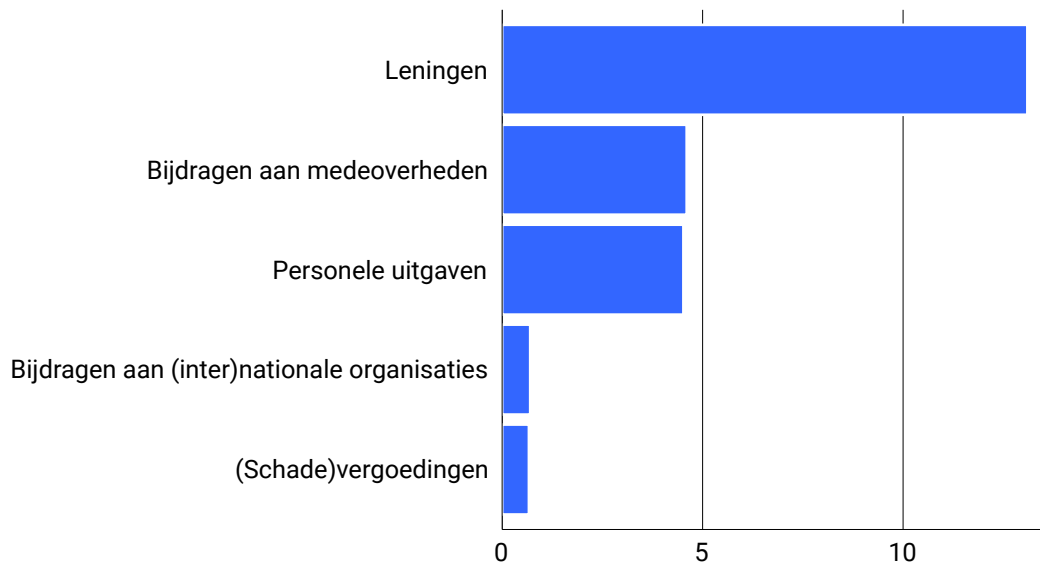
De rentekosten van Nationale Schuld (IXA) bedroegen in 2024 € 9.509 miljoen (tabel 5c). De rentekosten bedragen 18,9% van de totale uitgaven van Nationale Schuld (IXA). Dit was in 2024 € 1.919 miljoen meer dan in 2023. De stijging van de rentekosten in 2024 komt vooral doordat de staat meer heeft geleend. Hoewel de rente per lening soms lager was, moest over een groter totaalbedrag rente worden betaald, waardoor de totale rentekosten zijn gestegen.

Figuur 1 *Uitgaven ministerie van Financiën in 2024 (op basis van realisatiecijfers van het ministerie van Financiën)*

€ 13 miljard is uitgeleend aan TenneT

In miljarden €

■ Uitgaven (realisatiecijfers)



Bron: de indeling van de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën.

3.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we beleidsresultaten. In § 3.1 beschrijven we hoe de minister zelf rapporteert over het bereiken van zijn beleidsdoelen. Vervolgens gaan we in op de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van Financiën bij de hersteloperatie toeslagen. Daarna gaan we in op de fiscale regelingen die de minister in 2024 heeft laten evalueren.

We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van Financiën in § 3.4.

In de *Staat van de rijksverantwoording 2024* geven we een rijksbreed beeld van de kabinetsresultaten, de uitkomsten van dit hoofdstuk bieden daarvoor een basis.

3.1 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 hersteloperatie toeslagen en het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in zijn jaarverslag en in de voortgangsrapportages hersteloperatie toeslagen.

Tabel 6 De bereikte resultaten, zoals de minister van Financiën rapporteerde in openbare bronnen (bedragen in miljoenen €)

Maatregel	Doel	Financieel belang in 2024 (x € 1 miljoen)	Resultaat/inzet (zelfrapportage minister)
Hersteloperatie toeslagen	Het erkennen van het onrecht dat toeslagenouders 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.	€ 1.840	In 2024 zijn grote stappen gezet. Toch loopt het financieel herstel vertraging op. Op 3 onderdelen ziet de minister nog risico's voor een spoedige afwikkeling van de hersteloperatie, namelijk: 1. Oplevering ouderdossiers; 2. Afdoening bezwaren; 3. Afwikkeling aanvullende schade
Herstel- en veerkrachtplan (HVP)	Met het Nederlandse HVP maakt Nederland aanspraak op € 5,4 miljard. Meer dan de helft daarvan gaat naar groene en klimaat-gerelateerde maatregelen. Daarmee draagt Nederland bij aan het behalen van de nationale klimaatdoelen en het versnellen van de energietransitie.	€ 2.500	In 2024 heeft Nederland de eerste 2 betaalverzoeken (resp. € 1,3 en € 1,2 miljard) ingediend bij de Europese Commissie, waarvan het eerste is uitbetaald. Vertraging van de uitvoering van de maatregelen in het Nederlandse HVP zal leiden tot opschorting of korting op de Nederlandse HVP-middelen.

3.2 Hersteloperatie toeslagen vordert gestaag, aanpak aanvullende schade zorgelijk

Tussen 2004 en 2019 zijn tienduizenden ouders door de Belastingdienst Toeslagen in grote problemen gebracht doordat zij onterecht kinderopvangtoeslag moesten terugbetalen. Het kabinet probeert om met de hersteloperatie toeslagen recht te doen aan ouders en gezinnen die onrecht is aangedaan. Vanwege het grote maatschappelijke belang en de financiële omvang onderzoeken wij sinds 2020 hoe het financiële herstel van toeslagenouders verloopt. Daarnaast doen we onderzoek naar de rechtmatigheid van de hersteloperatie; onze bevindingen daarover staan in hoofdstuk 5.

Ouders die zich hebben aangemeld bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) starten met een *eerste toets*. Daarin wordt beoordeeld of een ouder gedupeerd is en of een ouder in aanmerking komt voor financieel herstel. Als dat het geval is,

ontvangen deze toeslagenouders een tegemoetkoming van € 30.000. Na de eerste toets komen zij ook in aanmerking voor de schuldenaanpak. Daarnaast zijn er specifieke regelingen voor bijvoorbeeld de kinderen en ex-toeslagpartners.

Na de eerste toets volgt de *integrale beoordeling*. Hierin wordt per toeslagjaar beoordeeld of een ouder aanspraak kan maken op een herstelregeling. De wettelijke termijn voor deze integrale beoordeling is maximaal 1 jaar. In de praktijk moeten de meeste ouders veel langer op de uitkomst van deze beoordeling wachten. Het doel van het kabinet is om de integrale beoordelingen in 2025 af te ronden.

Toeslagenouders die meer schade hebben geleden dan wat zij vergoed hebben gekregen in de integrale beoordeling, kunnen vervolgens nog een ‘verzoek *aanvullende schade*’ indienen. Tot 2023 kon dit alleen bij de Commissie Werkelijke Schade (CWS). Ouders die zich bij de CWS aanmeldden, moesten lang wachten op een beoordeling. Het aantal meldingen en de voortgang bij de CWS zijn al langer een knelpunt. In september 2023 heeft de minister daarom aanpassingen doorgevoerd in de structuur en de samenstelling van de CWS. Daarnaast zijn 3 nieuwe schaderoutes opgezet, waarvan de kenmerken in figuur 2 zijn weergegeven:

1. de regieroute vaststellingsovereenkomst (regieroute-VSO);
2. de route via de Stichting (Gelijk)waardig Herstel (SGH);
3. de digitale route.

In aanvulling op de 4 schaderoutes is het ook nog mogelijk dat toeslagenouders aanvullende schade vergoed krijgen via mediation op een bezwaarschrift.

Figuur 2 Kenmerken aanvullende schaderoutes hersteloperatie Toeslagen

4 aanvullende regelingen: de verschillende kenmerken

Commissie Werkelijke Schade (CWS)	Regieroute VSO (vaststellings- overeenkomst)	Stichting (Gelijk)- waardig Herstel (SGH)	Digitale route
Sinds juni 2020	Sinds aug. 2023	Sinds sept. 2023 <i>formeel: juli 2024</i>	Sinds dec. 2024
Maatwerk: gedetailleerde schadeberekening, op onderdelen forfaitair	Maatwerk: gedetailleerde schadeberekening, op onderdelen forfaitair	Forfaitair: vaste schade- posten voor iedereen	Forfaitair: (beperkt aantal) vaste schadeposten voor iedereen
			
CWS schadekader	CWS schadekader	SGH Herstelmodel	Variant SGH Herst.
			
Publiekrechtelijk Besluiten met mogelijkheid voor bezwaar en (hoger) beroep	Privaatrechtelijk Vaststellings- overeenkomst	Privaatrechtelijk Vaststellings- overeenkomst	Privaatrechtelijk Vaststellings- overeenkomst

Het kabinetsdoel is om de aanvullende schadeverzoeken in 2027 af te ronden.

Daarbij moet het vergoeden van schade volgens het kabinet steeds op een ‘uitlegbare’ wijze plaatsvinden.

Wij lichten in de volgende paragrafen toe of er in 2024 bij de hersteloperatie toeslagen voldoende voortgang is geboekt en of het vergoeden van aanvullende schade op een uitlegbare wijze plaatsvindt. Daarbij hebben we gekeken of de uitkomsten bij de verschillende routes navolgbaar zijn en of deze in verhouding zijn met de uitkomsten bij de andere routes. Aan het eind van dit hoofdstuk gaan we in op de financiële kant van de hersteloperatie en in hoofdstuk 5 op de rechtmatigheid.

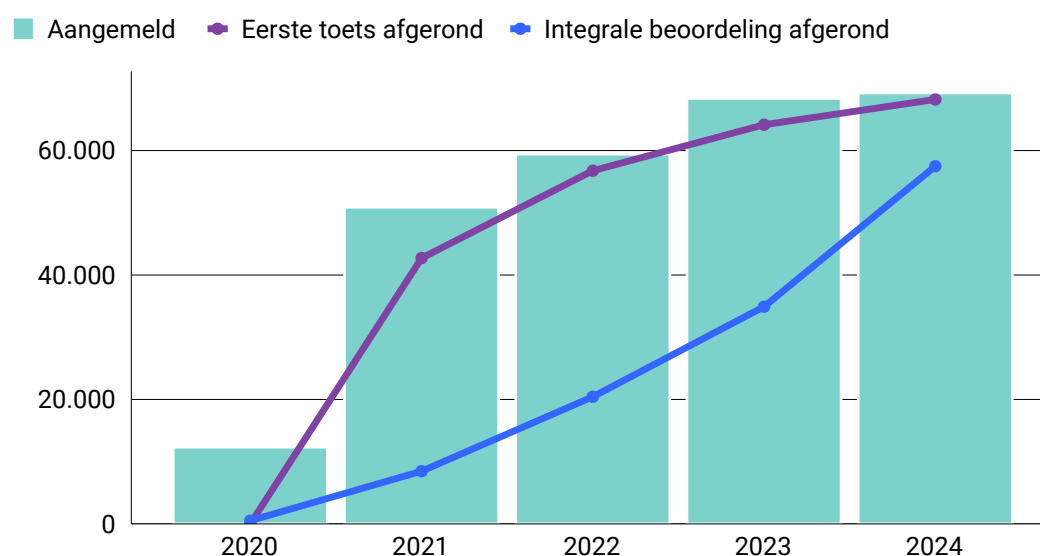
Hersteloperatie versneld, maar nog onvoldoende voortgang bij aanvullende schade

We constateren dat UHT de doelstellingen voor de eerste toets en de integrale beoordeling in 2024 heeft gehaald. Tot en met 2024 hebben 69.251 ouders zich aangemeld bij UHT. De eerste toetsen zijn zo goed als afgerond. Ook heeft UHT 57.479 integrale beoordelingen afgerond (zie figuur 3). Daarmee ligt UHT op koers om de resterende integrale beoordelingen in 2025 af te ronden. Eind 2024 is bij 40.342 ouders vastgesteld dat zij gedupeerd zijn, zij hebben in ieder geval een deel van hun schade vergoed gekregen.

Figuur 3 Voortgang eerste toets en integrale beoordelingen

In 2024 heeft de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) ruim 22.500 integrale beoordelingen afgerond

Aantal ouders



De minister heeft in september 2023 de aanvullende schaderoutes aangepast en dat heeft in 2024 geleid tot verbetering en versnelling. De voortgang van de 4 schaderoutes is weergegeven in tabel 7. Tot en met 2024 zijn er 8.370 aanvullende schadeverzoeken ingediend en 1.276 verzoeken afgerond met een vaststellingsovereenkomst (VSO) of beschikking, waarvan 818 in 2024. Deze versnelling is onvoldoende om in 2027 alle aanvullende schadeverzoeken te kunnen afronden. In het rapport *Minder beloven meer doen* verwacht de commissie-Van Dam (2025) dat maximaal 26.000 ouders een verzoek aanvullende schade zullen indienen. Als deze prognose uitkomt moeten er in de komende 3 jaar gemiddeld 8.000 schadeverzoeken per jaar worden afgerond. Dat is fors meer dan de 818 schadeverzoeken die in 2024 zijn afgerond. Zonder aanzienlijke versnelling kan het voor ouders nog jaren duren voordat de schadeverzoeken zijn afgerond.

Per schaderoute ziet de voortgang er als volgt uit:

1. De CWS is in 2024 versneld, vergeleken met 2023 heeft de commissie ongeveer 2 keer zoveel adviezen afgegeven. Ook heeft de CWS het doel gehaald om 15 adviezen per week af te geven. Tegelijkertijd is deze versnelling nog onvoldoende gelet op de grote opgave.
2. De regieroute-VSO (vaststellingsovereenkomst) heeft de doelstelling voor 2024 gehaald. De opschaling van de route is nog vrij beperkt en de route is alleen toegankelijk op uitnodiging.
3. De SGH-route begon in september 2023 als een pilot en is in juli 2024 geformaliseerd. De doorstart verliep moeizaam, waardoor er tussen juli en november 2024 nauwelijks vaststellingsovereenkomsten (VSO's) zijn ondertekend. In november 2024 is de SGH-route weer opgestart, maar de gewenste opschaling is in 2024 niet gehaald. Desondanks zijn er, in verhouding tot de andere schaderoutes, relatief veel ouders via deze schaderoute geholpen. Daarnaast draagt de herstel-aanpak van SGH, die mede is ontworpen door toeslagenouders en het verhaal van de ouder als vertrekpunt neemt, bij aan het emotioneel herstel.
4. De digitale route is pas in december 2024 gestart, voor een kleine groep ouders, op uitnodiging. Daardoor is de voortgang beperkt.

Tabel 7 Voortgang van de aanvullende schaderoutes

Stand per 31-12-2024	Commissie Werkelijke Schade	Regieroute VSO	Stichting (Gelijk) waardig Herstel	Digitale route	Totale voortgang schaderoutes
Genomen besluit of ondertekende vaststellingsovereenkomst (VSO)	736 besluiten	74 VSO's	459 VSO's	7 VSO's	1.276 besluiten en VSO's
Waarvan in 2024	298 besluiten	66 VSO's	447 VSO's	7 VSO's	818 besluiten en VSO's
Niet akkoord of gestopt	295 ouders	19 ouders	68 ouders		382 ouders
Nog niet afgerond	4.468 nog niet afgerond	76 nog niet afgerond	2.146 nog niet afgerond	22 nog niet afgerond	6.712 nog niet afgerond
Aanmeldingen	5.499 aanmeldingen	169 aanmeldingen	2.673 aanmeldingen	29 aanmeldingen	8.370 aanmeldingen

Uitkomsten schaderoutes navolgbaar, maar stelsel beperkt uitlegbaar

Ook de uitlegbaarheid van de schaderoutes is van belang. Bij het ministerie van Financiën leefden vooral zorgen over de uitlegbaarheid van de SGH-route. We hebben daarom bij alle schaderoutes gekeken of er in dossiers wordt vastgelegd waarom schadeposten wel of niet zijn toegekend. We constateren dat de uitkomsten bij alle schaderoutes in opzet navolgbaar tot stand zijn gekomen. Maar we hebben in ons onderzoek niet kunnen vaststellen hoe de schade die aan een ouder wordt toegekend in de ene schaderoute zich verhoudt tot die in andere schaderoutes. Dit komt omdat iedere schaderoute een eigen werkwijze heeft en er verschillende (varianten van) schadekaders worden gebruikt. Ook kan het aantal en soort problemen van de ouders per route van elkaar verschillen.

In het rapport *Minder beloven, meer doen* komt de commissie-Van Dam (2025) tot vergelijkbare bevindingen. Zij constateert dat het stelsel voor ouders met aanvullende schade onoverzichtelijk is. Ook leveren de verschillende schaderoutes verschillende bedragen op. De commissie-Van Dam heeft in het rapport adviezen opgenomen om het proces voor aanvullende schade te versnellen en te verbeteren.

Het kabinet heeft op 14 maart 2025 aangegeven het advies om het stelsel te vereenvoudigen en met 1 uniform schadekader te werken 'ten eerste' te omarmen. Concreet neemt het kabinet het advies over om met 2 schaderoutes te werken: een route via SGH en een 'zelfstandige' route. Het ontwikkelen van 1 uniform schadekader en het uitwerken van de zelfstandige route krijgen daarbij 'de hoogste prioriteit'.

Afronding van bezwaarschriften versneld

Ouders die het oneens zijn met een besluit van UHT kunnen daar een bezwaar tegen indienen. Tot en met 2024 zijn er 14.145 bezwaren ingediend, waarvan bijna 90% tegen de uitkomst van de eerste toets en de integrale beoordeling. Daarnaast zijn er bezwaren ingediend tegen de uitkomst van de CWS en specifieke regelingen (zoals de kindregeling). UHT moet binnen maximaal 18 weken een beslissing nemen over een bezwaar. Bij veel van de bezwaren heeft de Bezwaarschriftenadviescommissie (BAC) een adviserende rol. Het kabinet streeft ernaar om de bezwaren op de eerste toets in 2024 af te ronden en de bezwaren op de integrale beoordeling in 2026.

We zien in de praktijk dat de maximale beslistermijn in geen enkel geval wordt gehaald. Dit komt doordat het aantal ingediende bezwaren tot 2024 fors hoger was dan het aantal bezwaren dat UHT en de BAC konden afhandelen. We zien dat UHT en de BAC in 2024 maatregelen hebben genomen, waardoor de processen zijn verbeterd en versneld. Tot en met 2024 zijn 5.603 bezwaren afgerond of door de indiener

ingetrokken, waarvan 3.672 in 2024. De doelstelling om de bezwaren op de eerste toets in 2024 af te ronden hebben UHT en de BAC gehaald. Eind 2024 was het streven om uiterlijk in 2026 alle bezwaren tegen de integrale beoordeling af te ronden. Dat is ambitieus maar volgens de betrokken partijen nog wel haalbaar.

De Raad van State heeft op 26 maart 2025 uitspraak gedaan over de termijn waarbinnen UHT bij een gegrond beroep tegen het niet tijdig afronden van een bezwaar alsnog een besluit moet nemen en de hoogte van de nadere dwangsom die daarbij geldt. In de uitspraak geeft de Raad van State aan dat de hersteloperatie onder meer is vastgelopen door de onrealistisch korte beslistermijn die de wetgever heeft bepaald voor het beslissen op bezwaarschriften. Daardoor helpt ook het aanspannen van rechtszaken en het opleggen van rechterlijke dwangsommen niet om een snellere beslissing af te dwingen. Daarom heeft de Raad van State besloten om UHT in het vervolg 60 weken langer de tijd te geven om te beslissen op bezwaarschriften.

Tot en met 2024 is € 5,7 miljard uitgegeven

De benodigde financiële middelen voor de hersteloperatie toeslagen zijn eind 2024 geraamd op circa € 11,5 miljard. De helft hiervan, namelijk € 5,7 miljard, is inmiddels uitgegeven. De onderverdeling en de realisatie van de financiële middelen is weer-gegeven in tabel 8.

Tabel 8 Financiën hersteloperatie (bedragen in € mln., afrondingsverschillen mogelijk)

Categorie	Realisatie 2020-2024	Raming 2025-2028	Reservering	Totaal
Compensatieregeling	€ 1.707	€ 278		€ 1.985
Aanvullende schade*	€ 133	€ 2.419		€ 2.552
Schuldenaanpak*	€ 1.524	€ 278		€ 1.802
Specifieke regelingen*	€ 1.017	€ 374		€ 1.391
Dwangsommen	€ 107	€ 50		€ 157
Uitvoeringskosten Financiën	€ 1.260	€ 918		€ 2.177
Aanvullende post			€ 1.414	€ 1.414
Totaal	€ 5.748	€ 4.317	€ 1.414	€ 11.479

**inclusief uitvoeringskosten van betrokken organisaties die niet onder het ministerie van Financiën vallen*

In 2024 is er vooral extra geld beschikbaar gesteld voor de vergoeding van aanvullende schade, namelijk € 2,3 miljard. Ook zijn de meerjarige uitvoeringskosten voor het ministerie van Financiën in 2024 met € 757 miljoen naar boven bijgesteld: van € 1.420 miljoen naar € 2.177 miljoen.

Conclusies

Samengevat zijn onze conclusies als volgt:

- De hersteloperatie toeslagen is in 2024 versneld. De eerste toetsen zijn afgerond. Ook de doelstelling voor de integrale beoordelingen is gehaald.
- De afronding van aanvullende schadeverzoeken is in 2024 verbeterd en versneld. Deze versnelling is nog niet genoeg om in 2027 de aanvullende schadeverzoeken te kunnen afronden.
- De uitkomsten bij de schaderoutes zijn in opzet navolgbaar. We hebben niet kunnen vaststellen hoe de schade die aan een ouder wordt toegekend in een schaderoute zich verhoudt tot die in andere schaderoutes. Dit komt doordat iedere schaderoute een andere werkwijze heeft, andere doelgroepen kan aanspreken en een eigen (variant van een) schadekader gebruikt. De commissie-Van Dam geeft aan dat het schadestelsel voor ouders onoverzichtelijk is en dat de verschillen tussen de schaderoutes leiden tot onzekerheid.
- De afronding van bezwaarschriften in 2024 is versneld. Het streven om de bezwaren op de integrale beoordeling in 2026 af te ronden is ambitieus, maar volgens de betrokken partijen haalbaar.

De hersteloperatie is op verschillende onderdelen weliswaar verbeterd en versneld, maar de wettelijke termijnen worden veelal niet gehaald. Het financiële herstel duurt voor de meeste ouders veel te lang en kan zelfs nog jaren duren.

Oordeel over de beleidsresultaten

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre de resultaten van het gevoerde beleid van de minister 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.

We beoordelen de voortgang van het financiële herstel van toeslagenouders, net als in eerdere jaren, als zorgelijk. We vinden het positief dat UHT de doelstellingen voor de eerste toets en de integrale beoordeling in 2024 heeft gehaald. Ook zijn we voorzichtig positief over de versnelling bij het afronden van bezwaarschriften. Daar staat tegenover dat de voortgang bij het afronden van aanvullende schadeverzoeken nog ontoereikend is. Ook is het schadestelsel beperkt uitlegbaar en onoverzichtelijk voor

ouders. Tot slot zien we in ons rechtmatigheidsoordeel dat de tolerantiegrens wordt overschreden door fouten en onzekerheden bij de hersteloperatie. Dit lichten we verder toe in hoofdstuk 5.

Het is goed dat het kabinet, in reactie op de adviezen van de commissie-Van Dam, heeft besloten om het stelsel van aanvullende schade in 2025 te vereenvoudigen en te gaan werken met 1 uniform schadekader. Daarbij is het wel van belang dat er snel duidelijkheid komt over de precieze uitwerking van het schadestelsel, want de aanmeldtermijn voor het indienen van een schadeverzoek loopt tot 1 juli 2025 en (nog) niet alle toeslagenouders kunnen zich aanmelden voor de SGH-route.

Met betrekking tot de rechtmatigheidscontrole van vaststellingsovereenkomsten toetsen we of deze zo objectief mogelijk en via een ordelijke werkwijze tot stand komen. Dit lichten we verder toe in § 4.5.10.

Oordeel



3.3 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.

De minister van Financiën schrijft in een brief aan de Tweede Kamer (17 december 2024a) dat het de bedoeling is dat departementen vanaf 2025 jaarlijks meer inzicht geven in de opvolging van bevindingen en aanbevelingen uit periodieke rapportages. Daarnaast komt er een vast format voor de samenvatting van de periodieke rapportages. Ook moet beter duidelijk worden welk deel van de begroting de in de SEA opgenomen evaluaties afdekken.

Voor de controlerende taak van het parlement is dit 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 naar aanleiding van de motie-Van Vroonhoven/Vermeer gevraagd de SEA's bij de begrotingshoofdstukken te beoordelen. Over het verantwoordingsjaar 2024 hebben we onderzoek gedaan naar beleidsevaluaties van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO) en van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN).

Eén van de instrumenten die de minister kan inzetten om zijn 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 ministers van de vakdepartementen.
- 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 gederfde belastingopbrengsten. De gederfde belastingopbrengsten van de fiscale regelingen zijn terug te vinden in de verantwoording van de minister van Financiën.

Het financieel belang van de fiscale regelingen van het ministerie van Financiën is voor 2024 geraamd op € 61.297 miljoen.

In 2024 heeft de minister van Financiën 10 fiscale regelingen laten evalueren. In tabel 9 staat een overzicht van deze regelingen en de belangrijkste uitkomsten.

Tabel 9 Fiscale regelingen die in 2024 door de minister zijn geëvalueerd

Geëvalueerde regeling	Belang 2024 (in € mln.)	Doeltreffend	Doelmatig
Giftenaftrek inkomensbelasting 2016-2021	447	Ja	Nee
Giftenaftrek vennootschapsbelasting (vpb) 2016-2021	11	Ja	Nee
Laag vpb-tarief	2.958	Beperkt	Nee
Algemene heffingskorting	27.598	Ja	Onzeker
Ouderenkorting	5.335	Onzeker	Ja
Alleenstaande ouderenkorting	687	Onzeker	Ja
Btw Nultarief zonnepanelen	41	Onzeker	Onzeker
Dienstitjd vrijstelling voor werknemers met een dienstitjd van 25 of 40 jaar	35	Beperkt	Nee
Algemene schenkingsvrijstelling voor kinderen	41	Ja	Beperkt
Schenkingsvrijstelling voor dure studies	Verwaarloosbaar	Ja	Ja

De evaluaties zijn naar de Tweede Kamer gestuurd, maar nog niet allemaal voorzien van een kabinetsreactie. Ook heeft er nog geen behandeling in de Tweede Kamer plaatsgevonden. Voor detailinformatie over de conclusies van de evaluaties verwijzen we naar de daarover verstuurd of nog te versturen informatie aan het parlement. Om de informatie eenvoudiger te kunnen vinden, bevelen we aan om de evaluaties van fiscale regelingen ook op te nemen op de eerdergenoemde website van het ministerie van Financiën: <https://evaluaties.rijksfinancien.nl/>.

3.4 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, zoals de beschikbaarheid van pinbetalingen (artikel 2) of het percentage huishoudens dat binnen 5 kilometer contant geld kan opnemen. Een *kengetal* geeft weer hoeveel er is gedaan, zoals het aantal verstrekte exportkredietverzekeringen (artikel 5). 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 2024* van het ministerie van Financiën (begrotingshoofdstukken IXA en IXB) 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:

De totstandkoming van het jaarverslag ten aanzien van de kengetallen en indicatoren bij de artikelen 2, 3 en 5 is niet ordelijk verlopen. Noodzakelijke interne controles zijn niet toereikend uitgevoerd. De Auditdienst Rijk (ADR) heeft op onderdelen moeten bijsturen of de controle zelf moeten uitvoeren.

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.

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het ministerie van Financiën. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2023 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van Financiën in het *Jaarverslag 2024* verstrekt (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Voor een goede bedrijfsvoering is het belangrijk dat van tevoren duidelijk is of nieuwe wet- en regelgeving uitvoerbaar is. De minister krijgt daar via uitvoeringstoetsen inzicht in. Met name de uitvoeringstoetsen van de Belastingdienst, Douane en Dienst Toeslagen kunnen als voorbeeld dienen voor andere ministeries, want de minister voert deze goed uit.

De minister heeft zich ingezet voor het oplossen van de door ons geconstateerde onvolkomenheden en aandachtspunten (zie § 4.4 en 4.5). Daarnaast zien we een stijging van het aantal punten waar de minister actief aandacht aan moet besteden en een aantal risico's (zie § 4.5). Daarbij vallen vooral de risico's bij de hersteloperatie box 3 op: deze werken de komende jaren mogelijk door op andere al bestaande

problemen. Ook een tekort aan personeel (zie ons verantwoordingsonderzoek 2023) en gebrek aan capaciteit om IT-systemen te vernieuwen vertragen het oplossen van problemen.

Fouten bij inkopen blijven een probleem. In totaal hebben 3 onvolkomenheden en 3 aandachtspunten daarmee te maken (zie § 4.4 en 4.5). Een goede inkoopfunctie vereist duidelijke kaders, strakke coördinatie van processen en een koppeling tussen de inkoop- en de financiële administratie.

De vernieuwing en modernisering van grote IT-systemen voor 3 omvangrijke belastingmiddelen – de omzetbelasting, de loonheffing en de inkomstenbelasting – is verder vertraagd (zie § 4.4.5). In totaal zorgden deze 3 stromen in 2024 voor € 182,6 miljard aan belastingontvangsten. Ook wijzen wij op enkele problemen bij de ramingen van individuele uitgaven, belastingmaatregelen en het begrotingstekort (zie § 4.5.13).

We zijn tevreden over hoe de minister werk heeft gemaakt van het reduceren van het aantal potentiële schijnzelfstandigen binnen de Belastingdienst. Daarbij vinden we het positief dat de Belastingdienst de minister heeft aangesproken om ook bij Toeslagen zich aan de wet- en regelgeving te houden (zie § 4.5.12).

Hieronder gaan we in detail in op bovenstaande en andere onderwerpen. Waarbij we zien dat een tekort aan personele capaciteit en het niet toekomen aan vernieuwing van IT-systemen vaak belangrijke randvoorwaarden zijn.

4.2 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 2024 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 7 onvolkomenheden.

Onvolkomenheden bij ministerie van Financiën

Bestaande onvolkomenheden	2021	2022	2023	2024	
1. M&O-beleid Belastingdienst: MKB en UHB	✗	✗	✗	✗	►
2. Inkoopbeheer Toeslagen	✗	✗	✗	✗	
3. Inkoopbeheer Douane		✗	✗	✗	
4. Beheer grote geldstromen Doaune		✗	✗	✗	►
5. IT-legacy grote belastingmiddelen			✗	✗	►
6. Inkoopbeheer beleidsdepartement			✗	✗	
7. Betalingsregelingen Belastingdienst			✗	✗	►

✗ 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

4.3 Uitvoeringstoetsen goed uitgevoerd

Nieuwe wet- en regelgeving kan substantiële gevolgen hebben voor uitvoeringsorganisaties. Daarom worden zij gevraagd een uitvoeringstoets te maken. In een uitvoeringstoets geven zij onder andere een oordeel over de uitvoerbaarheid van maatregelen. Het is belangrijk dat de minister in zijn rol als medewetgever bij nieuwe wet- en regelgeving zicht heeft op de uitvoerbaarheid ervan. Er wordt namelijk al langere tijd gesignaleerd dat er te weinig personeel is om publieke taken uit te voeren.

Wij hebben onderzocht of in uitvoeringstoetsen op het werkkterrein van de ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Financiën rekening wordt gehouden met personele gevolgen van nieuwe wet- en regelgeving. We constateren dat de minister van Financiën het proces en de inhoud van uitvoeringstoetsen in hoofdlijnen op orde heeft en dus rekening houdt met die personele gevolgen. De opzet van de uitvoeringstoetsen van de Belastingdienst, Douane en Dienst Toeslagen kunnen voor andere organisaties als voorbeeld dienen. In de volgende paragrafen beschrijven we de resultaten van een uitgebreide documentstudie en daarna de resultaten van verdiepend onderzoek naar enkele uitvoeringstoetsen.

Onze bevindingen bij uitvoeringstoetsen bij het ministerie van Financiën

Geen ontbrekende uitvoeringstoetsen

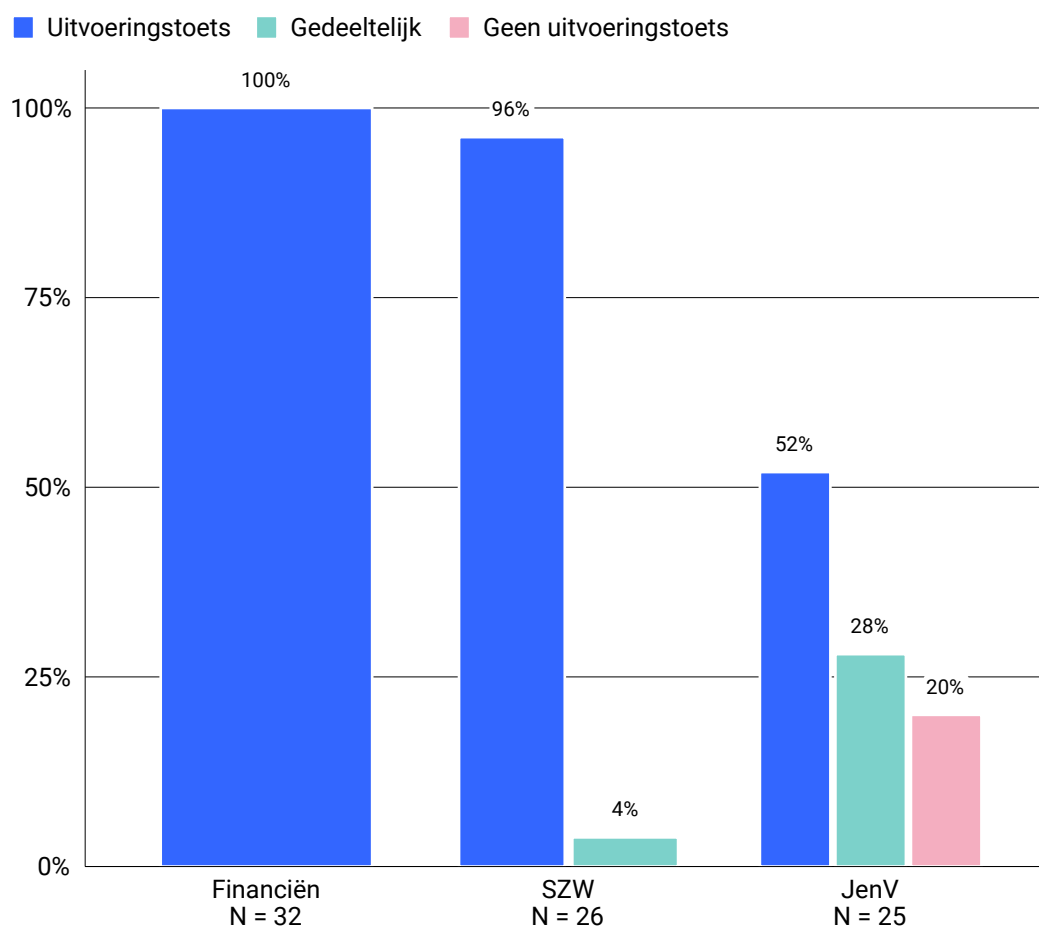
We hebben nieuwe wetten en algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) onderzocht die naar verwachting gevolgen hadden voor uitvoeringsorganisaties. Dit waren er 83 in de periode januari 2023 – september 2024 op het terrein van de 3 onderzochte ministeries. Op het terrein van Financiën zijn er altijd uitvoeringstoetsen uitgevoerd.

Informatie over uitvoerbaarheid en personele capaciteit opgenomen

Bij 1 wetsvoorstel kan meer dan 1 toets worden uitgevoerd. In totaal hebben we op het terrein van de 3 ministeries 173 uitvoeringstoetsen onderzocht. 54% van de uitvoeringstoetsen zegt dat het beleid goed uitvoerbaar is. Nog eens 32% van de uitvoeringstoetsen stelt dat het beleid uitvoerbaar is onder voorwaarden, zoals een tijdige inwerkingtreding van een wet. De uitvoeringstoetsen van het ministerie van Financiën geven in vergelijking met die van de andere 2 ministeries vaak een duidelijk oordeel over uitvoerbaarheid en personele consequenties.

Figuur 4 Wetten met uitvoeringstoets

Op het terrein van Financiën wordt altijd een uitvoeringstoets uitgevoerd



In 93% van de uitvoeringstoetsen van het ministerie van Financiën is informatie opgenomen over personele consequenties van nieuwe wet- en regelgeving. Een nadere onderbouwing ontbreekt echter vaak in de toets. In veel gevallen zijn er bij het ministerie van Financiën wel uitgebreidere berekeningen gedaan, maar staan deze niet in de toets. Volgens de 92 uitvoeringstoetsen op het terrein van de minister van Financiën zijn 165 fte structureel en 421 fte incidenteel nodig aan personele capaciteit. 59% van de toetsen stelt dat een nieuwe taak kan worden opgevangen met de bestaande personele capaciteit of dat er geen personele gevolgen zijn. Zodra er volgens een uitvoeringstoets extra personeel nodig is, wordt personele capaciteit ook vaak als een risico aangemerkt, bijvoorbeeld doordat het personeel niet tijdig kan worden geworven.

Bij wetten en AMvB's op het terrein van de minister van Financiën zijn er vaak gevolgen voor de ICT-toepassingen. De benodigde personele capaciteit voor ICT'ers is uit uitvoeringstoetsen van de Belastingdienst, Douane en Dienst Toeslagen niet altijd goed op te maken. In de praktijk wordt benodigde ICT-capaciteit soms weergegeven als kosten en niet in termen van fte's.

Uitvoeringstoetsen doorgaans openbaar

In beginsel moeten uitvoeringstoetsen bij nieuwe wetten openbaar worden gemaakt. Hoeveel uitvoeringstoetsen openbaar worden verschilt per ministerie. Het ministerie van Financiën valt in positieve zin op. Slechts 10% van de uitvoeringstoetsen is niet openbaar, of wel openbaar maar niet naar de Kamer gestuurd. Dit kan voor het overgrote deel verklaard worden doordat het ging om uitvoeringstoetsen bij AMvB's. Deze toetsen worden niet altijd gedeeld met de Kamer.

Doorwerking nog niet altijd duidelijk

Met een vragenlijst hebben wij voor enkele uitvoeringstoetsen onderzocht wat er volgens het ministerie en uitvoeringsorganisaties gebeurt met uitvoeringstoetsen. In deze zelfrapportages is door het ministerie van Financiën aangegeven dat 45% van de uitvoeringstoetsen hebben geleid tot aanpassingen in de wet- en regelgeving. Op het terrein van Financiën staat in 18% van de zelfrapportages dat er mensen zijn geworven en in 18% dat er sprake is van een herprioritering van taken. We kunnen niet uitsluiten dat er alsnog mensen geworven of taken geherprioriteerd worden in de komende periode, omdat we recente wet- en regelgeving hebben onderzocht waardoor de gevolgen in de praktijk nog niet zijn uitgekristalliseerd.

Resultaten uit verdiepend onderzoek

Voor een beter begrip van de praktijk van uitvoeringstoetsen, hebben wij ook enkele uitvoeringstoetsen nader onderzocht. Voor het ministerie van Financiën hebben we gekeken naar 4 uitvoeringstoetsen bij: de Wet Minimumbelasting 2024, een besluit over belasting- en invorderingsrente, wijziging van regels voor schenken vanuit een vennootschap en het toekennen van een forfaitair bedrag aan ex-toeslagpartners bij de kinderopvangtoeslagaffaire. In deze paragraaf beschrijven wij enkele observaties uit dit verdiepend onderzoek.

Format uitvoeringstoetsen Belastingdienst, Douane en Dienst Toeslagen

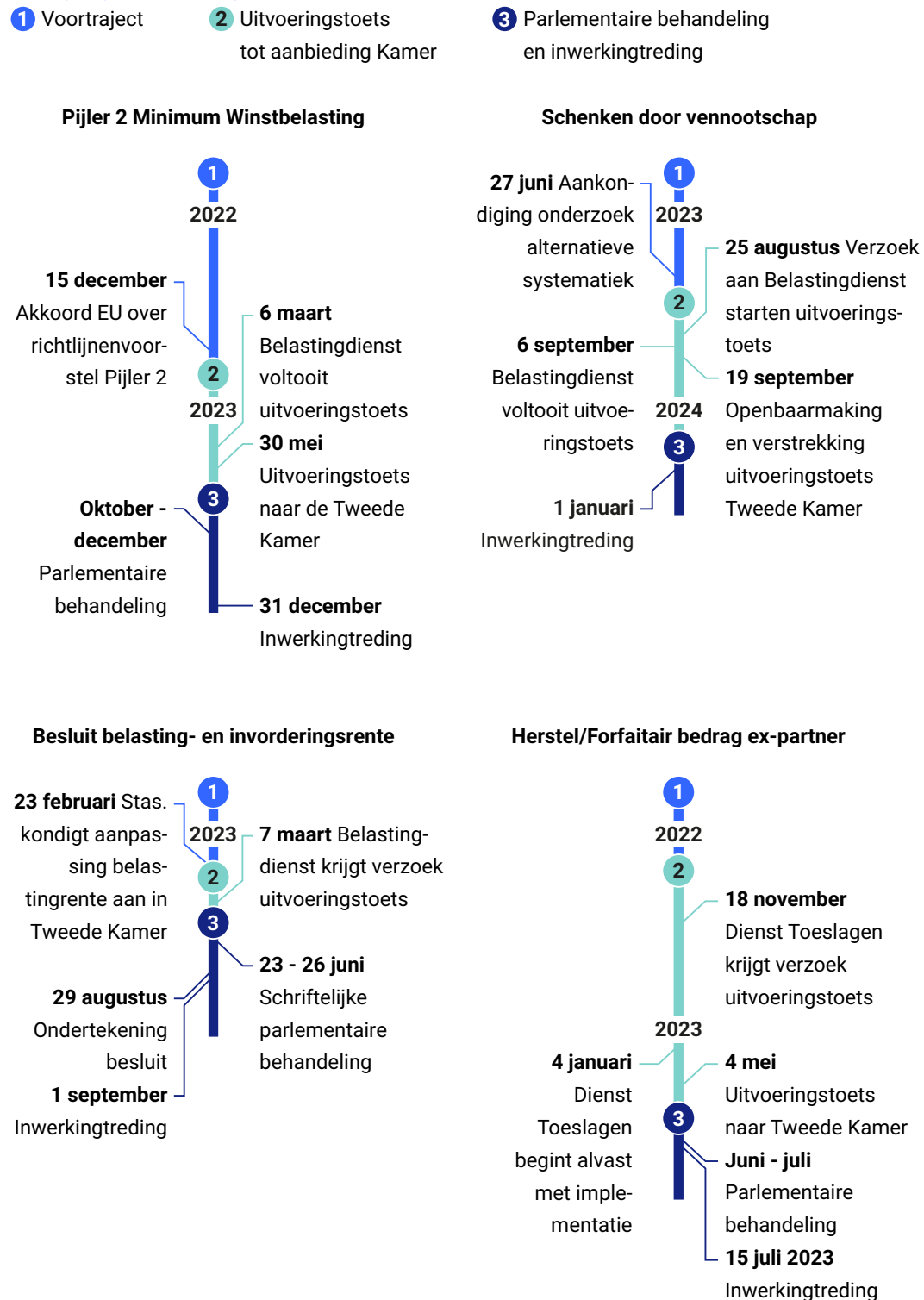
We merken op dat de uitvoeringstoetsen van de diensten van Financiën in vergelijking met de andere 2 ministeries zeer uniform en volledig zijn. Er zijn afspraken gemaakt over welke elementen steeds terugkomen in uitvoeringstoetsen. Ook bevat de uitvoeringstoets op onderdelen een helder oordeel in de vorm van een stoplicht-icoon. We denken dat deze toetsen als goed voorbeeld kunnen dienen voor andere organisaties.

Politieke druk en tijdsdruk

Bij 3 van de 4 uitvoeringstoetsen ervoeren uitvoeringsorganisaties grote druk om de toets snel tot stand te brengen. Bij het besluit over belasting- en invorderingsrente had de staatssecretaris al in de Kamer aangekondigd dat de vennootschapsbelasting verlaagd zou worden. Hierdoor moest dit besluit zo snel mogelijk doorgang vinden.

Figuur 5 Tijdlijnen

De tijdlijnen laten grote verschillen in beleidsprocessen zien



3 weken voor de Kamerdebatten over het belastingplan 2024 besloot de staatssecretaris dat schenken vanuit een vennootschap daar onderdeel van moest zijn. De uitvoeringstoets moest op tijd af zijn om meegestuurd te kunnen worden naar de Kamer. Figuur 5 laat ook zien dat deze tijdlijnen kort zijn. Op het wetsvoorstel over het toekennen van een forfaitair bedrag aan ex-toeslagpartners van toeslagenouders

zat ook grote maatschappelijke en politieke druk. Er bestaan afspraken over binnen welke termijn organisaties een toets moeten opleveren. Afhankelijk van de uitvoeringsorganisatie is dit 6 tot 8 weken. Door (tijds)druk wordt deze periode soms ingekort. Dat kan ten koste gaan van de kwaliteit van de uitvoeringstoets.

Uitvoerbaarheid 'onder voorwaarden'

Bij de Belastingdienst, Douane en Dienst Toeslagen wordt toegewerkt naar uitvoeringstoetsen waarin staat onder welke omstandigheden nieuwe wetten uitvoerbaar zijn. Het valt op dat 3 van de 4 uitvoeringstoetsen die we hebben bestudeerd stevige voorwaarden stellen voor uitvoerbaarheid. De uitvoeringstoets bij het forfaitair bedrag voor ex-toeslagpartners stelt bijvoorbeeld dat het beleid uitvoerbaar is: *"(...) mits er wordt geaccepteerd dat het naar alle waarschijnlijkheid niet mogelijk is om de capaciteit die benodigd is voor de volledige uitvoering, inclusief bezwaar, beroep en [ingebrekestellingen] te werven. En dat er daarmee een significant risico is dat als gevolg daarvan wettelijke termijnen in deze wet niet gehaald kunnen worden en/of achterstanden bij andere processen zullen oplopen."* We zien dat dergelijke risico's in de praktijk in alle 3 de gevallen desondanks door de minister en de Tweede Kamer worden geaccepteerd.

Conclusie

Burgers en bedrijven rekenen erop dat beleid dat wordt beloofd ook wordt uitgevoerd. Het is daarom belangrijk dat de minister weet of voorgenomen wet- en regelgeving ook uitvoerbaar is. De noodzaak hiervan neemt toe door beoogde bezuinigingen, schaarste op de arbeidsmarkt en uitvoeringsproblemen. In § 4.4.5 constateren we opnieuw dat broodnodige systeemherzieningen bij de Belastingdienst worden uitgesteld door overvolle ICT-portfolio's. In ons onderzoek naar uitvoeringstoetsen op het terrein van Financiën zien we dat het proces en de inhoud rond uitvoeringstoetsen over het algemeen goed is vormgegeven. Maar een belangrijke kanttekening is dat de voorwaarden die uitvoeringsorganisaties stellen voor uitvoerbaarheid behoorlijk stevig kunnen zijn en dat deze risico's doorgaans worden geaccepteerd door de minister en de Tweede Kamer.

4.4 Onvolkomenheden

4.4.1 M&O-Beleid Belastingdienst: kaders in opzet gereed, werking MKB niet zichtbaar

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. Daarom moet de minister ervoor zorgen dat de Belastingdienst beleid heeft om dat tegen te gaan (M&O-beleid). Met M&O-beleid wil de Belastingdienst misbruik en oneigenlijk gebruik verminderen tot een aanvaardbaar niveau.

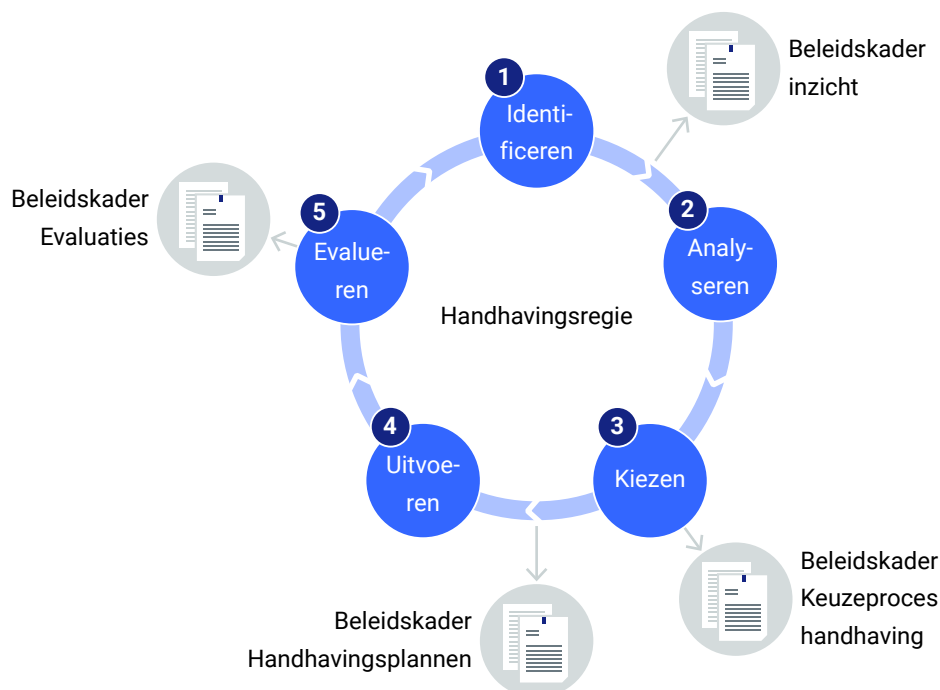
In eerdere onderzoeken constateerden we dat het centrale M&O-beleid (verantwoordingsonderzoek 2021), het M&O-beleid voor de grote belastingmiddelen (verantwoordingsonderzoek 2020) en het M&O-beleid voor de schenk- en erfbelasting (verantwoordingsonderzoek 2016) nog niet voldeden aan de eisen. We beoordeelden dit geheel dan ook als onvolkomenheid.

Belastingdienst heeft laatste ontbrekende beleidskaders in 2024 opgeleverd

De Belastingdienst kent een uitvoerings- en handhavingsstrategie (UHS). Het doel daarvan is dat zoveel mogelijk belastingplichtigen zich houden aan de fiscale wet- en regelgeving, zonder dwingende en dure acties van de Belastingdienst. De UHS gaat uit van het principe 'handhavingsregie'. Dat betekent dat de Belastingdienst systematisch en gestructureerd kijkt naar (groepen van) belastingplichtigen. Ze noemen dat 'subjectgericht' kijken. De dienst onderzoekt daarmee hoe (groepen) burgers en bedrijven kunnen worden gestimuleerd een correcte aangifte te doen. Door zo'n 'verschuiving naar de voorkant' is volgens de Belastingdienst minder toezicht achteraf nodig. Dat is namelijk arbeidsintensiever. Toch vindt de Algemene Rekenkamer net als de minister dat toezicht achteraf noodzakelijk blijft. De Belastingdienst moet de goede balans vinden tussen verschillende vormen van handhaven. Om te zorgen dat alle directies de UHS op dezelfde manier invullen, heeft de Belastingdienst (directie Uitvoerings- en Handhavingsbeleid, verder UHB) een aantal beleidskaders opgesteld. Deze kaders leiden samen tot een cyclisch leerproces: stapsgewijs kan de uitvoering worden verbeterd. UHB is er verantwoordelijk voor dat de kaders uitvoerbaar zijn. Deze directie moet ook monitoren of er in de organisatie met de kaders wordt gewerkt.

Figuur 6 Samenhang van de beleidskaders

De taken en verantwoordelijkheden van het M&O beleid



Beleidskader Inzicht

De eerste stap van het cyclische leerproces (zie figuur 6) is inzicht. De directies Particulieren (P), Midden- en kleinbedrijf (MKB) en Grote ondernemingen (GO) moeten inzicht krijgen in het gedrag van de belastingplichtige. 2 vormen van gedrag zijn daarbij de belangrijkste vanuit M&O-perspectief. Het gaat om misbruik (bewust gedrag dat niet aan de fiscale wet- en regelgeving voldoet) en oneigenlijk gebruik (gedrag dat past binnen de regels maar toch ongewenst is). De directies hebben inzicht nodig in de risico's die dat gedrag met zich meebrengt. Op basis van dit inzicht kunnen ze kiezen welke handhavingsactiviteiten gewenst of noodzakelijk zijn. Welk inzicht precies nodig is, staat beschreven in het in 2024 vastgestelde kader Inzicht.

Beleidskader Keuzeproces handhaving

Op grond van het inzicht in de mogelijke gedragingen van belastingplichtigen en de daarbij behorende risico's, waaronder die op M&O, moeten de uitvoeringsdirecties kiezen voor handhavingsinstrumenten. Die instrumenten moeten aansluiten op de bereidheid en het vermogen van burgers en bedrijven om zich te houden aan de fiscale wet- en regelgeving. Hoe de directies deze keuzes maken, staat beschreven in het in 2024 opgeleverde kader Keuzeproces handhaving.

Beleidskader Handhavingsplannen

Op basis van de keuzes voor handhavingsinstrumenten ontwikkelen de directies vervolgens handhavingsplannen. Om deze werkwijze te structureren, is in 2022 het beleidskader Handhavingsplannen opgesteld.

Beleidskader Evaluaties

Om er voor te zorgen dat de processen continu beter worden, zijn regelmatige evaluaties nodig of de doelen worden bereikt. Daarvoor is het beleidskader Evaluaties opgesteld.

In 2024 heeft de Belastingdienst alle benodigde beleidskaders op centraal niveau vastgesteld. Daarmee is het centrale kader van het handhavingsbeleid in opzet klaar. Wij hebben getoetst hoe de bovengenoemde beleidskaders werken. Daarvoor zijn we bij de directies Particulieren (P), Midden- en kleinbedrijf (MKB) en Grote ondernemingen (GO) nagegaan of er op de juiste wijze binnen de kaders wordt gewerkt. We merken daarbij op dat de verschillende directies te maken hebben met duidelijk verschillende doelgroepen. Het is daarom mogelijk dat de directies de kaders op verschillende manieren hebben doorgevoerd. Omdat er sprake is van een onvolkomenheid in het M&O-beleid, hebben wij bij het handhavingsbeleid in het bijzonder gelet op handhavingsmaatregelen die betrekking hebben op M&O.

Directies Grote ondernemingen en Particulieren werken binnen de nieuwe kaders

De staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane heeft de benodigde beleidskaders vastgesteld. De directies P en GO hebben deze beleidskaders ingevoerd. We zien dat deze directies werken binnen deze kaders en dat er een cyclisch leerproces is ontstaan. Daarbij zijn vanzelfsprekend nog wel kanttekeningen te plaatsen. Deze kanttekeningen tasten niet onze bevinding aan dat de directies werken binnen de beleidskaders. Juist door het cyclische leerproces is de Belastingdienst in staat om het handhavingsbeleid en daarmee het M&O-beleid constant te verbeteren.

Directie MKB werkt nog aan invulling van de opzet, het bestaan en de werking binnen de beleidskaders

Ook voor de doelgroepen van MKB moeten op overkoepelend niveau de concrete risico's op het niet voldoen aan fiscale wet- en regelgeving, waaronder misbruik en oneigenlijk gebruik, worden geïnterpreteerd en geanalyseerd. Zo'n overkoepelende inventarisatie en analyse van risico's zien wij bij de directie MKB onvoldoende en de werkwijze is gefragmenteerd. Wij zien dat de directie MKB weliswaar keuzes maakt

(in tactische handhavingsplannen en enkele operationele handhavingsplannen), maar het is onduidelijk op basis van welke afwegingscriteria de directie bewuste en onderbouwde keuzes maakt over welke risico's wel en welke risico's niet worden opgepakt.

Directie MKB heeft de ambitie om subjectgericht te gaan werken. Voor zo'n aanpak zijn data nodig om doelgroepen te kunnen onderscheiden. Die gegevens zijn beperkt beschikbaar en toegankelijk. Daarnaast moet er rekening worden gehouden met de privacyrichtlijnen. Eind 2024 bestaat er voor de mkb-ondernemingen geen definitieve indeling van 'homogene (sub)doelgroepen'. Dat is voor mkb-doelgroepen ook lastig, omdat MKB te maken heeft met een zeer diverse groep belastingplichtigen variërend van eenmanszaken tot bedrijven die bijna tot de doelgroep van grote ondernemingen behoren. Omdat de fases inzicht, analyse en keuzeprocessen nog niet zijn afgerond, kunnen wij de werking van de stappen uitvoeren en evalueren nog niet vaststellen en daarmee ook nog niet of het M&O-beleid in de praktijk werkt.

Mede door hersteloperaties en personeelsverloop staat handhavingscapaciteit onder druk

Hoewel de Belastingdienst voortgang boekt met de uitwerking van het handhavingsbeleid, zien we dat de personele capaciteit voor handhaving onder druk staat. Dat raakt ook de capaciteit die nodig is om M&O tegen te gaan. We zien bijvoorbeeld dat de directie Particulieren in 2024 het streefgetal van 100.000 te behandelen aangiften niet heeft gehaald. Directie Particulieren heeft ons meegedeeld dat het streefgetal voor de behandeling van belastingaangiften in 2025 met 20% naar beneden is bijgesteld. Dit ziet de directie als een risico voor de naleving. Dit komt onder andere doordat er capaciteit nodig is voor de hersteloperatie box 3 (zie § 4.5.11). Om dezelfde reden is de steekproef ten behoeve van het bepalen van het nalevingstekort van aangiften inkomstenbelasting die in 2025 zou plaatsvinden, een jaar uitgesteld. De capaciteit voor handhaving staat verder onder druk door een flinke uitstroom vanwege pensionering.

Nog geen inzicht in acceptabel niveau van toezicht

Omdat de handhavingscapaciteit onder druk staat, klemmt het des te meer dat de Belastingdienst nog geen inzicht heeft in wat een acceptabel niveau van toezicht is. Het is van belang inzicht in een acceptabel niveau van toezicht te hebben, zodat duidelijk wordt hoeveel capaciteit minimaal beschikbaar moet zijn. Uit een evaluatie van het handhavingsbeleid (Evaluatie toezicht Belastingdienst, 2024) blijkt namelijk dat de afname van het toezicht achteraf risico's met zich meebrengt. In de evaluatie staat onder meer dat een langdurig gebrek aan zichtbaarheid van de Belastingdienst kan leiden tot een afname van de naleving op de lange termijn. De Belastingdienst

heeft onderzoek laten doen naar het niveau van toezicht (Rapportage minimumniveau toezicht Belastingdienst, 2024). Het onderzoeksrapport laat zien dat het mogelijk is een acceptabel niveau van toezicht vast te stellen. De Belastingdienst moet nu aan de slag om dat verder uit te werken. Dit juist ook met het oog op belastingplichtigen die bewust niet aan de fiscale wet- en regelgeving willen voldoen: de doelgroep waarop het M&O-beleid zicht richt.

Conclusie

Wij stellen vast dat er duidelijke stappen zijn gezet en dat het M&O beleid werkt binnen de directies Particulieren en Grote ondernemingen. Bij de directie MKB zien we dat er in opzet, bestaan en werking van het M&O-beleid nog stappen moeten worden gemaakt. In het Verantwoordingsonderzoek over 2025 zullen we ons onderzoek richten op de opzet, het bestaan en de werking van het M&O-beleid voor de MKB-doelgroepen.

4.4.2 Inkoopbeheer Toeslagen blijft kwetsbaar onder druk van hersteloperatie

Beperkte voortgang in 2024; knelpunten blijven bestaan

Sinds 2021 merken wij het inkoopbeheer van Toeslagen aan als onvolkomenheid. In 2024 is een taskforce ingesteld en zijn 11 verbetermaatregelen geformuleerd om het inkoopproces te versterken. Deze richten zich op heldere procesafspraken, duidelijke verantwoordelijkheden binnen de processen en eenduidige werkinstructies. In 2024 zijn 4 maatregelen in opzet gerealiseerd. Er is gewerkt aan het inhuurproces, het verplichtingenbeheer en de afgifte van prestatieverklaringen. Maar méér verbeteringen zijn nodig want het inkoopbeheer is nog niet op orde. De regels worden niet goed gevolgd. Zo worden verplichte minicompenties niet altijd correct uitgevoerd en verlopen grote aanbestedingen voor de hersteloperatie niet zorgvuldig. Ook zien we dat verlengingsopties in contracten voor externe inhuur niet altijd duidelijk zijn geformuleerd.

Kwetsbare basis door gebrek aan capaciteit, kennisborging en systemen

Het overgrote deel van de inkoopuitgaven van Toeslagen in 2024 betreft juridisch advies (€ 179 miljoen) en inhuur van externen (€ 113 miljoen) voor de hersteloperatie. Juist de inkoop van inhuur blijkt foutgevoelig en kwetsbaar. Digitale systemen ter ondersteuning van het inkoopproces ontbreken. Inkoopaanvragen verlopen grotendeels via formulieren en e-mail. Dat vergroot het risico op fouten en beperkt het zicht op naleving van de inkoopregels.

Daarnaast leidt de inzet van tijdelijk personeel tot wisselingen in de bezetting, waardoor kennis en ervaring onvoldoende behouden blijven binnen de inkoopuitvoering als de interne controle. Daardoor lukt het Toeslagen niet om de verbetermaatregelen effectief door te voeren.

Spanning tussen uitvoeringsdruk en naleving van inkoopregels

De hersteloperatie Toeslagen legt een groot beslag op de organisatie en de inkoopprocessen. Het tijdelijke karakter van de hersteloperatie maakt het lastig om inkoopregels binnen de organisatie te verankeren. Daarnaast krijgt in de praktijk de snelheid van handelen voorrang boven naleving van deze regels. De combinatie van een krappe arbeidsmarkt en acute capaciteitsbehoeften leidt tot situaties waarin snel beslissingen moeten worden genomen. Daarom kiest het management in bepaalde gevallen bewust voor het gebruik van *waivers* om vertraging in de uitvoering te voorkomen.

Een *waiver* is een formeel besluit van het management om af te wijken van de inkoopregels. Hoewel het tempo van de uitvoering hierdoor toeneemt, leidt het tot bewust onrechtmatig handelen. Daarnaast vergt het herstellen van deze onrechtmatigheden extra administratieve belasting, wat ten koste gaat van tijd en capaciteit voor structurele verbetering.

Conclusie

Toeslagen heeft in 2024 op het gebied van inkoopbeheer beperkt voortgang geboekt. Relevante beheersmaatregelen werken nog onvoldoende. Er worden nog te veel inkoopfouten gemaakt. In 2024 is hierdoor de tolerantiegrens voor de rechtmatigheid van verplichtingen overschreden (€ 353 miljoen aan fouten en onzekerheden). Een groot deel van de invoering van verbetermaatregelen is gepland voor 2025 en Toeslagen verwacht dan eind 2025 het verbeterplan af te ronden. Of deze doelstelling wordt gehaald, is onzeker. Dat komt door de aanhoudende knelpunten op het gebied van personeel, digitale ondersteuning en kennisborging. We begrijpen dat de hersteloperatie onder tijdsdruk plaatsvindt, maar dat laat onverlet dat wij verwachten dat de minister de rechtmatigheid en het beheer van de inkopen voldoende borgt. Ook zien wij dat Toeslagen er eind 2024 nog niet in is geslaagd om het aantal schijnzelfstandigen terug te dringen (§ 4.5.12).

4.4.3 Inkoopbeheer Douane kent nog veel knelpunten

Beoogde verbeteringen blijven achter in 2024

Sinds het verantwoordingsonderzoek 2022 rapporteren wij een onvolkomenheid in het inkoopbeheer van de Douane. De minister zegde eerder toe het inkoopbeheer eind 2024 op orde te hebben, maar de Douane verwacht het verbeterplan pas eind 2025 af te ronden. Het verbeterplan is gericht op versterking van het financieel beheer, naleving van aanbestedingsregels en uitbreiding van de inkoopcapaciteit. Ook heeft de Douane een inhuurdesk opgezet om bijvoorbeeld de procedures voor de verplichte minicompenties bij inhuur juist uit te voeren. Ondanks de inspanningen zijn de resultaten in 2024 nog beperkt. Zo voert de Douane de procedure voor minicompenties voor inhuur nog niet goed uit. In gevallen waar de procedure wel goed wordt uitgevoerd, is de vastlegging niet altijd op orde. Ook zien we dat verlengingsopties in contracten voor externe inhuur niet altijd duidelijk zijn geformuleerd.

Een *minicompentie* is een verplichte gunningsprocedure binnen een raam-overeenkomst met meerdere leveranciers zonder vaste rangorde. De opdrachtgever moet alle partijen de kans geven om in te schrijven op een specifieke opdracht. Dit bevordert transparantie, gelijke behandeling en rechtmatige inhuur. De procedure vraagt om een heldere uitvraag, volledige documentatie en een goed onderbouwde vastlegging en beoordeling.

Voortgang stukt door gebrekkige randvoorwaarden en knelpunten

Wij constateren dat de Douane stappen zet met de uitvoering van het verbeterplan, maar in de praktijk worden inkoopregels nog onvoldoende nageleefd. De meeste problemen doen zich voor bij de inkoop van extern personeel (inhuur). Volgens de Douane wordt de voortgang belemmerd doordat randvoorwaarden voor goed inkoopbeheer nog onvoldoende zijn ingevuld. Er is sprake van een tekort aan personeel, beperkte digitale ondersteuning en onvoldoende ingerichte processen en toereikende interne controles. Volgens de Douane blijven zij afhankelijk van de Belastingdienst voor systemen, kennis en capaciteit. De arbeidsmarktkrapte versterkt deze kwetsbaarheid.

De aansturing van het inkoopproces en de toedeling van rollen en verantwoordelijkheden zijn nog niet op orde. Dossiervorming schiet tekort: processtappen worden niet altijd digitaal vastgelegd en documenten zijn verspreid over verschillende systemen.

Conclusie

De doelstelling om het inkoopbeheer eind 2024 op orde te hebben is niet gehaald. De voortgang is beperkt en er worden te veel inkoopfouten gemaakt. Relevante beheersmaatregelen werken nog onvoldoende. In 2024 is hierdoor de tolerantiegrens voor de rechtmatigheid van verplichtingen overschreden (€ 43,6 miljoen aan fouten en onzekerheden). Structurele voorwaarden zoals capaciteit, eigenaarschap en digitale ondersteuning zijn nog niet op orde. Dit vergroot het risico op fouten. Hierdoor is onzeker of de Douane eind 2025 aantoonbaar voldoet aan de eisen voor rechtmatig en goed ingericht inkoopbeheer.

4.4.4 Voortgang bij beheer grote geldstromen Douane; realisatie afhankelijk van IT en personeel

De Douane staat voor grote uitdagingen in een dynamische omgeving. Het aantal aangiften blijft stijgen, met name door de groei van e-commerce. Dat verhoogt de druk op het douanetoezicht. Daarnaast speelt de Douane een cruciale rol in de aanpak van ondermijnende criminaliteit en moet hij zich voortdurend aanpassen aan (Europese) wet- en regelgeving.

Grote geldstromen zijn belastingontvangsten van de Douane, die voor het grootste deel uit accijnzen en douanerechten bestaan. Douanerechten zijn belastingen die betaald worden bij de invoer of uitvoer van een product in of uit een land. Accijnzen zijn belastingen op bijvoorbeeld alcohol, tabak of energieproducten, zoals benzine. Met deze grote geldstromen heeft het Rijk in 2024 € 18,1 miljard opgehaald.

Meerjarenaanpak voor betere beheersing grote geldstromen

Sinds 2022 constateren wij een onvolkomenheid in het beheer van de grote geldstromen. De Douane is in 2023 gestart met een verbeterprogramma dat van invloed is op ruim 5.000 medewerkers en meer dan 30 bedrijfsprocessen. De Douane geeft hoge prioriteit aan beter beheer van de grote geldstromen om de controle en betrouwbaarheid van de financiële verantwoording te borgen. In 2024 zijn belangrijke verbeterstappen gezet, zoals de vaststelling van beheersmaatregelen voor 14 bedrijfsprocessen. Ook zijn tussentijdse financiële afsluitingen ingevoerd. Dit helpt om eerder in het jaar inzicht te krijgen in de grote geldstromen en de kwaliteit van de managementinformatie te verbeteren. De implementatie en inbedding van de beheersmaatregelen loopt door in 2025. Het is volgens de Douane de bedoeling dat de werking grotendeels eind 2025 aantoonbaar is. Door keuzes in de IT-ontwikkeling kunnen sommige IT-afhankelijke

beheersmaatregelen in 2025 mogelijk niet worden gerealiseerd. De grootste risico's voor de afronding van het verbeterprogramma liggen namelijk bij de IT-ondersteuning en personele capaciteit.

IT blijft zwakke schakel

Ondanks de formele ontvlechting per 1 januari 2021 blijft de Douane voor veel IT-processen en voor een deel van zijn IT-capaciteit afhankelijk van de Belastingdienst. De Douane vindt dat er onvoldoende ruimte is voor noodzakelijke IT-vernieuwingen en -aanpassingen. Dat komt omdat de beschikbare IT-capaciteit van de Belastingdienst volledig is ingepland (§ 4.4.5).

De Douane kan zelf ook meer doen. Zo krijgt het beheer van de grote geldstromen onvoldoende prioriteit binnen de IT-portfolio van de Douane. Bovendien bestaat bij de Douane beperkt inzicht in de beheersing van IT-risico's. Deze factoren belemmeren structurele verbeteringen. Cruciale systeemaanpassingen blijven uit, waardoor IT-beheersmaatregelen achterlopen op schema en interne controles op grote geldstromen minder effectief zijn. Dit hangt samen met het uitblijven van automatisering van beheersmaatregelen en onvoldoende aansluiting tussen IT-systemen. Hierdoor is de Douane in de situaties waarin IT-beheersmaatregelen nog niet op orde zijn, afhankelijk van handmatige en foutgevoelige werkwijzen.

IT-beheersmaatregelen zijn maatregelen om de betrouwbaarheid, integriteit en continuïteit van IT-systemen en -processen te waarborgen. Bijvoorbeeld geautomatiseerde controles die moeten voorkomen dat onbevoegden toegang krijgen tot systemen, of maatregelen die zorgen dat IT-systemen gegevens over grote geldstromen juist verwerken en risico's op fouten beperken.

Uit ons onderzoek in 2024 naar het IT-beheer blijkt dat de Douane de effectiviteit van de algemene IT-beheersmaatregelen niet altijd kan aantonen. De Douane wil in 2025 meer grip krijgen op de IT-risico's en de afhankelijkheid van de Belastingdienst verminderen.

Personeelstekorten belemmeren effectieve uitvoering verbeterprogramma

Naast IT-risico's blijft een tekort aan gekwalificeerd personeel een belangrijke belemmering voor een effectieve uitvoering van het verbeterprogramma. Vooral op het gebied van accijnzen en IT is extra expertise nodig. Ondanks gerichte inzet op personele uitbreiding en opleiding, blijft de vraag naar gespecialiseerde kennis groter dan het aanbod. Dit leidt ertoe dat bepaalde beheersmaatregelen niet of vertraagd kunnen worden uitgevoerd.

Conclusie

De Douane streeft ernaar om het verbeterprogramma eind 2025 volledig af te ronden. Zonder structurele versterking van IT en gekwalificeerd personeel blijft het risico echter bestaan dat deze doelstelling niet wordt gehaald. Dit geeft risico's voor de uitvoering en de rechtmatigheid van de € 18,1 miljard belastingontvangsten.

4.4.5 Moderniseren belastingssystemen bij 3 grote belastingstromen weer vertraagd

We hebben de afgelopen jaren veel onderzoek gedaan naar IT-legacy bij de Belastingdienst. Onder IT-legacy verstaan wij verouderde en complexe IT-systemen die aan vervanging toe zijn. In 2023 heeft de Algemene Rekenkamer een onvolkomenheid toegekend bij het oplossen van de legacy-problematiek binnen de 3 ketens omzetbelasting (OB), loonheffing (LH) en inkomensheffing (IH). Samen brachten deze belastingmiddelen in 2024 € 182,6 miljard aan belastingontvangsten op. De legacy-problematiek levert risico's op voor die ontvangsten en daarmee ook voor de continuïteit van de dienstverlening van het Rijk.

We hebben in het verantwoordingsonderzoek 2024 opnieuw gekeken of de Belastingdienst voldoende voortgang heeft geboekt bij de vervanging van de verouderde IT-systemen van deze 3 drie ketens. We constateren dat de Belastingdienst in 2024 voortgang heeft geboekt, maar dat de planning toch is opgeschoven. Positief is dat de Belastingdienst het portfoliomanagement verder heeft verbeterd. Hierdoor zijn de werkzaamheden op IT-gebied inzichtelijker en kan de Belastingdienst beter prioriteiten stellen op basis van de beperkte capaciteit. Daar staat tegenover dat de Belastingdienst bij de 3 ketens uitloopt op de eigen planning. 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 nieuw beleid in te voeren of beleid aan te passen. Denk hierbij aan de noodzakelijke hersteloperatie en hervorming van box 3. Dit vinden we zorgelijk omdat dit op de lange termijn een risico is voor de continuïteit van de belastingheffing en dienstverlening. Daarom blijven we de IT-legacy voor de 3 grote belastingmiddelen, in combinatie met de tijdsdruk, kwalificeren als een onvolkomenheid bij de Belastingdienst. We lichten onze conclusies hieronder kort toe.

Het lukt de Belastingdienst niet de gewenste resultaten te behalen

Uit ons verantwoordingsonderzoek 2024 blijkt, evenals in 2023, dat de Belastingdienst de tussentijdse doelstellingen voor de vernieuwing van IT-systemen voor omzetbelasting, loonheffingen en inkomensheffing niet heeft behaald. In tabel 10 geven wij van de grootste projecten de uitloop op de planning weer.

Tabel 10 Uitloop op de planning bij de ketens inkomensheffingen, loonheffingen en omzetbelasting

Keten:	Project	Planning eind 2023	Planning eind 2024
Inkomensheffingen	Uitfasering Cool:Gen	December 2026	Schatting is ergens tussen okt en dec 2027
Loonheffingen	Project vernieuwing Privé Gebruik Auto (vPGA)	Vanwege de veroudering, zijn vanaf 2020 3 trajecten gestart om de technische schuld terug te dringen tot maximaal 30% per 2026	In 2024 afgerond
	Project vernieuwing Werkgevers-administratie (vWGA)		In 2024 afgerond
	Project vernieuwing Heffing van Loonbelasting en Premies werknemers en volksverzekeringen (vHLP)		Uitloop naar minimaal Q2 2027
Omzetbelasting	Vervanging kernsysteem	2026	Eind 2026
	Value Added Tax (VAT) Refund		Eind 2025
	Realisatie resterende onderdelen OB-aanbestedingstraject, waaronder EU-btw e-commerce en Kleine Ondernemersregeling (KOR)		Eind 2027
	Overgang van nood- naar hoofdspoor EU-btw e-commerce	Juni 2024	Juni 2026

Voor de vertraging zien wij verschillende oorzaken. Ondanks een toename van de personele capaciteit, heeft de Belastingdienst nog steeds onvoldoende personeel beschikbaar en is de productiviteit ontoereikend. Een bijkomend risico is dat de beschikbare expertise op het vlak van de verouderde systemen steeds verder afneemt. Ook constateren wij ‘planoptimisme’; realistisch plannen blijft een probleem bij de Belastingdienst.

Een belangrijke oorzaak van de vertraging bij de keten inkomensheffingen is de impact van de arresten van de Hoge Raad over box 3 (zie § 4.5.11). De hersteloperatie box 3 verkleint de beschikbare IV-capaciteit om de vervanging van de verouderde Cool:Gen-applicaties volgens de planning uit te voeren.

Bij de keten loonheffingen is de afgelopen jaren de grootste voortgang gemaakt met de afbouw van de IT-legacy. Dit constateren wij ook in 2024. Toch zien wij dat in 2024 de planning voor het terugbrengen van de IT-legacy niet is gehaald en de einddatum van de vernieuwing weer is uitgesteld. De keten probeert in 2025 de productiviteit te verhogen om de vertraging niet verder te laten oplopen.

Bij de keten omzetbelasting is gekozen voor een aanbestedingstraject voor een geheel nieuw systeem om het verouderde kernsysteem te vervangen. Bij dit traject is al in de verplichte dialoogfase van het aanbestedingsproces vertraging opgetreden. De in 2024 geplande definitieve gunning heeft niet kunnen plaatsvinden. Op 4 maart 2025 heeft de rechtbank uitspraak gedaan in een juridische procedure. Gedurende die procedure geldt een opschortende werking en daardoor heeft de definitieve gunning vertraging opgelopen. De Belastingdienst kan pas een bijgewerkte planning opstellen als het implementatietraject is gestart met de geselecteerde leverancier.

Geen personele capaciteit voor projecten die niet noodzakelijk zijn

De Belastingdienst heeft de voor de vernieuwing beschikbare IT-capaciteit voor de komende jaren al volledig ingepland voor noodzakelijke werkzaamheden. Dit betekent dat er geen ruimte is voor projecten die ‘zeer wenselijk’ zijn, maar niet noodzakelijk (*should have*) en ook niet voor onvoorziene wensen of (nieuwe) wettelijke verplichtingen.

Doordat de beschikbare IT-capaciteit volledig is ingepland, zien we dat andere vernieuwingen of aanpassingen worden gehinderd. Dit levert bijvoorbeeld problemen op bij betalingsregelingen (§ 4.4.6) en het M&O-beleid (§ 4.4.1). Ook de noodzakelijke vernieuwing van de IT bij de Douane is sterk vertraagd (§ 4.4.4), want de Douane is voor een groot deel afhankelijk van de beschikbare IT-capaciteit bij de Belastingdienst.

Conclusie

Om in de toekomst beter te kunnen inspringen op beleidswensen, blijft de noodzaak groot om de verouderde IT-systemen te vernieuwen. Realistisch plannen op basis van betrouwbare en actuele informatie, aan de hand van scenario's, helpt daarbij. Omdat binnen en buiten de Belastingdienst de kennis van verouderde systemen steeds schaarser wordt, is het noodzakelijk dat de vernieuwing in hoog tempo doorgaat. Daarnaast moet de Belastingdienst vanuit de politiek voldoende ruimte en rust krijgen om de modernisering door te blijven zetten. In de praktijk loopt de Belastingdienst steeds verder uit op de planning door de druk van onder andere politieke wensen. Om die reden blijft de onvolkomenheid gehandhaafd.

4.4.6 Inkoopbeheer beleidsdepartement schiet tekort

Structurele tekortkomingen houden aan

Sinds 2023 merken wij het inkoopbeheer van het beleidsdepartement aan als een onvolkomenheid. In 2024 zijn 8 van de 20 verbetermaatregelen afgerond, maar de effecten daarvan zijn in de praktijk nog beperkt zichtbaar. Er worden nog te veel

inkoopfouten gemaakt. Aanbestedingsregels worden niet altijd goed gevolgd, prestatieverklaringen zijn soms onvoldoende onderbouwd, en het is lastig voor het beleidsdepartement om de aansluiting tussen facturen en contracten aan te leveren. Het proces is kwetsbaar: in 2024 was de capaciteit en kennis onvoldoende om goed inkoopbeheer te waarborgen. Het doel van de minister om het inkoopbeheer eind 2024 op orde te brengen, is inmiddels bijgesteld naar eind 2025.

Onafhankelijk toezicht onder druk door rolvermenging

Binnen het beleidsdepartement zijn kaderstelling, toezicht en advisering bij inkoop- en aanbestedingstrajecten functioneel belegd binnen 1 organisatieonderdeel. Hierdoor is sprake van vermenging van rollen: de partij die kaders stelt en toetst of aan de regels is voldaan, is ook betrokken bij advisering op deze trajecten. Doordat deze rollen onvoldoende zijn gescheiden, bestaat het risico dat de inkoopfunctie niet effectief is en niet voldoet aan de gestelde eisen.

Interne controle nog niet toereikend ingericht en uitgevoerd

In de tweede helft van 2024 is de eerstelijnscontrole weggevallen door personeelsverloop en ontbrak een werkende tweedelijnscontrole. Hierdoor zijn fouten, ondanks tussentijdse afsluitingen, niet tijdig gesignaleerd en hersteld. De inrichting van een robuust en onafhankelijk controlemechanisme vraagt om duidelijke taakafspraken, voldoende capaciteit en een effectief samenspel tussen de uitvoerende lijn en de verschillende functies die intern toezicht houden binnen het beleidsdepartement. In de eerste maanden van 2025 zijn stappen gezet met een nieuw interne controleplan en wordt het toezicht geïntensiveerd.

Conclusie

De in 2024 genomen maatregelen hebben het inkoopbeheer onvoldoende verbeterd. Er worden nog te veel inkoopfouten gemaakt. In 2024 is hierdoor de tolerantiegrens voor de rechtmatigheid van verplichtingen overschreden (€ 28,7 miljoen aan fouten en onzekerheden). Zolang essentiële voorwaarden ontbreken – zoals functiescheiding, duidelijke taakverdeling en een werkende interne controle – blijven risico's op fouten, onrechtmatigheden en gebrekkige sturing bestaan. Daarmee is onzeker of het doel om het inkoopbeheer eind 2025 op orde te hebben haalbaar is.

4.4.7 Belastingdienst beschermt het bestaansminimum bij betalingsregelingen nog onvoldoende

In het onderzoek *Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk* (2023) onderzochten we betalingsregelingen bij 3 uitvoeringsorganisaties: de Belastingdienst, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en het CAK. De uitvoerings-

organisaties bieden betalingsregelingen aan om openstaande rekeningen van burgers te kunnen innen. De Rijksincassovisie stelt dat de overheid moet voorkomen dat verschillende incassotrajecten van (overheids-)schuldeisers naast elkaar lopen. Uiteindelijk heeft een burger maar 1 portemonnee om de rekeningen te betalen.

In het Verantwoordingsonderzoek 2023 hebben we een opvolgonderzoek gedaan bij de Belastingdienst. Uit dit onderzoek bleek dat de Belastingdienst het bestaansminimum van burgers met meer dan 1 schuldeiser nog onvoldoende beschermt. Bij de berekening hoeveel een burger maandelijks zou kunnen aflossen, hield de Belastingdienst over het algemeen namelijk geen rekening met informatie die deze burger opgaf over aflossingen aan andere schuldeisers. Burgers die aan verschillende schuldeisers moeten aflossen, kunnen daardoor onder het bestaansminimum terecht komen. Zij houden mogelijk onvoldoende geld over om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. Dit is niet in overeenstemming met de Rijksincassovisie en de gevolgen voor burgers kunnen zeer ingrijpend zijn. Dit beoordeelden we als een onvolkomenheid.

We hebben onderzocht of de Belastingdienst in 2024 maatregelen heeft genomen om het bestaansminimum van burgers met meer schuldeisers beter te beschermen. We zagen dat de Belastingdienst verbeteringen heeft doorgevoerd, meestal meedenkt met de aanvrager en maatwerk toepast. Dat vinden we positief. Toch constateren we dat het bestaansminimum van burgers met meer aflossingen nog steeds onvoldoende wordt beschermd. We lichten dit verder toe in onderstaande paragrafen.

Belastingdienst biedt meer handelingsperspectief in brieven

De Belastingdienst beoordeelt een aanvraag voor een betalingsregeling en stuurt een brief naar de burger waarin de beslissing wordt toegelicht. Deze brief heeft de Belastingdienst in 2024 verder verbeterd. Zo staat erin dat burgers bij hun gemeente terecht kunnen als zij ondersteuning nodig hebben om hun (belasting)schulden af te lossen. Het heeft langer geduurd dan verwacht om de verbeterde brieven te versturen. Dat komt doordat de Belastingdienst te maken heeft met verouderde systemen en beperkte IV-capaciteit (zie § 4.4.5). De Belastingdienst verstuurt de verbeterde brieven sinds februari 2025.

Trajecten om de dienstverlening te verbeteren en maatwerk te bieden

Bij de Belastingdienst lopen verschillende trajecten om de dienstverlening te verbeteren en maatwerk te bieden. Zo worden medewerkers bij de Belastingdienst opgeleid om signalen van (mogelijke) problemen beter te herkennen. In 2025 start naar verwachting een pilot Vroegsignalering, waarbij de Belastingdienst met 10 gemeenten

gegevens over toeslag- en belastingschulden deelt. De gemeenten nemen contact op met de mensen om wie het gaat en bieden hulp aan. Daarnaast neemt de Belastingdienst maatregelen om het beleid voor betalingsregelingen en kwijtschelding te verruimen.

Ook werkt de Belastingdienst actief samen met andere schuldeisers om het bestaansminimum van burgers beter te beschermen. Een voorbeeld hiervan is de betalingsregeling Rijk. Deze samenwerking is van groot belang om toe te werken naar een overheid die het bestaansminimum van burgers goed beschermt.

Oplossing voor burgers met meer schuldeisers blijft ook in 2024 uit

We zien dus dat de Belastingdienst bereid is met burgers mee te denken en maatwerk toe te passen. Zo houdt de dienst in de meeste dossiers die wij hebben ingezien rekening met het termijnbedrag dat burgers zelf voorstellen. Toch zien we, net als vorig jaar, dat burgers met een beperkte betaalcapaciteit en met meer aflossingen nog steeds onder het bestaansminimum terecht kunnen komen. Dit komt omdat het bestaansminimum van deze burgers niet goed wordt beschermd door het geldende beleid. Volgens de Leidraad Invordering 2008 mogen medewerkers van de Belastingdienst over het algemeen namelijk geen rekening houden met andere aflossingen. Ook de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft, als coördinerend bewindspersoon voor de Rijksincassovisie, erkend dat burgers door een samenloop van verschillende betalingsregelingen onder het bestaansminimum terecht kunnen komen. In de actualisatie van de Rijksincassovisie van 6 oktober 2023 heeft deze minister aangegeven dat zij samen met de uitvoeringsorganisaties in 2024 zou verkennen wat de mogelijkheden zijn om tijdig te signaleren of er voldoende betaalcapaciteit is om een betalingsregeling af te sluiten. En zo niet, of er andere maatregelen nodig zijn. Deze verkenning is in 2024 nog niet afgerond.

Conclusie

Het is positief dat de Belastingdienst de dienstverlening verbetert en maatwerk biedt. Toch maken we ons, net als vorig jaar, nog steeds zorgen dat de schuldenproblematiek van burgers door een betalingsregeling van de Belastingdienst kan verergeren. We zijn van oordeel dat de Belastingdienst in 2024 nog meer had kunnen doen om te voorkomen dat burgers met meer aflossingen (verder) onder het bestaansminimum terechtkomen. Daarom handhaven we de onvolkomenheid. We roepen de minister van Financiën op om buiten de bestaande kaders te kijken naar oplossingen om het bestaansminimum van burgers met meer aflossingen beter te beschermen, dan wel om de Leidraad Invordering 2008 aan te passen.

De overheid kan het bestaansminimum van burgers alleen beschermen als álle schuldeisers daarbij betrokken zijn. Daarbij heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) als beleidsverantwoordelijk bewindspersoon voor de Rijksincassovisie een coördinerende rol. De ernst van de schuldenproblematiek in Nederland vraagt erom dat hij de Rijksincassovisie op hoog tempo doorvoert binnen de rijksoverheid en de coördinatie tussen schuldeisers verbetert.

We herinneren de minister van Financiën er verder aan dat het kabinet op 15 januari 2021, in reactie op het rapport *Ongekend Onrecht* (2020), heeft toegezegd om de Invorderingswet 1990 te herijken, om ervoor te zorgen dat er voldoende ruimte is om rekening te houden met de financiële omstandigheden van mensen. Het beleid van uitstel van betaling en kwijtschelding is onderdeel van de invorderingsstrategie. Hoewel we ons ervan bewust zijn dat de Belastingdienst stappen heeft gezet om dit beleid te verruimen, vinden we ook dat hier meer en sneller vooruitgang in moet worden geboekt. Het is opvallend dat we in ons rapport *Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk* (2023) ook tekortkomingen zagen bij het CJIB, maar dat deze inmiddels wel zijn opgelost. Zie hiervoor het Rapport bij het jaarverslag 2024 over het ministerie van Justitie en Veiligheid. De Algemene Rekenkamer (2025c) concludeert in dat onderzoek dat het CJIB wél rekening houdt met betalingsregelingen die bij andere instanties zijn afgesloten.

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.5.1 Aandachtspunt: Risico's bij gebruik van het algoritme Persoonlijk begeleiden door Toeslagen

Persoonlijk begeleiden

Dienst Toeslagen kent 4 verschillende soorten toeslagen toe aan burgers. Een van die toeslagen is de kinderopvangtoeslag. Kinderopvangtoeslag is een tegemoetkoming in de kosten van de kinderopvang voor ouders. Deze toeslag wordt berekend op basis van een aantal factoren, zoals het aantal kinderen, inkomen en het aantal opvanguren. Soms ontvangen ouders meer kinderopvangtoeslag dan waar ze recht op hebben. Dat gebeurt bijvoorbeeld wanneer ze bij de aanvraag verkeerde gegevens invullen of er gedurende het jaar veranderingen komen in de familiesituatie of opvanguren. Als deze wijzigingen onopgemerkt of ongecorrigeerd blijven, kan het zijn dat ouders aan het eind van het jaar veel geld moeten terugbetalen.

De Toeslagenaffaire liet zien dat veel ouders schulden kregen door hoge terugvorderingen op kinderopvangtoeslag. In zijn reactie op het rapport *Ongekend onrecht* heeft het kabinet onder andere toegezegd de dienstverlening te verbeteren. Zo biedt Dienst Toeslagen persoonlijke begeleiding aan ouders die een grote kans hebben veel te moeten terugbetalen. Het gaat om ouders die extra hulp nodig hebben om op tijd de juiste wijzigingen door te geven. Als ze dat willen, kunnen de ouders een persoonlijk begeleider krijgen. Dit proces heet 'Persoonlijk begeleiden'. Het is bedoeld om te voorkomen dat ouders veel moeten terugbetalen en in de problematische schulden komen.

Het algoritme Persoonlijk begeleiden

Om proactief ouders te vinden die het meest geholpen zijn met deze persoonlijke begeleiding gebruikt Dienst Toeslagen een algoritme. In 2020 heeft de dienst het risicomodel 'problematische terugvorderingen' in gebruik genomen. Burgers die het grootste risico liepen op betalingsproblemen werden met dit voorspellende model geselecteerd voor persoonlijke begeleiding. Dienst Toeslagen heeft het model echter snel daarna stilgelegd omdat privacywaarborgen ontbraken. Nadat hieraan is gewerkt, heeft Dienst Toeslagen het in 2021 weer opgestart. In 2022 is het model aangepast. Uit een evaluatie bleek namelijk dat het gebruikte model te weinig rekening hield met hoeveel ouders konden betalen. Persoonlijke begeleiding werd ook aangeboden aan ouders die aangaven de komende hoge terugvordering makkelijk te kunnen betalen. Als oplossing heeft Dienst Toeslagen er toen voor gekozen verder te gaan met een beknopte zoekopdracht om ouders te selecteren. Daarbij worden ouders gerangschikt op basis van het aantal openstaande terugvorderingen kinderopvangtoeslag. Ook wordt rekening gehouden met draagkracht. Sinds dat moment werkt het model niet meer voorspellend en wordt er geen gebruik meer gemaakt van een 'lerend' element. Het aangepaste model dat nu in gebruik is, staat bekend als het algoritme Persoonlijk begeleiden.

Er zijn 3 manieren waarop ouders in aanmerking kunnen komen voor hulp vanuit Persoonlijk begeleiden. Dit is schematisch weergegeven in Figuur 7.

1. Interne signalen van collega's

Andere afdelingen binnen Dienst Toeslagen kunnen signalen afgeven. Dat kan bijvoorbeeld als ouders daar lopende of afgeronde trajecten hebben en ze bij die afdelingen denken dat de ouders risico lopen veel te moeten terugbetalen. Deze signalen komen bijvoorbeeld van de Belastingtelefoon of de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT).

2. *Externe signalen van kinderopvangorganisaties of intermediairs*

Als ouders problemen hebben met betalingen voor de kinderopvang kan dit bijvoorbeeld worden opgemerkt door kinderopvangorganisaties, buurtteams of het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Deze organisaties kunnen signalen doorgeven aan Dienst Toeslagen.

3. *Het algoritme Persoonlijk begeleiden*

Met een algoritme selecteert Dienst Toeslagen ouders die een groot risico lopen veel te moeten terugbetalen van de kinderopvangtoeslag. Het algoritme maakt een lijst van ouders op basis van het aantal openstaande terugvorderingen en de draagkracht van de ouders. Het gaat dus om de relatie tussen hun inkomen en de mogelijkheid dat zij de terugvordering kunnen terugbetalen.

Met onder andere de informatie uit de selectie gaan persoonlijk begeleiders van Dienst Toeslagen aan de slag. Ze nemen contact op met ouders die op de lijst staan en bieden hulp aan.

In het traject Persoonlijk begeleiden legt de persoonlijk begeleider aan ouders uit hoe het toeslagensysteem werkt. De persoonlijk begeleider vertelt waarom ouders een terugvordering hebben gekregen, hoe ouders terugvorderingen kunnen terugbetalen en wat ze kunnen doen om deze problemen in de toekomst te voorkomen. Als het nodig is, kunnen persoonlijk begeleiders in samenspraak met de ouders gegevens die niet kloppen in de aanvraag aanpassen. Dit worden mutaties genoemd. In sommige gevallen kunnen ouders uitstel krijgen bij terugbetaling of hulp krijgen bij het aanvragen van een persoonlijke betalingsregeling. Persoonlijk begeleiders kunnen ouders ook doorverwijzen naar andere centra voor meer hulp, zoals buurtteams of het landelijk incassocentrum.

De toegevoegde waarde van het algoritme Persoonlijk begeleiden

Sinds 2022 heeft Dienst Toeslagen vanuit het traject Persoonlijk begeleiden 7.885 ouders benaderd voor het bieden van hulp en ondersteuning. In juni 2024 was voor ongeveer een kwart hiervan (1.841 ouders) het traject Persoonlijk begeleiden inmiddels afgerond. Het resultaat van een traject bestaat meestal uit de bijstelling van een terugvorderingsbedrag voor de ouders. Tot juni 2024 hebben in totaal 1.086 mutaties plaatsgevonden in aanvragen van ouders. Hiervan zijn 536 terugvorderingsbedragen naar beneden bijgesteld en 296 naar boven.

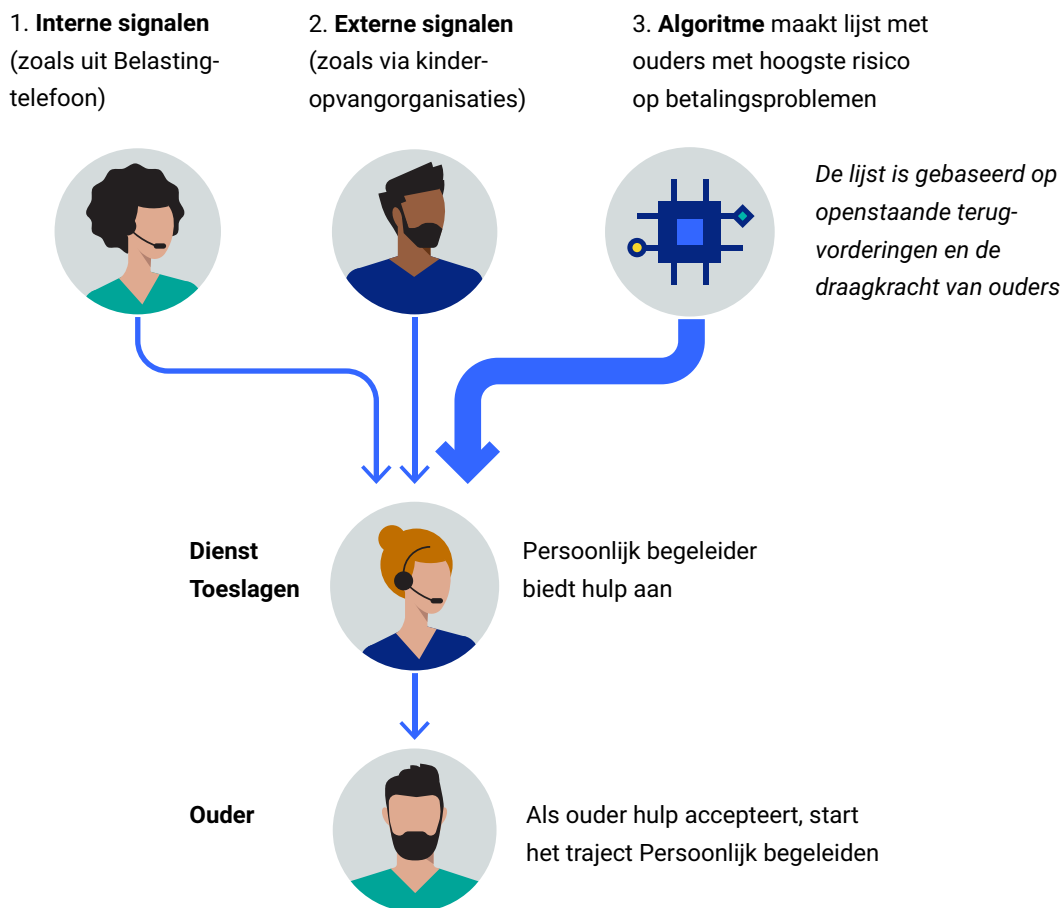
In figuur 7 laten we zien dat het merendeel van de contacten met ouders voor Persoonlijk begeleiden voortkomt uit het algoritme. Persoonlijk begeleiders schatten in dat het algoritme zorgt voor 80 tot 90% van de contacten die ze met ouders hebben.

De interne en externe signalen blijven daar dus ruim op achter. Door de inzet van het algoritme kan Dienst Toeslagen meer ouders helpen en ondersteunen die in betalingsproblemen dreigen te komen doordat ze veel geld moeten terugbetalen voor kinderopvangtoeslag. Het algoritme maakt het namelijk mogelijk ouders pro-actief te benaderen die nog niet bij de dienst bekend zijn, maar die wel veel moeten terugbetalen (ten opzichte van hun draagkracht) en dus waarschijnlijk veel hebben aan hulp vanuit Persoonlijk begeleiden.

Figuur 7 Toegevoegde waarde van het algoritme Persoonlijk begeleiden

Algoritme brengt ouders in beeld die anders buiten beeld blijven

Dienst Toeslagen biedt persoonlijke begeleiding aan ouders met een grote kans op hoge terugvorderingen op kinderopvangtoeslag. Ouders kunnen op 3 manieren in beeld komen:



Risicobeheersing

In dit onderzoek hebben we het algoritme getoetst volgens het toetsingskader algoritmes van de Algemene Rekenkamer (rekenkamer.nl/onderwerpen/algoritmes/toetsingskader). We hebben voor in totaal 55 risico's bij de thema's sturing en

verantwoording, data en model, privacy en IT-beheer gecontroleerd of Dienst Toeslagen de risico's mitigeert. Figuur 8 laat voor de belangrijkste normen zien hoe hoog de overgebleven risico's zijn.

Figuur 8 Toets van de belangrijkste risico's bij het algoritme Persoonlijk begeleiden

Openstaande risico's bij algoritme Persoonlijk Begeleiden door Toeslagen

Sturing en verantwoording		
Doel van algoritme	✓	
Kwaliteits- en prestatiedoelstellingen	⚠	
Risicoafweging	✗	
Governance bij uitbesteding	⊖	
Monitoring	⚠	
Data en model		
Functioneren in lijn met doel	✓	
Uitlegbaar	✓	
Controles en monitoring	⚠	
Modelkwaliteit	⚠	
Bias	✗	
Dataminimalisatie	✓	
Privacy		
Verantwoordelijkheden	✗	
DPIA	✗	
Toets op discriminatie	✗	
Informerende impact 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

Figuur 8 laat zien dat Dienst Toeslagen nog veel risico's niet goed beheerst bij het gebruik van het algoritme Persoonlijk begeleiden. Zo is er onvoldoende garantie dat persoonsgegevens zorgvuldig worden verwerkt. Ook zijn er onvoldoende IT-beheersmaatregelen genomen om te zorgen dat het algoritme juist en veilig wordt uitgevoerd.

Bescherming van persoonsgegevens

Dienst Toeslagen heeft voor het algoritme geen actuele data protection impact assessment (DPIA). Daarmee voldoet het algoritme niet aan de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), dat wil zeggen dat persoonsgegevens onvoldoende worden beschermd. Zonder DPIA bestaat het risico dat Dienst Toeslagen onvoldoende zicht en grip heeft op privacyrisico's bij het gebruik van het algoritme. Gevoelige gegevens van een kwetsbare groep ouders zijn daarmee niet goed beschermd.

Toegang tot informatie

We maken ons zorgen dat informatie die voortkomt uit dit dienstverlenende traject door Dienst Toeslagen ook kan worden gebruikt voor andere trajecten, zoals voor toezicht of fraudebestrijding. Persoonlijk begeleiders werken namelijk in toezichtsteams. Dat betekent dat zij naast persoonlijk begeleiden regelmatig ook andere werkzaamheden hebben, waaronder toezichtstaken. Informatie uit het traject Persoonlijk begeleiden wordt opgeslagen in het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS). Het gaat bijvoorbeeld om gespreksnotities en doorgevoerde mutaties. Ook als ouders geen toestemming geven voor een mutatie komt dat in TVS te staan. In dat geval ontvangen ouders een brief om hen ervan bewust te maken dat de bedragen niet kloppen en dat zij dus te veel of te weinig toeslag ontvangen. Doordat deze informatie in TVS wordt opgeslagen, kunnen ook medewerkers van andere trajecten binnen de Dienst Toeslagen (zoals toezicht, bezwaar, beroep, klacht of fraude) inzien wat er is gebeurd in het traject Persoonlijk begeleiden en daaruit voorgekomen bewijsstukken gebruiken. Ook kunnen we niet uitsluiten dat de verzamelde informatie vanuit het traject Persoonlijk begeleiden leidt tot het starten van een toezicht- of fraudetraject.

Toets op discriminatie

Nadat de Autoriteit Persoonsgegevens het fraudealgoritme van Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) als discriminerend beoordeeld heeft, is duidelijker geworden welke maatregelen organisaties moeten nemen om directe en indirecte discriminatie door algoritmes te mitigeren (Autoriteit Persoonsgegevens, 2024). Het algoritme Persoonlijk begeleiden van Dienst Toeslagen maakt geen direct onderscheid op basis van discriminerende kenmerken. Maar de dienst toetst nog niet op indirecte discriminatie en bias. Hierdoor kan het voorkomen dat bepaalde groepen meer of minder kans hebben om hulp en ondersteuning aangeboden te krijgen voor Persoonlijke begeleiding.

IT-beheer

Dienst Toeslagen heeft voor het IT-beheer van het algoritme Persoonlijk begeleiden op verschillende aspecten onvoldoende aantoonbaar maatregelen getroffen om de risico's te verkleinen. Zo is er beperkt zicht op (bijzondere) accounts met toegang tot

de omgeving waar het algoritme draait. Toeslagen gebruikt voor Persoonlijk begeleiden systemen zonder veilige koppeling. Gegevens van ouders worden handmatig tussen deze systemen overgedragen. Daarnaast ontbreekt een formeel wijzigingenproces en is ook achteraf toezicht via monitoring onvoldoende aangetoond. Hierdoor bestaat het risico dat ongeautoriseerde toegang en wijzigingen onopgemerkt kunnen blijven.

Verbetertraject Dienst Toeslagen

Dienst Toeslagen voldoet niet aan alle vereisten voor verantwoorde inzet van algoritmes. Dat geeft de dienst op dit moment zelf ook aan. Daarom is Dienst Toeslagen recent een verbetertraject gestart. Als onderdeel hiervan heeft de dienst onderzocht hoe algoritmes verantwoord ingezet kunnen worden. Hiervoor is een waarborgen-kader ontwikkeld voor selectie-instrumenten (Dienst Toeslagen, 2023). Ook is een Visie op Algoritmische Systemen opgesteld, die in december 2024 is gedeeld met de Tweede Kamer (Dienst Toeslagen, 2024). Gelet op de grote hoeveelheid algoritmes die in gebruik zijn, heeft Dienst Toeslagen een roadmap ontwikkeld die aangeeft wanneer wat opgepakt wordt. Het algoritme Persoonlijk begeleiden heeft daarbij niet de hoogste prioriteit, deels vanwege het dienstverlenende karakter en deels omdat Dienst Toeslagen een nieuw voorspellend algoritme wil ontwikkelen.

Wij zien in ons onderzoek bij de inzet van het algoritme Persoonlijk begeleiden met name openstaande risico's op de gebieden van privacy en IT-beheer. De beheersing van deze risico's is voor een dienstverlenend algoritme net zo van belang als voor een algoritme dat bijvoorbeeld voor toezicht wordt gebruikt. Bovendien zien we dat deze trajecten door dossiervorming in TVS niet strikt gescheiden zijn en dat informatie die voortkomt uit het dienstverlenende traject Persoonlijk begeleiden ook kan worden gebruikt voor bijvoorbeeld toezicht- of fraudetrajecten.

Conclusie

Het algoritme Persoonlijk begeleiden heeft grote toegevoegde waarde. Dienst Toeslagen kan met het algoritme namelijk meer ouders helpen die in problemen dreigen te komen doordat ze veel moeten terugbetalen aan kinderopvangtoeslag. Ook speelt het algoritme een grote rol bij het kunnen benaderen van ouders die anders niet in beeld zouden zijn bij Dienst Toeslagen. Inmiddels heeft de dienst 7.885 ouders benaderd voor hulp vanuit Persoonlijk begeleiden. Naar schatting komt 80 tot 90% hiervan voort uit het algoritme.

Toch zien we dat Dienst Toeslagen nog veel risico's niet goed beheerst bij het gebruik van het algoritme Persoonlijk begeleiden. Zo heeft de dienst geen actuele DPIA. Daarmee voldoet het algoritme Persoonlijk begeleiden niet aan de AVG en worden

persoonsgegevens onvoldoende beschermd. Ook is er beperkte inrichting van IT-beheersmaatregelen om te zorgen dat het algoritme juist en veilig wordt uitgevoerd. Bovendien maken we ons zorgen dat informatie die voortkomt uit dit dienstverlenende traject Persoonlijk begeleiden door Dienst Toeslagen ook kan worden gebruikt voor bijvoorbeeld toezicht- of fraudetrajecten.

Dit rekenen we de minister aan. Tegelijkertijd zien we ook dat Dienst Toeslagen de persoonlijke begeleiding zonder het algoritme niet zou kunnen bieden en waarderen we het verbetertraject dat Dienst Toeslagen is gestart. Daarom verbinden we een aandachtspunt aan onze bevindingen. We verwachten dat de minister er in 2025 voor zorgt dat de risico's voor verantwoord gebruik van dit algoritme beter worden beheerst.

4.5.2 Aandachtspunt: Risico's bij algoritme van de Belastingdienst voor het opsporen van carrouselfraude

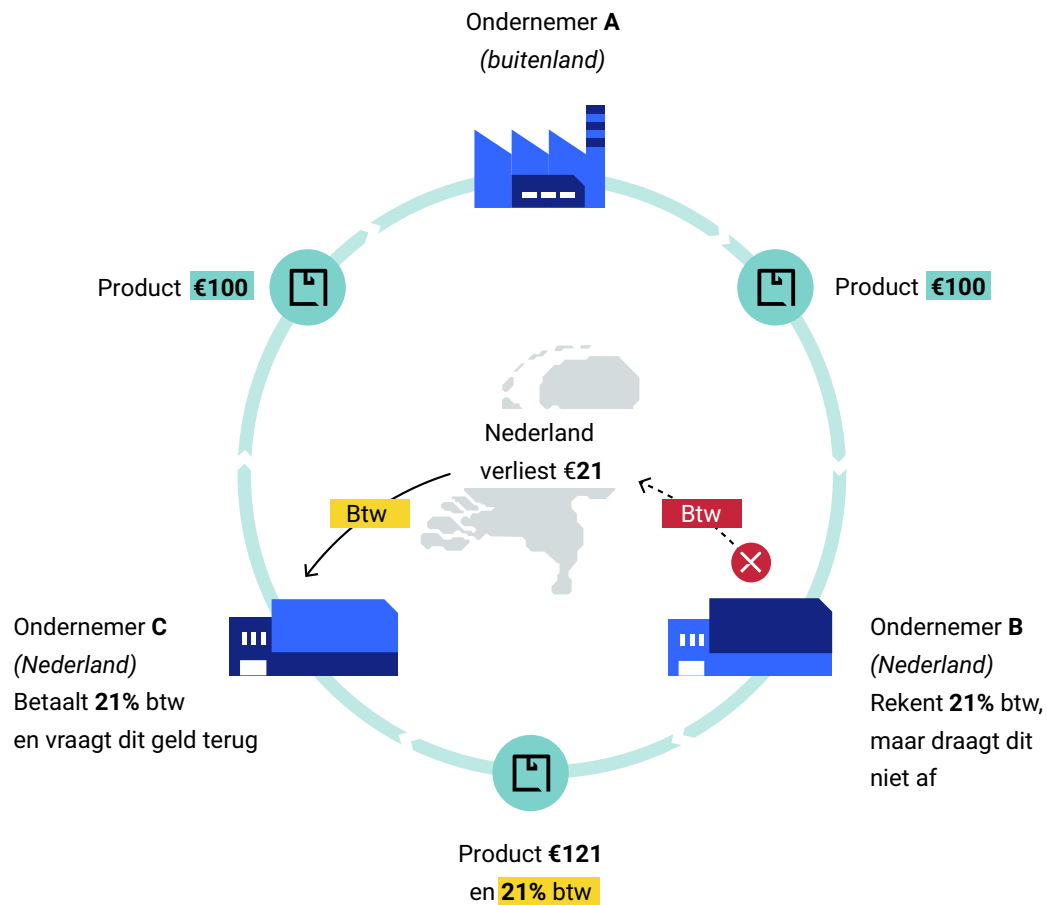
Carrouselfraude

De Belastingdienst heeft een wettelijke taak om belastingfraude te bestrijden (zie ook § 4.4.1). Een omvangrijke vorm van belastingfraude is *carrouselfraude*. Bij carrouselfraude handelt een keten van Europese bedrijven met elkaar. Een van de bedrijven verkoopt zijn producten met btw, maar houdt de btw voor zichzelf. Doordat het frauderende bedrijf de btw niet afdraagt aan de Belastingdienst mist Nederland geld. Zie figuur 9 voor een schematisch overzicht van carrouselfraude.

De Europese Commissie schat in dat een kwart van alle gemiste btw-inkomsten in Europa door carrouselfraude komt. Nederland liep in 2022 € 6 miljard aan btw-inkomsten mis (Europese Commissie, 2024). De schade van carrouselfraude zou in Nederland dan neerkomen op € 1,5 miljard.

Figuur 9 Versimpelde weergave carrouselfraude

Bij carrouselfraude draagt een bedrijf onterecht geen btw af



Het algoritme omzetbelasting carrouselfraude

In de praktijk is het voor de Belastingdienst lastig om carrouselfraude snel op te sporen. Om carrouselfraude eerder op te sporen en schade te verminderen, gebruikt de Belastingdienst het algoritme *omzetbelasting carrouselfraude* (OBCF). Het OBCF-algoritme zoekt Nederlandse bedrijven op die mogelijk betrokken zijn bij carrouselfraude. Hiervoor gebruikt het algoritme gegevens van bedrijven, zoals hun omzetbelastingaangiftes en gegevens over hun bestuurders. Met deze gegevens berekent het algoritme verschillende risicoscores. Hoe hoger de scores, hoe hoger het risico dat een bedrijf betrokken is bij carrouselfraude.

De scores van het OBCF-algoritme gaan naar experts van de Belastingdienst. Deze experts worden ook wel 'duiders' genoemd. Duiders controleren de bedrijven met de hoogste risicoscores. Op basis van belastingaangiftes en openbare bronnen, kijken de duiders of de bedrijven afwijkingen vertonen die mogelijk op carrouselfraude wijzen. Bij onverklaarbare afwijkingen sturen de duiders een advies naar regiokantoren van de Belastingdienst om het bedrijf verder te onderzoeken. Dit onderzoek kan

bestaan uit vragen over aangiftes, onderzoeken naar de administratie van bedrijven en bedrijfsbezoeken. Naar aanleiding van het onderzoek kan de Belastingdienst handhavingsmaatregelen nemen. Zo kan handhaving leiden tot naheffingen en boetes. Ook kan de Belastingdienst het omzetbelastingnummer van een frauderend bedrijf stopzetten, waardoor andere bedrijven niet meer rechtmatig met het bedrijf kunnen handelen. Dit voorkomt dat de fraudeur meer schade kan veroorzaken.

De toegevoegde waarde van het OBCF-algoritme

Het algoritme helpt carrouselfraude vroeg op te sporen. De duiders zijn tevreden met het algoritme: het helpt hen te zoeken naar een speld in een hooiberg. Volgens hen zouden ze zonder het OBCF-algoritme veel carrouselfraude missen of later spotten. Met het algoritme heeft de Belastingdienst 6 fraudeurs opgespoord in 2022. De Belastingdienst schat in hiermee € 522.000 aan schade te hebben voorkomen.

Risicobeheersing

In dit onderzoek hebben we het algoritme 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 55 risico's bij de thema's sturing en verantwoording, data en model, privacy en IT-beheer gecontroleerd of de Belastingdienst de risico's mitigeert. Figuur 10 laat voor de belangrijkste normen zien hoe hoog de overgebleven risico's zijn.

Figuur 10 Toets van de belangrijkste risico's bij het OBCF-algoritme door de Belastingdienst

Openstaande risico's bij algoritme Carrouselfraude door de Belastingdienst

Sturing en verantwoording		
Doel van algoritme		
Kwaliteits- en prestatiedoelstellingen		
Risicoafweging		
Governance bij uitbesteding		
Monitoring		
Data en model		
Functioneren in lijn met doel		
Uitlegbaar		
Controles en monitoring		
Modelkwaliteit		
Bias		
Dataminimalisatie		
Privacy		
Verantwoordelijkheden		
DPIA		
Toets op discriminatie		
Informereren/impact 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

Figuur 10 laat zien dat de Belastingdienst diverse risico's goed weet te mitigeren. Het algoritme heeft een duidelijk doel dat bekend is binnen de organisatie. Het OBCF-algoritme werkt in lijn met dit doel en is uitlegbaar, dat wil zeggen dat de uitkomsten van het algoritme te volgen zijn. Ook gebruikt het algoritme niet meer gegevens dan nodig (doelbinding) en heeft de Belastingdienst voor het algoritme duidelijke afspraken gemaakt over de privacyverantwoordelijkheden. Tot slot volgt de Belastingdienst voor IT-beheer een autorisatieproces en hebben ze een effectief proces om gegevens te herstellen als die per ongeluk verdwijnen of beschadigd raken. Toch zien we ook een aantal punten waarop de risicobeheersing beter moet. Deze lichten we hieronder toe.

Monitoring van prestaties algoritme

Hoewel de Belastingdienst een duidelijk doel heeft met het algoritme – carrousel-fraude sneller opsporen – heeft de dienst geen plan om te monitoren hoe het algoritme bijdraagt aan dit doel. Ook heeft de Belastingdienst niet afgesproken wanneer het algoritme voor hen voldoende presteert. Door de ongestructureerde monitoring en onduidelijke doelstellingen bestaat het risico dat de Belastingdienst het niet op tijd merkt als het algoritme minder presteert. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren doordat fraudebeelden veranderen.

Privacy van burgers en bedrijven

Op 20 januari 2021 besloot de Belastingdienst het OBCF-algoritme tijdelijk stop te zetten, omdat het niet voldeed aan de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) (Financiën, 2024b). Zo ontbrak transparantie en was er geen *data protection impact assessment* (DPIA) uitgevoerd. Een DPIA is een instrument om vooraf de privacyrisico's bij een algoritme in kaart te brengen. 7 dagen na het stopzetten, besloot de Belastingdienst de risico's te accepteren en het algoritme weer in gebruik te nemen. De Belastingdienst startte een verbetertraject om de privacyrisico's te mitigeren. Zo heeft de dienst voor alle beslisregels bepaald of ze noodzakelijk en proportioneel zijn.

De Belastingdienst heeft daarmee een deel van het verbetertraject uitgevoerd. Maar de DPIA is nog niet uitgevoerd en ook de transparantie is nog niet verbeterd. Daarmee voldoet het OBCF-algoritme niet aan de AVG. Zonder DPIA bestaat het risico dat de Belastingdienst onvoldoende zicht heeft op de privacyrisico's en daardoor persoonsgegevens onvoldoende beschermt. Ook de transparantie moet beter. Het OBCF-algoritme staat wel in de publieke privacyverklaring van de Belastingdienst, maar de Belastingdienst informeert burgers en bedrijven nog niet actief over de verwerking van hun gegevens.

Toets op discriminatie

Nadat de Autoriteit Persoonsgegevens het fraudealgoritme van Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) als discriminerend beoordeeld heeft, is duidelijker geworden welke maatregelen organisaties moeten nemen om directe en indirecte discriminatie door algoritmes te mitigeren (Autoriteit Persoonsgegevens, 2024). Het OBCF-algoritme van de Belastingdienst maakt geen direct onderscheid op basis van discriminerende kenmerken. Ook heeft de Belastingdienst voor de meeste beslisregels statistisch aangetoond dat ze helpen om carrouselfraude te voorspellen. Hiermee mitigeert de Belastingdienst grotendeels het risico op *directe* discriminatie. De Belastingdienst toetst nog niet op *indirecte* discriminatie en bias. Om het risico te verkleinen dat

burgers door discriminatie onterecht verdacht worden van fraude, doet de Belastingdienst uitgebreid vervolgonderzoek. Pas wanneer uit meerdere en verschillende onderzoeken blijkt dat de belastingaangiftes niet kloppen, wordt iemand verdacht van fraude.

IT-beheer

De Belastingdienst heeft het IT-beheer van het OBCF-algoritme op verschillende aspecten onvoldoende aantoonbaar geregeld. Zo heeft de Belastingdienst niet aangetoond dat er functiescheiding is tussen ontwikkelwerkzaamheden en functioneel beheer. Tevens ontbreekt een formeel wijzigingenproces en is toezicht achteraf door monitoring onvoldoende aangetoond. Hierdoor bestaat het risico dat ontwikkelaars en beheerders het algoritme ongeautoriseerd en ongemerkt kunnen wijzigen.

Conclusie

Het OBCF-algoritme helpt de Belastingdienst om carrouselfraude vroeg op te sporen. Hiermee voorkomt het algoritme schade voor de Nederlandse schatkist. Ook waarderen we dat de minister een traject is gestart om de privacy rondom het algoritme te verbeteren. Met dit traject heeft de minister verschillende privacyrisico's verminderd.

Tegelijkertijd constateren we dat een aantal belangrijke punten nog niet op orde zijn. De monitoring is ongestructureerd en de doelstellingen zijn onduidelijk. Hierdoor bestaat het risico dat het algoritme minder kan gaan presteren dan bedoeld, zonder dat de Belastingdienst dit op tijd merkt en bij kan sturen. Ook heeft de Belastingdienst het verbetertraject voor de privacy niet volledig uitgevoerd. Een DPIA ontbreekt en transparantie over het algoritme is onvoldoende. Daarmee voldoet het OBCF-algoritme niet aan de AVG en worden persoonsgegevens onvoldoende beschermd. Dat rekenen we de minister aan. Tot slot was de functiescheiding en het wijzigenbeheer van de Belastingdienst niet aantoonbaar op orde, waardoor ontwikkelaars en beheerders mogelijk het algoritme ongemerkt kunnen wijzigen.

We verbinden daarom een aandachtspunt aan onze bevindingen. We verwachten dat de minister van Financiën in 2025 stappen zet om de verantwoorde inzet van het OBCF-algoritme te verbeteren.

4.5.3 Aandachtspunt: Inkoopbeheer Belastingdienst: verduidelijking verlengingsopties inhuur in gang gezet

Oordeel over rechtmatigheid verlengingsopties

In het verantwoordingsonderzoek 2023 constateerden wij dat het ministerie de inkoopregels bij verlengingen van inhuurcontracten niet eenduidig interpreteerde. Verlengingsopties in overeenkomsten waren niet altijd voldoende gespecificeerd. Dat maakt het voor gebruikers en beheerders van het contract onduidelijk of, en onder welke voorwaarden, verlenging is toegestaan. Deze onduidelijkheid brengt onzekerheid met zich mee over de naleving van aanbestedingsregels en de rechtmatigheid van de inkoopuitgaven van de minister. Daarom merken wij dit in ons rechtmatigheidsoordeel aan als een onzekerheid.

Nieuwe werkwijze verlengingsopties van kracht

De onzekerheden betreffen met name contracten die zijn afgesloten in of vóór 2024. In 2024 is het aantal contracten waarop dit van toepassing is, al afgenomen. De Belastingdienst heeft in 2024 een aangepaste werkwijze ingevoerd om de verlengingsopties te verduidelijken. De nieuwe werkwijze van de Belastingdienst schrijft voor dat bij elke inhuur expliciet moet worden vastgelegd of een verlengingsoptie van toepassing is, en zo ja onder welke voorwaarden.

In 2025 zal het merendeel van de nieuwe verlengingen onder de nieuwe werkwijze vallen, waardoor een bredere toetsing van de werking van de nieuwe werkwijze voor ons mogelijk wordt.

Naar een uniform en digitaal inkoopproces

Bij de Belastingdienst bestaan momenteel 9 parallelle inhuurprocessen, wat leidt tot onduidelijkheid, inefficiëntie en hoge administratieve lasten. Het inkoopproces wordt verder belemmerd door beperkte digitale ondersteuning: processen verlopen grotendeels handmatig, via formulieren en e-mail. Dit maakt het lastig om volledigheid van dossiers te waarborgen en aanbestedingsregels consistent na te leven.

Om deze knelpunten aan te pakken, werkt de Belastingdienst aan de implementatie van inkoopsystemen. Deze systemen moeten bijdragen aan de digitalisering en standaardisering van het inkoopproces en daarmee aan verbetering van transparantie, controleerbaarheid en naleving. De effectiviteit hangt af van een zorgvuldige invoering en brede acceptatie binnen de organisatie. De Douane en Toeslagen lopen mee in deze vernieuwingen.

Conclusie

De Belastingdienst heeft in 2024 stappen gezet om het inkoopbeheer structureel te verbeteren. Het proces rondom verlengingsopties bij inhuur is aangescherpt en in lijn gebracht met de geldende aanbestedingsregels. De formulieren zijn aangepast, medewerkers zijn geïnstrueerd en interne controles zijn gestart. In 2025 onderzoeken wij of deze nieuwe maatregelen effectief werken.

4.5.4 Aandachtspunt: Inkoopbeheer Belastingdienst: dossiers IT-aanbestedingen niet op orde

Forse onrechtmatigheden door onvoldoende onderbouwing

De Belastingdienst is de grootste inkoper binnen het ministerie, met name op het gebied van IT en externe inhuur. Aanbestedingen van de Belastingdienst worden uitgevoerd door het Inkoopuitvoeringscentrum (IUC BD). In 2024 constateren we forse fouten en onzekerheden bij 3 IT-contracten, met een gezamenlijke omvang van € 189,6 miljoen. Het gaat hierbij specifiek om de motivering van de volgende aanbestedingsvorm: *de enkelvoudige onderhandse procedure zonder aankondiging*. Deze procedure is minder transparant en biedt meer ruimte voor subjectieve afwegingen, wat extra zorgvuldigheid vereist.

De enkelvoudige onderhandse procedure zonder aankondiging – geregeld in de Aanbestedingswet – houdt in dat 1 partij rechtstreeks wordt uitgenodigd. Deze procedure mag uitsluitend worden toegepast in uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld wanneer er om technische of juridische redenen slechts 1 geschikte leverancier is, of bij extreme spoed die niet aan de aanbestedende dienst is te wijten. Omdat concurrentie wordt uitgesloten, geldt een zware motiveringsplicht om te onderbouwen waarom van de standaardprocedures wordt afgeweken. Transparantie, objectiviteit en navolgbaarheid van het proces zijn essentieel om marktuitsluiting en rechtmatigheidsrisico's te voorkomen.

Belastingdienst erkent fouten in procedure en scherpt processen aan

De Belastingdienst erkent in 2024 processtappen niet goed te hebben gevolgd bij de uitvoering van de 3 aanbestedingstrajecten. Hoewel het om slechts 3 dossiers gaat, betreffen het strategische en financieel belangrijke contracten. Volgens de Belastingdienst waren er bij het grootste contract met een waarde van € 165 miljoen geen reële alternatieven beschikbaar, maar bleek het aanbestedingsdossier inhoudelijk onvoldoende onderbouwd om dit overtuigend aan te tonen.

Daarnaast ontbreken belangrijke documenten en overwegingen over het aanbestedings-traject, waardoor de inkoopdossiers niet volledig zijn. Ook is gebleken dat niet tijdig is gestart met de procedure en dat betrokkenheid van juridische en inhoudelijke deskundigheid onvoldoende was. Tot slot is de publicatie van de gunningen pas verricht nadat de Auditdienst Rijk (ADR) hier expliciet op had gewezen. Deze bevindingen tonen aan dat interne beheersmaatregelen in deze gevallen niet hebben gewerkt. De Belastingdienst heeft toegezegd de procedures bij dergelijke enkelvoudige gunning aan te scherpen en heeft in maart 2025 verbeteracties geformuleerd.

Conclusie: nieuw aandachtspunt bij inkoopbeheer Belastingdienst

In 2023 concludeerden wij dat het inkoopbeheer van de Belastingdienst op orde was en werd de meerjarige onvolkomenheid opgeheven. In 2024 zien wij echter forse fouten bij 3 strategische IT-aanbestedingen. Wij constateren dat de motivering en dossiervorming bij enkelvoudige onderhandse procedures zonder aankondiging tekortschieten, en dat interne beheersmaatregelen onvoldoende functioneren om deze risicovolle procedures zorgvuldig toe te passen. Dit vormt voor ons aanleiding om een nieuw aandachtspunt te formuleren bij het inkoopbeheer van de Belastingdienst. Het aandachtspunt betreft de toepassing van uitzonderingsprocedures bij aanbestedingen. De Belastingdienst heeft de fouten erkend en verbetermaatregelen aangekondigd.

4.5.5 Aandachtspunt: Versterking sturing en toezicht op inkopen noodzakelijk

De coördinerend directeur Inkoop (CDI) van het ministerie heeft de verantwoordelijkheid voor departementale kaderstelling, centrale regie en toezicht op het inkoopbeheer. Het CDI-office voert deze taken uit en vervult een verbindende rol tussen het rijksbrede inkoopbeleid, de aanbestedende diensten binnen het ministerie en medewerkers die marktpartijen inschakelen. Deze regierol vraagt om een heldere taakverdeling, een gezaghebbende positionering en effectieve toegang tot betrouwbare informatie.

Nieuw aandachtspunt: versterking regierol CDI-office

In § 4.4.6 bespraken we de onvolkomenheid in het inkoopbeheer bij het beleidsdepartement. Daarbij constateerden we functievermenging in de uitvoering van de CDI-rol, wat risico's meebrengt voor het toezicht. De rol van het CDI-office reikt echter verder dan het beleidsdepartement. In deze paragraaf gaan we in op de centrale regierol van het CDI-office bij de sturing en het toezicht op het inkoopbeheer van het gehele ministerie. De versterking van die regierol benoemen wij in 2024 als nieuw aandachtspunt. Hieronder lichten wij dit nader toe.

Inkoopbeheer Financiën kent structurele tekortkomingen

Bij het ministerie van Financiën zien wij al diverse jaren tekortkomingen in het inkoopbeheer. De meeste inkopen betreffen externe inhuur en ICT. Hoewel de inkoopverplichtingen van de minister van Financiën in 2024 relatief beperkt zijn – circa € 2 miljard op een totaal van € 50 miljard – geven juist deze inkoopuitgaven veel problemen. In 2024 zijn wederom veel fouten vastgesteld bij het beleidsdepartement, de Belastingdienst, de Douane en Toeslagen. In totaal gaat het om € 736,8 miljoen aan fouten en onzekerheden in 2024. Inkoop- en aanbestedingsregels zijn niet gevolgd, contracten zijn onrechtmatig afgesloten en afwijkingen zijn niet correct vastgelegd of toegelicht. Ruim 70% van de inkoopuitgaven binnen het ministerie loopt via de Belastingdienst. Daar is het inkoopbeheer over het algemeen op orde, maar ook hier zijn in 2024 grote aanbestedingsfouten vastgesteld en bestaan er aandachtspunten in het inkoopbeheer (zie § 4.5.3 en 4.5.4). Bij het beleidsdepartement, de Douane en Toeslagen is in 2024 het inkoopbeheer nog niet op orde en handhaven wij de onvolkomenheden (zie § 4.4.2, 4.4.3 en 4.4.6).

In 2024 onderzochten wij de oorzaken van de structurele tekortkomingen in het inkoopbeheer bij het ministerie. Dit inventariserend onderzoek richtte zich op beelden en ervaringen uit de organisatie, en op de effectiviteit van de centrale sturing en het toezicht op inkopen. Daarbij keken we specifiek naar de regierol van het CDI-office. Eerdere maatregelen waren onvoldoende effectief, omdat de zwakke elementen in het stelsel ongemoeid bleven. Hieronder lichten we 2 oorzaken uit die samenhangen met de geconstateerde problemen in het inkoopbeheer van het ministerie van Financiën.

Achterblijvende digitalisering en fragmentatie van gegevens

Het ontbreekt het ministerie aan betrouwbare sturingsinformatie. Dat komt onder meer doordat de invoering van essentiële digitale systemen nog onderhanden is. Inkoopdossiers zijn niet volledig geautomatiseerd en bestaan soms uit losse documenten en e-mails. Daardoor kan het ministerie moeilijk verantwoording afleggen en niet tijdig bijsturen op grond van deze informatie. Daarnaast bestaat er afhankelijkheid van leveranciers en afzonderlijke diensten voor het aanleveren van essentiële gegevens, waardoor toezicht en bijsturing worden bemoeilijkt. De gebrekkige aansluiting tussen financiële processen en het inkoopbeheer versterkt de fragmentatie verder. Hierdoor zijn risico's op fouten en onrechtmatigheden groter. Deze tekortkomingen maken tijdige signalering van fouten en rechtmatige uitvoering lastig. De implementatie van ondersteunende digitale systemen is vertraagd en staat gepland voor 2025.

Regierol CDI-office onvoldoende effectief ingevuld

Het CDI-office is gepositioneerd onder een uitvoerende directie. Daarom wordt het in de praktijk vooral gezien als een ondersteunende en adviserende eenheid. Hierdoor beschikt het onvoldoende over het gezag en de centrale regiekracht die nodig zijn om effectief sturing en toezicht uit te oefenen. Daarnaast zijn de verantwoordelijkheden voor kaderstelling, uitvoering en toezicht binnen het ministerie onvoldoende scherp afgebakend, wat leidt tot onduidelijkheid in taakverdeling. Aanbestedende diensten binnen het ministerie hanteren niet altijd de centrale inkoopkaders die het CDI-office vaststelt. Dat betekent dat zij centrale kaders niet op dezelfde manier interpreteren, uitvoeren en naleven. In sommige gevallen worden aanvullende kaders opgesteld. Dit heeft gevolgen voor het functioneren van het CDI-office. Het is daardoor lastig om centraal te sturen en effectief toezicht te houden.

Toezeggingen van de minister blijven achter

De minister heeft in het verantwoordingsonderzoek 2023 diverse maatregelen aangekondigd om het inkoopbeheer bij het ministerie te verbeteren. Bij het oppakken van deze verbetermaatregelen speelt het CDI-office een centrale rol. Onder andere de *spendanalyse* wordt verbeterd, stelt de minister van Financiën. Dit is wel een meerjarig proces.

Een *spendanalyse* geeft inzicht in hoeveel een organisatie uitgeeft, waarvoor, aan wie en onder welke voorwaarden. Het is een belangrijk instrument voor sturing en toezicht op rechtmatigheid en doelmatigheid.

In 2024 is de uniforme structuur voor de spendanalyses opgezet, maar de oplevering van een centrale, ministeriebrede en inhoudelijk toereikende spendanalyse volgt in 2025. Ook is de centrale coördinatie en vastlegging van het centrale waiveroverzicht over 2024 nog niet toereikend en hebben de toegezegde onderzoeken naar verbetering van de inkoopketen nog onvoldoende resultaten opgeleverd.

Conclusie: versterking van sturing en toezicht op inkopen noodzakelijk

De minister heeft zijn toezeggingen uit 2024 nog niet waargemaakt. Een effectieve invulling van de regierol van het CDI-office vraagt om een duidelijke positionering, een helder mandaat, voldoende capaciteit en goede afstemming binnen de interne toezichtketen. Alleen dan kan het CDI-office effectief sturen op een uniform en rechtmatig inkoopproces. Dan kan de minister van Financiën ook recht doen aan zijn voorbeeldrol voor het bevorderen van het financieel beheer van het Rijk en zorgen voor rechtmatige en doelmatige besteding van zijn inkoopuitgaven. Wij merken daarom de versterking van de regierol van het CDI-office aan als nieuw aandachtspunt.

4.5.6 Aandachtspunt: Kwetsbaarheden in informatie-beveiliging bij de Belastingdienst zijn nog niet opgelost

Vorig jaar rapporteerden wij dat er bij de Belastingdienst op het gebied van informatie-beveiliging kwetsbaarheden zitten in de IT-infrastructuur. Dat was gebleken uit onderzoek naar IT-beheersingsmaatregelen bij de jaarrekeningcontrole. Door de kwetsbaarheden bestaat er een risico dat onbevoegden toegang krijgen tot de IT-systemen van de Belastingdienst en zo bijvoorbeeld databestanden kunnen versleutelen (digitale gijzeling). De Belastingdienst heeft daarop (aanvullende) maatregelen genomen. We zien voortgang maar de werkzaamheden lopen door tot in 2025. De gesignaleerde kwetsbaarheden hebben in 2024 geen aantoonbare negatieve impact op de jaarrekening gehad. Wij blijven aandacht vragen voor oplossing van deze kwetsbaarheden in 2025.

4.5.7 Aandachtspunt: Sturing en beheersing van de informatiebeveiliging bij de Belastingdienst moet beter

In aanvulling op de vorige paragraaf benoemen wij een tweede aandachtspunt over de informatiebeveiliging van de Belastingdienst. Uit onderzoek van de Auditdienst Rijk (ADR) in 2024 blijkt dat er tekortkomingen zitten in de wijze waarop informatie-beveiliging bij de Belastingdienst wordt gestuurd en beheerst. Een toereikende *plan-do-check-act-cyclus* ontbreekt nog. Zo zijn kaders voor informatiebeveiliging en de te beheersen risico's niet altijd voldoende uitgewerkt. Hierdoor kunnen risico's onvoldoende beheerst worden. Ook ontbreekt het aan voldoende monitoring op risico's en de beheersing ervan. Tot slot geeft de managementinformatie (periodieke viermaandsrapportages) hier onvoldoende inzicht in. Vanwege het belang van informatie-beveiliging voor een grote uitvoeringsorganisatie als de Belastingdienst vragen wij extra aandacht voor deze constatering.

4.5.8 Aandachtspunt: Uniforme verwerking van verplichtingen uit voorgaande jaren in gang gezet

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 toezicht en controle op de verplichtingen in de rijksverantwoording lastig voor het parlement. Wij bestempelden de ongelijke omgang met negatieve bijstellingen van verplichtingen vorig jaar als een aandachtspunt.

Een *negatieve bijstelling* houdt in dat het bedrag van een eerder aangegane financiële verplichting wordt verlaagd. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer een leverancier niet volledig levert. Een deel van de verplichting vervalt dan. In de financiële administratie wordt dit deel afgeboekt. Het is niet toegestaan om die ruimte in de verplichtingen in voorgaande jaren te gebruiken voor het aangaan van verplichtingen in een later jaar.

Conclusie

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 verwerkingswijze vanwege systeemtechnische beperkingen. Met het programma *Toekomst Financiële Administraties* (TFA) werkt het ministerie aan een structurele oplossing. We handhaven daarom het aandachtspunt.

4.5.9 Risico: Uitvoering van het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan

De Europese Unie (EU) heeft in 2020 de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) opgericht, ook wel het Europees herstelfonds of Coronaherstelfonds genoemd. Het fonds is ingesteld om EU-lidstaten te helpen herstellen na de coronapandemie. Als lidstaten een beroep op het HVF willen doen, zijn zij verplicht om een Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) in te dienen. In dit plan moeten ze enerzijds inzetten op klimaatmaatregelen en digitalisering, en anderzijds moeten ze in het plan opvolging geven aan zogenoemde landspecifieke aanbevelingen. Voor Nederland heeft de Europese Commissie (EC) ook zulke aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen hebben betrekking op het economisch, begrotings-, werkgelegenheids- en structuurbeleid van elke lidstaat.

Nederland komt in aanmerking voor € 5,4 miljard

In totaal heeft de HVF tot en met 2026 ongeveer € 650 miljard beschikbaar voor alle EU-lidstaten. Nederland komt in aanmerking voor € 5,4 miljard aan subsidies. Nederland diende hiervoor als laatste lidstaat in juli 2022 zijn HVP in. Landen als Duitsland, Frankrijk, Spanje, en Denemarken dienden in april 2021 hun plannen in. In oktober 2022 keurde de Europese Raad het Nederlandse plan goed. De vertraging in de indiening werd onder meer veroorzaakt door het besluit van het demissionaire kabinet om te wachten totdat het kabinet-Rutte IV was aangetreden.

Andere wijze van verantwoording

Het HVP bevat maatregelen voor hervormingen en investeringen, waarover mijlpalen en doelen worden afgesproken. De EC koppelt betalingen uit de HVF aan het behalen van prestaties of resultaten. Daardoor is er voor de HVF een andere wijze van verantwoording dan bij andere EU-geldstromen (zoals de fondsen in gedeeld beheer).

De HVF-gelden worden in tranches uitbetaald. Daartoe moeten de EU-lidstaten betaalverzoeken indienen, die vergezeld moeten gaan van een *summary of audits* van de nationale audit autoriteit. In Nederland stelt de Auditdienst Rijk (ADR) de *summary of audits* op. Daarin toont Nederland aan dat de mijlpalen en doelen uit het HVP zijn bereikt. En ook dat de controles die de EC vereist zijn uitgevoerd. Vervolgens beoordeelt de EC of aan de eisen is voldaan, en of tot betaling kan worden overgegaan.

Inhoud Nederlandse HVP

Het Nederlandse HVP bestaat uit 22 hervormingen en 28 investeringen, en omvat 132 mijlpalen en doelstellingen. Deze moeten in augustus 2026 bereikt zijn. Het gaat om maatregelen op diverse beleidsterreinen, zoals de subsidieregeling Sanering varkenshouderijen, de Woningbouwimpuls, Nederland Leert Door, de Aanpak voorkomen leervertragingen bij nieuwkomers, Wind op Zee, het Programma Natuur, Verlaging van de zelfstandigenaftrek, Hervorming pensioenstelsel tweede pijler, Arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen, en de Aanpak schijnzelfstandigheid.

Volgens de afspraken in het *Convenant EU-afdrachten en Europees Herstelfonds* komen de inkomsten terecht op de begroting van het ministerie van BZ, waar ook de Nederlandse afdrachten aan de EU zijn opgenomen (BZ en Financiën, 2022).

De maatregelen in het Nederlandse HVP raken vrijwel alle ministeries, die daarmee gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan. De coördinatie van de uitvoering van het HVP ligt bij het ministerie van Financiën.

Uit het convenant blijkt dat het ministerie van BZ verantwoordelijk is voor de begroting voor de HVF-gelden, terwijl het ministerie van Financiën verantwoordelijk is voor het beleid en de coördinatie. De politieke verantwoordelijkheid voor de HVF-gelden is hierdoor diffuus.

Nederland dient 5 betaalverzoeken in

Nederland is van plan 5 betaalverzoeken bij de EC in te dienen. Daarmee wordt het totale subsidiebedrag - nadat aan alle vereisten is voldaan - in 5 tranches uitbetaald. Het eerste betaalverzoek is op 24 mei 2024 ingediend, bijna een jaar later dan aanvankelijk was gepland. Dit betaalverzoek van € 1,3 miljard is in juli 2024 positief beoordeeld door de EC (Financiën, 2024c) en daarna goedgekeurd door de Raad

van de Europese Unie. Het tweede betaalverzoek van € 1,2 miljard is in maart 2025 goedgekeurd door de Raad. Nederland wil nog 3 betaalverzoeken indienen in de periode 2025-2026. In deze betaalverzoeken komen onder andere nog mijlpalen en doelstellingen uit het *European Rail Traffic Management System* (ERTMS) en de Energiebelasting terug.

Ons onderzoek

Vanwege het financiële belang van de HVF hebben wij in ons verantwoordingsonderzoek 2024 de uitvoering van de HVF in Nederland onderzocht als een van de bedrijfsvoeringsonderzoeken. Omdat zowel de minister van BZ als van Financiën bij het HVP betrokken zijn, publiceren we dit onderzoek in het *Rapport bij het Jaarverslag BZ* én een samenvatting in het *Rapport bij het Jaarverslag Financiën*. Voor de wijze van uitvoering van dit onderzoek verwijzen we naar bijlage 2.

Belangrijkste bevindingen

Van de € 5,4 miljard heeft Nederland inmiddels € 2,5 miljard ontvangen. Of Nederland de overige € 2,9 miljard volledig zal ontvangen, hangt vooral af van de vraag of Nederland de overige mijlpalen en doelstellingen bereikt binnen de looptijd van het HVP.

Het ontvangen van € 2,9 miljard is onzeker

De minister van Financiën geeft in een Kamerbrief van februari 2025 aan dat niet alle maatregelen en hervormingen die voor de komende 3 betaalverzoeken gepland staan volledig of tijdig gehaald worden (Financiën, 2025a). Voor diverse maatregelen en hervormingen zijn daar nu al signalen voor. Het kabinet heeft daarom op 21 maart 2025 een verzoek tot inhoudelijke wijziging van het HVP ingediend. De HVF biedt deze mogelijkheid onder voorwaarden. Dit wijzigingsverzoek bevat ongeveer 15 maatregelen en hervormingen die geheel of gedeeltelijk worden aangepast.

Het is op dit moment nog niet duidelijk of de EC gaat instemmen met de wijzigingen. De ministeries moeten wijzigingen onderbouwen en aantonen dat er een verband is tussen aangevoerde onvoorziene en objectieve omstandigheden, en de voorgestelde wijziging.

Het indienen van een wijzigingsvoorstel is niet zonder risico's. Het uitstellen van maatregelen (door vertraging) leidt volgens ons tot verdere uitvoeringsdruk bij de ministeries om het HVP te realiseren, waardoor het risico voor toekomstige betaalverzoeken nog verder toeneemt. In de resterende korte looptijd van het HVP moeten dan immers meer maatregelen en doelstellingen behaald worden, en het is niet zeker of dat met een nieuwe einddatum wél gaat lukken. Daarbij is augustus 2026 een

harde einddatum, van uitstel kan geen sprake zijn. Wij constateren dat er, gezien deze ontwikkelingen, risico's zijn voor het ontvangen van het resterende bedrag van € 2,9 miljard.

EU kan Nederland hoge kortingen opleggen

Naast het risico op het mislopen van (een deel van) de nog uitstaande € 2,9 miljard aan HVF-subsidies kan de EU aan Nederland een korting opleggen. Deze korting kan in het uiterste geval oplopen tot € 600 miljoen per niet (volledig en tijdig) behaalde hervorming en bedraagt opgeteld maximaal het nog openstaande bedrag van € 2,9 miljard. Het is nog niet duidelijk of en in hoeverre de EC kortingen gaat opleggen. Op dit moment is van een aantal hervormingen nog onzeker of deze tijdig gerealiseerd zullen worden.

Minister van BZ maakt financieel risico niet duidelijk

Nederland heeft ervoor gekozen de *verwachte baten* van het HVP in hun geheel op artikel 3.11 (Europees herstellfonds) van de begroting voor 2023 en 2024 van het ministerie van BZ op te nemen. Daarbij is geen rekening gehouden met onzekerheden door vertraging. De al opgetreden vertragingen hadden gevolgen voor de ontvangsten voor Nederland uit de HVP in 2023 en 2024. Dit heeft de minister van BZ door middel van kasschuiven (het in een begroting overhevelen van geld van het ene naar het andere jaar) zichtbaar gemaakt. In de begroting 2025 van het ministerie van BZ is, afgezien van de doorgeschoven verwachte ontvangst van HVP-gelden van het tweede betaalverzoek uit 2024, geen aparte raming opgenomen voor een derde betaalverzoek. Ook voor 2026 zijn in de begroting van het ministerie van BZ geen aparte bedragen geraamd. Dit terwijl in 2025 en 2026 nog 3 betaalverzoeken naar de EC moeten worden gestuurd om aanspraak te maken op het resterende bedrag van € 2,9 miljard. Omdat er in de begroting 2025 van het ministerie van BZ alleen nog een totaalbedrag staat voor begrotingsartikel 3.11, is niet duidelijk hoeveel geld precies voor welk betaalverzoek is gemarkeerd. Daardoor kunnen we voor de resterende looptijd van de HVP niet vaststellen of een kasschuif op de juiste wijze is verwerkt.

Kabinet onderschat verantwoordingslasten van het HVP

Het kabinet heeft de verantwoordingslasten die het HVP met zich meebrengt flink onderschat. Op basis van de voorbereiding door het ministerie van Financiën heeft Nederland ervoor gekozen om voor de investeringsmaatregelen alleen bestaand en financieel gedekt beleid in het Nederlandse HVP op te nemen. Dit ondanks weerstand van andere departementen. Het ministerie van Financiën had bij het opstellen van het HVP te weinig aandacht voor de controle en verantwoording en welke informatie voor de EC nodig was. Te lang is erop vertrouwd dat de maatregelen in de nationale

financiering tegen fraude, corruptie, belangenconflicten en dubbele financiering ('de 4 hoofdzonden') voldoende zouden zijn voor de EC om de Nederlandse betaalaanvragen goed te keuren. De EC vraagt echter meer onderbouwing in de verantwoording dan Nederland had voorzien. Daarnaast had de keuze voor bestaande maatregelen gevolgen voor de aard en omvang van de verantwoordingsinformatie. Omdat er al veel investeringsmaatregelen in uitvoering of zelfs al afgerond waren, moest nu met terugwerkende kracht alsnog aan alle verantwoordingseisen van het HVP worden voldaan. Verschillende ministeries signaleerden dit al in een vroeg stadium als risico en het heeft geleid tot extra verantwoordingslasten.

Conclusie, aanbevelingen en toekomstig onderzoek

Er zijn risico's dat Nederland geld niet krijgt toegekend wanneer maatregelen niet worden gerealiseerd of (hoge) kortingen opgelegd krijgt wanneer hervormingen niet worden doorgevoerd. Daarmee kan Nederland (een deel van) de nog uitstaande € 2,9 miljard aan subsidies mislopen. Deze financiële risico's worden door de minister van BZ op zijn begroting niet duidelijk gemaakt.

Op basis van ons onderzoek formuleren we enkele aanbevelingen voor de ministers van BZ en Financiën. Onze aanbevelingen hebben zowel betrekking op de resterende 3 betaalverzoeken als op toekomstig beleid waarbij resultaten de basis vormen voor betalingen, net als bij HVP.

Aanbevelingen bij de resterende 3 betaalverzoeken:

Bij de resterende 3 betaalverzoeken bevelen we de minister van Financiën aan om:

- in een zo vroeg mogelijk stadium in kaart te brengen welke maatregelen haalbaar zijn, en tijdig wijzigingsverzoeken voor te bereiden;
- voor het vierde en vijfde betaalverzoek na te denken over alternatieve invulling, ruim voor de deadline van augustus 2026, om verdere financiële risico's te beperken.

Tot slot bevelen wij de minister van BZ aan om het financiële risico van het HVP te verduidelijken op de begroting van BZ.

Aanbevelingen bij toekomstige instrumenten gebaseerd op resultaten

De EU stelt hoge eisen aan de bescherming van haar financiële belangen. Bij de HVP is de verantwoording gebaseerd op resultaten. Wij bevelen de ministers van BZ en Financiën aan om bij toekomstige toepassing van resultaatgerichte financiering actiever stil te staan bij de gevolgen voor de verantwoording. Dit voorkomt problemen in de uitvoering en bij de verantwoording.

Onderzoek naar resultaatfinanciering

Op dit moment onderzoeken wij welke gevolgen de toepassing van resultaatfinanciering heeft voor inzicht in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van EU-geld. We doen dit onderzoek omdat in 2025 de voorbereidingen beginnen voor het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK, de meerjarenbegroting) van de EU voor de periode na 2028. Naar verwachting zal een sterker accent op resultaatfinanciering daarin een belangrijke verandering zijn. De publicatie van dit onderzoek is voorzien op 10 september 2025.

4.5.10 Risico: Gebruik vaststellingsovereenkomsten hersteloperatie Toeslagen

Gedupeerde ouders kunnen na de eerste fase van de schadeafhandeling vinden dat zij nog meer schade hebben geleden. Voor deze ouders heeft Toeslagen aanvullende schaderoutes ontwikkeld. De ouders om wie het gaat, hebben al de € 30.000 van de Catshuisregeling ontvangen en hun dossier is integraal beoordeeld. De 3 aanvullende schaderoutes zijn Stichting Gelijkwaardig Herstel (SGH, 2023), de regieroute vaststellingsovereenkomst (regieroute-VSO) (2023) en digitale route (2024). Deze routes worden afgesloten met een vaststellingsovereenkomst (VSO) volgens het civiele recht. Dit hebben we verder toegelicht in § 3.2. De uitgaven in 2024 op deze 3 routes waren in 2024 nog beperkt. Naar verwachting neemt het gebruik van de (civielrechtelijke) VSO's de komende jaren toe en daarmee ook de uitgaven.

Voor de staat is het afsluiten van een VSO voor schadeherstel tamelijk uniek. De aanvullende schaderoute via de Commissie Werkelijke Schade (CWS) loopt via een publiekrechtelijke weg verloopt en kent de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Die mogelijkheid bestaat niet bij het afsluiten van een VSO. Daar staat – onder andere volgens de commissie-Van Dam (2025) – tegenover dat de staat en de ouder het bij een VSO samen eens worden over de hoogte van de aanvullende schade. Ook op civielrechtelijke overeenkomsten zijn de uitgangspunten van goed financieel beheer van toepassing. Een VSO moet bovendien rechtmatig tot stand komen. De minister moet dat waarborgen. Dat betekent dat de VSO's zo objectief mogelijk en volgens een ordelijke werkwijze en vaste stappen tot stand komen. Van belang is om in elk geval vast te stellen dat betreffende ouder(s) daadwerkelijk gedupeerd zijn en dat inzichtelijk is hoe de schikkingsbedragen zijn bepaald. Tot slot vragen wij aandacht voor procescontroles, zoals bijvoorbeeld een tweede beoordelaar en een interne kwaliteitscheck op concept-VSO's.

4.5.11 Risico: bestaande problemen nemen toe door 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 Belastingdienst vastgesteld rendement. De vermogensrendementsheffing maakt deel uit van de inkomstenbelasting; het oordeel van de Hoge Raad ging 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).

Het kabinet werkte al sinds 2015 aan belastingheffing op basis van *werkelijk* rendement. Toen de Hoge Raad zijn uitspraak deed, had het kabinet introductie van die heffing net uitgesteld tot 2025. De Hoge Raad nam dit besluit tot uitstel mee in zijn arrest. Naar aanleiding van het Kerstarrest heeft het kabinet behalve het rechtsherstel een overbruggingswet ingevoerd (Wet rechtsherstel box 3). Daarin heeft het de wetgeving voor box 3 aangepast vanaf het jaar 2023. De bedoeling was dat de box 3-heffing door deze overbruggingswet zou voldoen aan het Europese recht. Deze wetgeving moest van kracht blijven totdat een belastingheffing over het werkelijke rendement in box 3 zou zijn ingevoerd.

Maar in enkele arresten van 6 juni 2024 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat zowel het rechtsherstel als de overbruggingswet de juridische bezwaren onvoldoende wegnemen. De heffing in box 3 is dus nog steeds strijdig met het Europese recht in gevallen waarbij het forfaitaire rendement hoger is dan het werkelijke rendement.

Door deze arresten staat de Belastingdienst voor de taak om een nog omvangrijkere en ingewikkeldere hersteloperatie uit te voeren. Daartoe heeft de staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane op 14 maart 2025 het wetsvoorstel Wet Tegenbewijsregeling box 3 ingediend bij de Tweede Kamer. Een nieuw stelsel kan naar verwachting niet vóór 2028 worden ingevoerd. De plannen om te heffen naar werkelijk rendement zijn al vaker uitgesteld. Dat roept de vraag op of de huidige plannen wel realistisch en haalbaar zijn.

Potentiële wisselwerking met het oplossen van onvolkomenheden en andere risico's

De hersteloperatie heeft in 2024 beperkte consequenties gehad voor de bedrijfsvoering van de Belastingdienst in 2024. De herstelwerkzaamheden beginnen namelijk pas halverwege 2025. Toch willen wij onze zorgen op dit punt al kenbaar maken. We verwachten namelijk dat de nieuwe hersteloperatie in de komende jaren wel aanzienlijke gevolgen zal hebben voor de bedrijfsvoering van de Belastingdienst. En die gevolgen raken de onvolkomenheden, aandachtspunten en risico's die wij in eerdere veranderingsonderzoeken bij de Belastingdienst hebben geconstateerd. Wij zien de gevolgen van de hersteloperatie box 3 als groot risico voor de komende jaren.

Figuur 11 Doorwerking hersteloperatie box 3

Negatieve gevolgen hersteloperatie voor bedrijfsvoering



Voor zowel het M&O-beleid van de Belastingdienst (zie § 4.4.1) als voor de IT-legacy (zie § 4.4.5) geldt al enkele jaren een onvolkomenheid. De hersteloperatie box 3 heeft invloed op de noodzakelijke modernisering van de IT-systemen van de Belastingdienst: die loopt daardoor verdere vertraging op.

Daar komt nog iets bij. De Belastingdienst zelf noemt in de uitvoeringstoets bij het wetsvoorstel Tegenbewijsregeling box 3 de handhaafbaarheid als 'rode vlag'. Voor belastingplichtigen is het ingewikkeld om hun werkelijke rendement op te geven. Daarbij ontbreekt bij de Belastingdienst toereikende contra-informatie om het ingediende formulier voor het werkelijke rendement te kunnen controleren. Daardoor nemen de risico's op dit punt toe.

Verder leggen de herstelwerkzaamheden naar verwachting een aanzienlijk beslag op de personele capaciteit. Daarom moet de Belastingdienst extra personeel aannemen. Als dat onvoldoende lukt, ontstaat er niet alleen een handhavingsrisico bij box 3 zelf maar ook bij andere belastingmiddelen of andere onderdelen van de inkomstenbelasting (zie § 4.4.1). Dat betekent dat de noodzakelijke hersteloperatie voor box 3

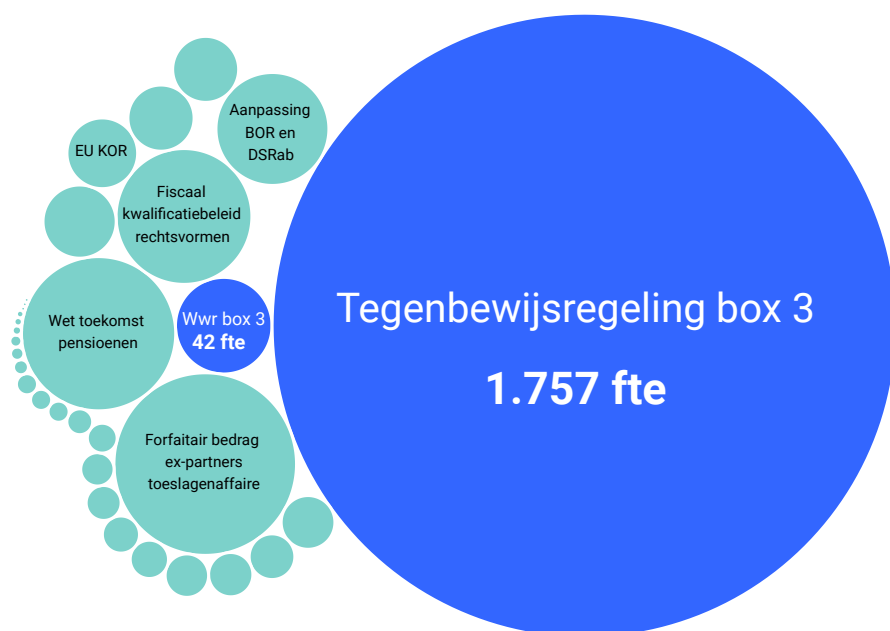
niet alleen invloed heeft op de handhaving, maar bijvoorbeeld ook een risico vormt voor de volledigheid van de belastingontvangsten in de komende jaren.

In ons onderzoek naar uitvoeringstoetsen hebben wij 173 uitvoeringstoetsen voor nieuwe wet- en regelgeving in 2023-2024 onderzocht op het terrein van Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Justitie en Veiligheid (zie § 4.3). In totaal zijn volgens die 173 toetsen 415 fte structureel en 563 fte incidenteel nodig voor de uitvoering van nieuwe wet- en regelgeving. De uitvoeringstoets bij het wetsvoorstel Tegenbewijsregeling box 3 en de uitvoeringstoets bij de daaropvolgende wetsvoorstel Werkelijk rendement box 3 waren geen onderdeel van het onderzoek naar uitvoeringstoetsen. In figuur 12 vergelijken we de benodigde incidentele personele capaciteit volgens deze uitvoeringstoetsen (1.757 fte en 42 fte) met alle onderzochte uitvoeringstoetsen uit eerdere jaren. De uitvoeringstoets voor het wetsvoorstel Werkelijk rendement box 3 is nog niet definitief. We hanteren de meest actuele cijfers (11 april 2025). Deze vergelijking maakt duidelijk hoe uitzonderlijk groot de benodigde *incidentele* personele capaciteit is.

Figuur 12 Incidentele personele behoefte van nieuwe wet- en regelgeving

De uitvoering van box 3 gaat incidenteel 1.799 fte kosten

Elke bol staat voor 1 uitvoeringstoets. De omvang van de bol staat voor de verwachte incidentele capaciteit in fte.

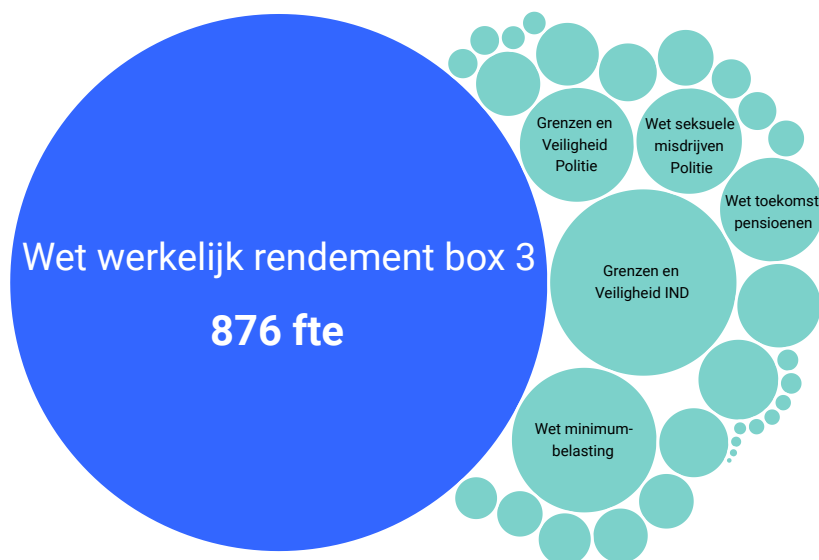


Figuur 13 vergelijkt de benodigde *structurele* personele capaciteit van alle onderzochte uitvoeringstoetsen uit eerdere jaren met de structurele personele capaciteit volgens de uitvoeringstoets bij de heffing op grond van het wetsvoorstel werkelijk rendement box 3. Ook de structurele personele behoefte voor de uitvoering van box 3 is uitzonderlijk groot.

Figuur 13 Structurele personele behoefte van nieuwe wet- en regelgeving

De uitvoering van box 3 gaat structureel 876 fte kosten

Elke bol staat voor 1 uitvoeringstoets. De omvang van de bol staat voor de verwachte structurele capaciteit in fte.



4.5.12 Inhuur potentieel schijnzelfstandigen concentreert zich bij Toeslagen

Voor het derde opeenvolgende jaar besteden wij in het verantwoordingsonderzoek aandacht aan de inhuur van potentiële schijnzelfstandigen bij het ministerie van Financiën. In 2023 publiceerden wij in het verantwoordingsonderzoek dat zowel de Belastingdienst als de Dienst Toeslagen (hierna: Toeslagen) in 2022 honderden zelfstandigen inhuurde. Het ministerie van Financiën zelf schatte toen in dat het om potentiële schijnzelfstandigen (hierna: schijnzelfstandigen) ging. Wij benadrukten dat het ministerie van Financiën, en in het bijzonder de Belastingdienst, zelf aan de fiscale wet- en regelgeving waarvan het de naleving controleert, moet voldoen. In het bijzonder benoemden wij de negatieve gevolgen die deze praktijk kan hebben voor de werkzaamheden van belastinginspecteurs in het toezicht en de geloofwaardigheid van de Belastingdienst.

Na de publicatie van het onderzoek heeft het ministerie van Financiën verscherpte monitoring ingesteld op het aantal schijnzelfstandigen bij het departement en aangestuurd op de afbouw hiervan. Maar resultaten van die inspanningen bleven uit. Vorig jaar stelden wij namelijk vast dat het aantal schijnzelfstandigen bij het ministerie van Financiën in 2023 was toegenomen tot boven de 1.000. Daarnaast adviseerden we een rijksbrede aanpak van inhuur van schijnzelfstandigheid bij het Rijk.

In 2024 zien we door de extra aandacht bij het ministerie van Financiën voor dit onderwerp wél een positieve verandering. In 2024 is namelijk het aantal schijnzelfstandigen gedaald naar 735 (stand per 1 januari 2025). Voor de duidelijkheid: het aantal is in absolute zin nog steeds hoog en elke ingehuurde schijnzelfstandige is nog steeds in strijd met wet- en regelgeving. Relevant om te vermelden, vinden wij dat het de Belastingdienst als afzonderlijk dienstonderdeel naar eigen zeggen wél is gelukt het aantal schijnzelfstandigen terug te brengen tot 0. Dat de Belastingdienst hiermee voldoet aan de 'eigen' wet- en regelgeving, draagt bij aan de geloofwaardigheid. In het bijzonder geldt dat voor de belastingdienstmedewerkers die de handhaving op de juiste kwalificatie van arbeidsrelaties moeten uitvoeren. Zeker nu het handhavingsmoratorium vanaf 1 januari 2025 in het toezicht is opgeheven, is het essentieel dat de Belastingdienst het goede voorbeeld geeft. Ook zien we meer aandacht voor de rijksbrede monitoring en aanpak van schijnzelfstandigheid bij het Rijk.

Bij het onderdeel Toeslagen was deze positieve verandering in 2024 nog niet zichtbaar. Het aantal schijnzelfstandigen was daar in 2024 nog groter dan eind 2023. Alle schijnzelfstandigen bij het ministerie van Financiën werken voor Toeslagen. Nog belangrijker dan de stijging van aantal schijnzelfstandigen vinden wij dat Toeslagen eind 2024 toezeggingen deed aan de tussenpersonen van (schijn)zelfstandigen die induisten tegen de wet. Toeslagen beloofde namelijk aan de tussenpersonen vanaf 2025 eventueel aan hen door de Belastingdienst opgelegde naheffingen voor de premies werknemersverzekeringen en boetes voor schijnzelfstandigen bij Toeslagen te vergoeden. De afgelopen jaren gold een handhavingsmoratorium en daarom konden wij wel enig begrip opbrengen voor de spagaat waarin Toeslagen zat, namelijk tussen enerzijds de hersteloperatie en anderzijds de inhuur van schijnzelfstandigen. Deze toezegging om de naheffingen en boetes te vergoeden, vinden wij echter ronduit onbegrijpelijk vanuit rechtsstatelijk en collegiaal oogpunt. Die ondermijnt het toezicht van de Belastingdienst (verder). De Belastingdienst als toezichthouder van het ministerie van Financiën heeft hiertegen begin 2025 opgetreden. De Belastingdienst heeft het zogenoemde covenant horizontaal toezicht met het ministerie van Financiën opgezegd. Het is verbazingwekkend dat het zover heeft moeten komen. Tegelijkertijd constateren wij dat dit in lijn is met de opmerking in ons vorige rapport dat wij erop vertrouwden dat de inspecteur ook corrigerend zou optreden bij schijnzelfstandigheid bij het Rijk zelf. Toeslagen heeft de toezegging om boetes te compenseren inmiddels ingetrokken per 1 april 2025. Mede gezien het genoemde ingrijpen van de Belastingdienst verwachten we dat in 2025 het aantal werkzame schijnzelfstandigen bij Toeslagen – en daarmee ook het ministerie van Financiën als geheel – daalt naar 0.

4.5.13 Ramingen individuele maatregelen, uitgaven en ontvangsten moet beter

De Tweede Kamer heeft zorgen over de afwijkingen tussen de budgettaire ramingen en de realisaties. Mede naar aanleiding daarvan heeft de Tweede Kamer in 2024 een motie van het lid Van Oostenbruggen c.s. aangenomen, waarin de Algemene Rekenkamer wordt verzocht onderzoek in te stellen naar de oorzaken van de grote verschillen tussen de ramingen van het begrotingstekort en de uitkomsten (Algemene Rekenkamer, 2025d). De door de minister van Financiën ingestelde Expertgroep Realistisch Ramen (2025b) heeft zich ook uitgesproken over deze ramingsafwijkingen en heeft aanbevolen om de methoden voor het maken van ramingen te verbeteren, zodat de nauwkeurigheid van de begrotingstekorten toeneemt.

In ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2024* gaan we nader in op deze zorgen. Aanvullend op het werk van de expertgroep noemen we daarin een aantal concrete voorbeelden waaruit blijkt dat het realiteitsgehalte van ramingen van maatregelen en projecten beter moet. Zo zagen we dat de schommelingen in het budget voor Asiel en Migratie zorgen voor risico's in de uitvoering, en dat bij de renovatie van het Binnenhof er te weinig gecommuniceerd werd over onzekerheden. De raming van belastingontvangsten vraagt extra aandacht omdat de budgettaire gevolgen van belastingmaatregelen vaak niet scherp in beeld zijn en snel bijsturen niet mogelijk is. Kortom, het is belangrijk dat de minister van Financiën aan de slag gaat met de aanbevelingen van de expertgroep. Voor een goede invulling van haar budgetrecht kan de Tweede Kamer de ramingen van individuele maatregelen, programma's en begrotingsartikelen kritisch bekijken en de verantwoordelijk minister hierop bevragen.

Een tweede punt waar we aanvullend op het werk van de expertgroep onderzoek naar hebben gedaan, gaat over of de manier waarop het ministerie van Financiën de raming van het begrotingstekort beheert, voldoet aan de normen uit de Comptabiliteitswet. Hierover concluderen we dat de organisatie en het proces van de totstandkoming van de raming van het begrotingstekort over het algemeen ordentelijk en controleerbaar zijn. Zo zien we dat het proces wordt uitgevoerd volgens de werkwijze uit de Rijksbegrotingsvoorschriften. Ook zijn er voldoende interne controles ingebouwd om fouten te signaleren en te voorkomen. De toegang tot systemen en bestanden is beperkt tot geautoriseerde medewerkers.

Toch vallen ons 2 zaken op aan het beheer van de raming van het begrotingstekort. Ten eerste zien we een risico voor de continuïteit bij de raming van de rijksinkomsten omdat er slechts een beperkt aantal medewerkers inhoudelijk bij is betrokken. Een tweede punt gaat over het ramingenproces in het algemeen. De minister heeft dat

in het verleden te weinig geëvalueerd. Het is positief dat de minister hier inmiddels een expertgroep naar heeft laten kijken, maar hij had het ramingenproces eerder en systematischer kunnen laten evalueren. Want ondanks dat uit dit onderzoek blijkt dat het proces over het algemeen goed verloopt kunnen er grote verschillen ontstaan tussen raming en realisatie. Uit het Financieel Jaarverslag Rijk 2024 blijkt dat het totaal aan niet-bestede middelen € 18,6 miljard bedraagt. Dit komt doordat er voor € 17 miljard uitgaven nog niet zijn gerealiseerd of naar achteren zijn doorgeschoven. Ook zijn er meevallers van € 1,6 miljard. Het is dus van belang dat de minister goed zicht houdt op (grote) verschillen tussen raming en realisatie en die evalueert.

4.5.14 Rijksbreed inkopen: rol minister van Financiën

In hoofdstuk 4 bespraken we de problemen met inkopen bij het ministerie van Financiën. In deze paragraaf bespreken we het rijksbrede inkoopbeheer en de rol van de minister van Financiën daarbij.

Nog steeds veel fouten

In de *Staat van de Rijksverantwoording 2023* hebben wij aangegeven dat de inkoop bij de rijksoverheid eenvoudiger kan en moet, en ook dat er meer coördinatie nodig is. Elk jaar rapporteren wij over het niet naleven van wet- en regelgeving bij aanbesteden en inkopen. Fouten en onzekerheden kunnen grotendeels worden voorkomen door het inkoopbeheer op orde te hebben.

Dit jaar hebben we onderzoek gedaan naar de oorzaken van de problemen in het rijksbrede inkoopbeheer. Uit ons onderzoek komen diverse oorzaken van tekortkomingen in het inkoopbeheer naar voren:

- de actuele marktsituatie;
- regelgeving en doelstellingen;
- versnipperde verantwoordelijkheden;
- de inrichting van het inkoopstelsel;
- de informatievoorziening.

Voor een toelichting op deze oorzaken verwijzen wij naar de *Staat van de Rijksverantwoording 2024* (Algemene Rekenkamer, 2025).

Ook over 2024 zien wij nog altijd te veel (vergelijkbare) tekortkomingen in het inkoopbeheer bij het Rijk. Het aantal onvolkomenheden in het inkoopbeheer dat wij jaarlijks rapporteren is hoog (11 van de 40 onvolkomenheden in 2024). De omvang van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen is ook over 2024 groot (tenminste € 1,6 miljard op de rijksrekening).

Ministers aan zet

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het rijksbrede inkoopbeleid en stelt kaders voor de inkoopadministratie. De minister van Economische Zaken is verantwoordelijk voor de aanbestedingswetgeving.

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het bevorderen van een doelmatige inrichting van het financieel beheer, en stelt kaders vast voor het financieel beheer en de financiële administratie binnen het Rijk.

De minister van Financiën heeft al een aantal verbeteringen in gang gezet. Met de taskforce *Verbetering Financieel Beheer* heeft de minister zich de afgelopen jaren ingezet om samen met de ministers van BZK en EZ het inkoopbeheer van het Rijk te verbeteren. De activiteiten van de taskforce, zoals risicomanagement en monitoring, zijn nu ingebed in de organisatie via het programma *Versterking Financieel Beheer*. De minister van Financiën heeft de monitoring van het financieel beheer geïntensiveerd. Ook worden risico's actiever gesignaleerd en gedeeld, en wordt kennis via opleidingen en via nadere uitleg van wet- en regelgeving breder beschikbaar gesteld.

De minister van Financiën zet stappen richting standaardisatie van rapportages en dashboards om beter te kunnen sturen op financieel beheer en inkoop. Daarbij ligt de nadruk op betere aansluiting van systemen en centrale vastlegging van data, mede om de rijksbrede financiële informatievoorziening te verbeteren. Dat is ook hard nodig want het huidige IT-landschap voor het financieel beheer van de rijksoverheid is gefragmenteerd. Ieder ministerie heeft zijn eigen financiële systemen, verschillende inkoopapplicaties of gebruikt geen applicaties voor inkopen. Mede hierdoor sluit de inkoopadministratie vaak niet goed aan op de financiële administratie. Gemeenschappelijke standaarden ontbreken alsmede goede koppelingen tussen de verschillende IT-systemen. De noodzakelijke koppeling tussen en uniformiteit van gegevens in inkoop- en financiële systemen vereist intensievere samenwerking tussen de ministers van BZK, EZ en Financiën. Die samenwerking kan bijvoorbeeld plaatsvinden in het al lopende programma *Toekomst Financiële Administratie*. Dit programma beoogt rijksbrede standaardisatie van de taxonomie, datamodellen en koppelingen om uitwisseling tussen verschillende administratiesystemen te vereenvoudigen.

We bevelen de minister van Financiën aan samen met de ministers van BZK en EZ het beheer en de administratie van inkoop te vereenvoudigen, de regie op het inkoopproces te versterken en de aansluiting tussen inkoop- en financiële administraties te verbeteren.

4.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van Financiën (begrotingshoofdstukken IXA en IXB) betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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.

5.

Financiële informatie

5.1 Oordeel over de financiële informatie

5.1.1 Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2024 van Nationale Schuld (IXA)

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van Nationale Schuld



Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.

Het begrotingshoofdstuk Nationale Schuld bestaat uit de artikelen Financiering staatsschuld en Schatkistbankieren. Beide worden uitgevoerd door het Agentschap van de Generale Thesaurie, dat optreedt als centrale kasbeheerder en de financiering van het Rijk regelt. 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. Net als in vorige jaren kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed. Het Agentschap zorgt ervoor dat de kosten van financiering voor het Rijk zo laag mogelijk blijven.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 14 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2024 van Nationale Schuld (IXA)

Verantwoorde bedragen over 2024 In miljoenen €	Oordelen	Omvang fouten en onzekerheden In miljoenen €
Verplichtingen	Volgens de regels ✓	-
Totaal 50.291,7	Cijfers kloppen ✓	-
Alle 2 artikelen	Volgens de regels ✓	
Uitgaven en Ontvangsten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 121.234,1	Cijfers kloppen ✓	-
Alle 2 artikelen	Volgens de regels ✓	
Afgerekende Voorschotten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 0,0	Cijfers kloppen ✓	-
Saldibalans	Volgens de regels ✓	-
Totaal 548.628,4	Cijfers kloppen ✓	-

5.1.2 Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2024 van het ministerie van Financiën

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het ministerie van Financiën



Op totaalniveau kloppen de cijfers. Ook is het geld op totaalniveau volgens de regels besteed, met uitzondering van de verplichtingen. Er is ook onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten. Deze is niet in geld uit te drukken. Tot slot is er een onzekerheid over de juistheid van de toeslagenuitgaven. Die is grotendeels wel in geld uit te drukken.

Het ministerie van Financiën is de ontvanger en verdeler van publiek geld. Het ministerie van Financiën heeft in 2024 in totaal € 283.807 miljoen belastingontvangsten geïnd voor de Staat. Van deze geïnde belastingontvangsten staat € 235.913 miljoen verantwoord in het jaarverslag van het ministerie (zie § 2.2). Onder het ministerie vallen naast het beleidsdepartement ook de Belastingdienst, Douane en Toeslagen. Ondanks zorgvuldige regels blijft altijd onzekerheid bestaan over de volledigheid van

de ontvangsten. Dat komt doordat de overheid afhankelijk is van gegevens die burgers en bedrijven aanleveren. Het ministerie maakt regels en maatregelen die moeten voorkomen dat middelen onterecht of verkeerd worden besteed. We zien dat bij de Belastingdienst deze maatregelen tegen misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) nog niet overal op orde zijn. Daarom hebben we hieraan een onvolkomenheid toegekend (zie § 4.4.1) en maken we ook een voorbehoud in ons oordeel (zie § 5.3.1).

Het ministerie van Financiën had ongeveer € 50 miljard aan verplichtingen en € 26 miljard aan uitgaven in 2024. Hiervan bestaat een relatief klein deel (€ 2 miljard) uit inkopen. Daarbij worden veel fouten gemaakt. Vooral bij externe inhuur en ICT zien we structurele fouten: aanbestedingsregels worden niet gevolgd, dossiers zijn onvolledig en prestaties niet altijd voldoende aantoonbaar. Er zijn geen systemen die het inkoopproces goed ondersteunen en gekoppeld zijn aan het financiële systeem. Inkoopfouten ondermijnen eerlijke concurrentie, leiden tot onnodige kosten en passen niet bij zorgvuldig en zuinig omgaan met publiek geld. In hoofdstuk 4 rapporteren wij hierover 3 onvolkomenheden en 3 aandachtspunten. In totaal gaat het om € 736,8 miljoen aan fouten en onzekerheden in 2024 in de verplichtingen.

Verder vloeien fouten en onzekerheden voort uit de hersteloperatie Toeslagen. In totaal is hiervoor in 2024 € 1.840 miljoen uitgegeven. Dit bedrag is inclusief uitvoeringskosten en het uitvoeren van regelingen en kwijtschelden van schulden door andere ministeries. Het ministerie van Financiën zelf heeft in 2024 € 653,8 miljoen besteed aan schadevergoedingen voor de hersteloperatie. Deze operatie is omvangrijk en gevoelig, met complexe regelingen en een voortdurende spanning tussen de ruimhartigheid waarvoor de overheid heeft gekozen en rechtmatigheid. Daarom zijn er vragen over de rechtmatigheid en effectiviteit van de herstelregelingen (zie § 3.2, § 4.5.10 en § 5.3).

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 15 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2024 van Financiën (IXB)

Verantwoorde bedragen over 2024 In miljoenen €	Oordelen	Omvang fouten en onzekerheden In miljoenen €
Verplichtingen	Volgens de regels 	736,8
Totaal 50.149,8	Cijfers kloppen 	-
Artikelen 1, 8, 9 en 13	Volgens de regels 	
De andere 6 artikelen	Volgens de regels 	
Uitgaven en Ontvangsten	Volgens de regels 	-
Totaal 267.871,0	Cijfers kloppen 	-
Artikel 13	Volgens de regels 	
De andere 9 artikelen	Volgens de regels 	
Afgerekende Voorschotten	Volgens de regels 	-
Totaal 497,1	Cijfers kloppen 	-
Saldibalans	Volgens de regels 	-
Totaal 340.335,0	Cijfers kloppen 	-

5.2 Toelichting financiële oordelen

Bij de controle van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten hebben wij geconstateerd dat de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe.

5.2.1 Verplichtingen

Een *verplichting* is een uitgave in de toekomst, waarvoor een minister een (juridische) verplichting is aangegaan.

De problemen die we constateren bij de verplichtingen gaan vooral over inkopen en aanbesteden. Bij het ministerie van Financiën zijn regels niet goed gevolgd, onder meer bij inhuur van personeel en ICT-contracten. Hierdoor is de tolerantiegrens voor rechtmatigheid bij het beleidsdepartement, de Belastingdienst, de Douane en Toeslagen op artikelniveau overschreden. In totaal gaat het om € 736,8 miljoen aan fouten en onzekerheden. Hieronder lichten we enkele grote gevallen toe.

Belastingdienst: Aanbestedingsfouten bij IT-contracten

In 2024 constateren wij fouten en onzekerheden bij 3 IT-contracten, doordat aanbestedingsregels niet goed zijn gevolgd. De Belastingdienst koos voor een onderhandelingsprocedure zonder aankondiging. Voor de keuze van deze procedure ontbreekt een toereikende onderbouwing en missen we essentiële documentatie. Omdat de gevolgde procedure niet transparant is, is juist extra zorgvuldigheid nodig om te onderbouwen of gebruik mag worden gemaakt van deze procedure. Bij artikel 1 leidt dit tot fouten en onzekerheden van € 189,6 miljoen. Wij merken dit ook aan als nieuw aandachtspunt in § 4.5.4.

Toeslagen: spanning tussen tempo en regels

In 2024 heeft de minister een contract gesloten met Stichting Gelijkwaardig Herstel (SGH) voor de uitvoering van schadeafhandeling, zonder reguliere aanbestedingsprocedure te volgen. Deze verplichting is daarmee onrechtmatig. Met een managementbesluit (*waiver*) heeft het ministerie dit bewust geaccepteerd. De opdracht ging opnieuw naar SGH, die eerder de pilot uitvoerde, onder meer omdat de wens bestond dat de hersteloperatie snel verder ging. Deze spanning tussen uitvoeringsdruk en aanbestedingsregels lichten wij verder toe in § 4.4.2. Bij artikel 13 leidt dit tot een fout van € 100,8 miljoen.

Onduidelijkheid over verlenging inhuurcontracten

In ons verantwoordingsonderzoek 2023 constateerden wij dat verlengingsafspraken in offertes en nadere overeenkomsten niet altijd duidelijk waren. Zo is soms niet vastgelegd hoe vaak en hoe lang een contract mag worden verlengd. Dit is problematisch, omdat leveranciers vooraf duidelijk moeten weten waar ze aan toe zijn. Onduidelijke afspraken leiden tot onzekerheid over de aanbestedingsregels en de rechtmatigheid van de inkopen. In 2024 werkt deze bevinding uit 2023 nog door. Wij merken dit daarom aanvullend aan als een onzekerheid: bij de artikelen 1, 9 en 13 gaat dit om een bedrag van circa € 220 miljoen (zie § 4.4.2, § 4.4.3 en § 4.5.3).

5.2.2 Uitgaven

Hersteloperatie toeslagen kent diverse fouten en onzekerheden

In totaal gaat het om € 104,8 miljoen aan fouten en onzekerheden. De uitvoering van de hersteloperatie toeslagen is ingewikkeld: er zijn diverse regelingen en er is een spanning tussen een ruimhartige, snelle en rechtmatige uitvoering. De uitvoering van de hersteloperatie heeft geleid tot fouten en onzekerheden van € 103,9 miljoen. Dit is circa 16% (2023: 13%) van de totale uitgekeerde schadevergoedingen door het ministerie van Financiën in 2024 (€ 653,8 miljoen). De overige € 0,9 miljoen heeft betrekking op fouten en onzekerheden in inkopen (prestatieverklaringen).

De fouten en onzekerheden bij de regelingen hebben uiteenlopende oorzaken:

- Bij de *SGH-schaderoute* hebben de onzekerheden (€ 64,6 miljoen) ermee te maken dat Toeslagen geen inzicht had in de procesbeheersing als geheel en daarom niet voldoende kan aantonen dat het geld volgens de regels is besteed.
- Bij de *kindregeling* komen de fouten en onzekerheden (€ 24,2 miljoen) doordat niet goed gecontroleerd kan worden of het geld op de juiste bankrekening wordt uitgekeerd.
- Bij de *compensatieregeling* hebben de fouten en onzekerheden (€ 14,1 miljoen) vooral te maken met de toegepaste ruimhartigheid bij de integrale beoordeling van dossiers van ouders in de gevallen waarin de historische informatie over gedupeerden niet beschikbaar of onduidelijk is (€ 11,7 miljoen).
- Daarbovenop komt nog een beperkt bedrag (€ 2,4 miljoen) aan fouten en onzekerheden door het zogenoemde ‘stapelen’ van fouten.

Met ‘*stapelen*’ bedoelen we dat ouders die na de toets voor de Catshuisregeling (€ 30.000-regeling) ten onrechte zijn aangemerkt als gedupeerden, ook ten onrechte betalingen uit andere herstelregelingen ontvangen.

5.3 Specifieke bevindingen bij verantwoorde ontvangsten/uitgaven/verplichtingen

5.3.1 Voorbehoud bij ons financieel oordeel over de belastingontvangsten en toeslagenuitgaven in 2024

Voorbehoud vanwege inherente onzekerheid

Jaarlijks maken wij een voorbehoud in ons rechtmatigheidsoordeel bij het Jaarverslag van het ministerie van Financiën (IXA en IXB) vanwege een inherente onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten en de juistheid van de toeslagenuitgaven. Met inherente onzekerheid bedoelen we dat ook bij een toereikend beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) geen garantie bestaat dat alle belastingen volledig zijn geïnd en toeslagen correct zijn uitbetaald. De minister kan het M&O-beleid niet onbeperkt uitvoeren. Hij moet zich houden aan wetten en regels, rekening houden met wat politiek en samenleving acceptabel vinden, en er is niet altijd genoeg personeel of geld. Deze onzekerheid hoort bij een systeem waarin de overheid afhankelijk is van informatie van burgers en bedrijven, en is niet in geld uit te drukken.

Onzekerheid over volledigheid belastingontvangsten

In 2024 heeft het ministerie van Financiën € 283,8 miljard aan belastingen geïnd voor de Staat. De belastingontvangsten van de Belastingdienst en Douane bedragen in 2024 € 231,4 miljard. Om de belastingontvangsten vast te stellen zijn de Belastingdienst en de Douane mede afhankelijk van gegevens van burgers en bedrijven. Die kunnen er belang bij hebben om onjuiste of onvolledige informatie aan te leveren. Daarom neemt de Belastingdienst maatregelen om dit te voorkomen, te ontdekken en te corrigeren. Dit noemen we het M&O-beleid: het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik van publieke middelen tegen te gaan. Toch blijft er altijd een risico dat niet alle verschuldigde belasting wordt betaald door burgers en bedrijven. Deze zogeheten inherente onzekerheid is bij belastingontvangsten niet volledig te voorkomen, ook als de minister zijn M&O-beleid op orde heeft. Ook zijn er diverse factoren die invloed kunnen hebben op de toereikendheid van het M&O-beleid. Mede door hersteloperaties (zoals box 3; zie § 4.5.11) en personeelsverloop staat de handhavingscapaciteit onder druk. Daardoor is het risico groter dat de Belastingdienst niet opmerkt dat er onjuiste, onvolledige of zelfs helemaal geen aangiften worden ingediend. De Belastingdienst werkt hard aan maatregelen en de minister van Financiën rapporteert hierover ook in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Jaarverslag. In 2024 zien we dat het M&O-beleid nog niet geheel werkt (zie § 4.4.1). Dit leidt tot een aanvullende onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten bij de Belastingdienst. Deze onzekerheden zijn niet uit te drukken in een bedrag. Omdat wij (en ook de Belastingdienst) het wel zeer waarschijnlijk achten dat deze (inherente en aanvullende) onzekerheden boven de tolerantiegrens van € 1 miljard uitkomen, passen we ons oordeel aan. Daarom volstaan we met het opnemen van een 'niet te kwantificeren aanvullende onzekerheid' in ons financieel oordeel bij de belastingontvangsten van de Belastingdienst. Bij het M&O-beleid van de Douane zijn er in 2024 aandachtspunten, maar niet zodanig dat we daarvoor een aanvullende onzekerheid aanmerken in ons oordeel.

Onzekerheid over de toeslagenuitgaven

In 2024 gaf het Rijk € 22,4 miljard uit aan reguliere toeslagen. Deze worden uitgevoerd door de dienst Toeslagen, maar verantwoord op de begrotingen van de ministeries van BZK, VWS en SZW. UHT keerde in 2024 schadevergoedingen uit (§ 5.1.2). De minister is verantwoordelijk voor het M&O-beleid van deze vergoedingen. Bij Toeslagen werkt het M&O-beleid op sommige onderdelen nog niet zoals bedoeld. In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag meldt de minister van Financiën zorgen over M&O-gebruik bij de hersteloperatie. Het gaat daarbij vaak om mogelijke overcompensatie door de ruimhartige aanpak. De minister heeft maatregelen genomen om misbruik van vervolgregelingen te voorkomen. De risico's op M&O worden nog uitgewerkt door Toeslagen. Het opstellen van toereikend M&O-beleid vraagt daarom nog aandacht.

De onzekerheden zijn in 2024 grotendeels in geld uit te drukken en beperkt in omvang. Ze leiden daarom niet tot een aanvullende onzekerheid in ons financieel oordeel.

5.3.2 Rechtmatigheidsaspecten hersteloperatie toeslagen

Niet kwantificeerbare onzekerheid: teruggevonden databestand

Vanaf het begin van de hersteloperatie is het in sommige gevallen lastig geweest vast te stellen of ouders daadwerkelijk gedupeerd waren. In 2024 is een databestand opgedoken dat daar mogelijk meer duidelijkheid over geeft. Zeker is dat niet. Het gaat om een bestand waarin zou staan welke documenten aan wie zijn verstuurd en door wie zijn ontvangen. Dit hangt samen met de zogenoemde non-respons. Daarvan is sprake als ouders niet hebben gereageerd op een verzoek om informatie door Toeslagen. In die gevallen is de kinderopvangtoeslag aan ouders geweigerd, verlaagd of op nul gesteld. UHT kon zelf niet altijd vaststellen dat Toeslagen de ouder voldoende in staat had gesteld om de gevraagde informatie aan te leveren. In die gevallen kreeg de ouder het voordeel van de twijfel en werd deze aangemerkt als gedupeerd. Het databestand kan daarop een ander licht werpen. De betrouwbaarheid en bruikbaarheid van het bestand wordt nog nader onderzocht. Daarom is de onzekerheid over de rechtmatigheid van de in 2024 verantwoorde uitgaven niet te kwantificeren. In de bedrijfsvoeringsparagraaf heeft de minister van Financiën dit verder toegelicht.

5.3.3 Onzekerheden in de rechtmatigheid bij uitvoering hersteloperatie toeslagen

De Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) heeft bij de uitvoering van de hersteloperatie te maken met situaties waarin onduidelijk is wat er in het verleden precies is gebeurd. De behandeling van deze dossiers is lastig. De persoonlijk zaakbehandelaar verzamelt samen met de ouder(s) de benodigde informatie, beoordeelt die en luistert naar het verhaal van de ouder(s). Als aannemelijk is gemaakt dat de ouder(s) recht hebben op compensatie, wordt deze toegekend. Het kan daarbij voorkomen dat informatie over de historie van de gedupeerde ontbreekt of onduidelijk is.

In de uitvoering van de hersteloperatie gaat ruimhartigheid boven zorgvuldigheid en doelmatigheid. Dat is volgens de wens van de Tweede Kamer en de Wet hersteloperatie toeslagen. Bij onze controle hebben wij naast fouten ook onzekerheden geconstateerd. Die hebben enerzijds te maken met de aanvullende schaderoutes en anderzijds met het ontbreken van historische informatie over de gedupeerde(n). Deze onzekerheden hebben mede geleid tot overschrijding van de tolerantiegrens op artikel 13 Toeslagen (rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten, en verplichtingen).

Wij benadrukken dat deze onzekerheid het gevolg is van toetsing aan regelgeving en dat dit ons financieel oordeel betreft voor het verantwoordingsproces van de minister aan de Kamer. Het is nadrukkelijk geen waardeoordeel. Wij zijn ons ervan bewust dat het kabinet en het parlement de wens tot ruimhartigheid in de uitvoering hebben meegewogen en hebben vastgelegd in de Wet hersteloperatie toeslagen. De afweging of de ruimhartigheid de doorslag moet geven, is aan het parlement.

6.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën heeft op 28 april 2025 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-2024. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van Financiën

De minister schrijft:

“Het doet mij deugd dat u vaststelt dat het ministerie van Financiën vooruitgang heeft geboekt op meerdere dossiers, met specifiek ook complimenten voor de uitvoering van uitvoeringstoetsen en het proces wat betreft het beheer van ramingen. Tegelijkertijd herken ik het beeld dat er nog zaken zijn die verdere verbetering vergen. Dit heeft mijn blijvende aandacht, mijn ministerie werkt daar onverminderd aan. In de voorliggende brief volsta ik met enkele opmerkingen; nadere toelichtingen per onderwerp zijn vermeld in de bijlage.

Financiële informatie en bedrijfsvoering

Tot mijn genoegen constateert u dat de financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag IX Financiën en Nationale Schuld 2024 op totaalniveau voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Ook is het geld op totaalniveau volgens de regels besteed, met uitzondering voor de verplichtingen op artikelen 1, 8, 9 en 13. Op het totaalniveau van de verplichtingen constateert u een overschrijding van de tolerantiegrens, waar ik deze niet constateer. Dit komt doordat u de verlengingsopties inhuur als onzeker

bestempelt. Ook dit jaar delen wij uw conclusie dat wij onrechtmatig handelen hierop niet. Dit laat onverlet dat er in den brede acties worden genomen om fouten en onzekerheden te minimaliseren.

Tekorten aan personeel

In uw rapport benoemt u dat Financiën op enkele plekken een personeelstekort kent en dat dit uit de eigen uitvoeringstoetsen blijkt. Financiën spant zich in om concurrerend te zijn in een krappe arbeidsmarkt. Deze inspanningen richten zich op werven, behouden en ontwikkelen van medewerkers. Dit heeft ertoe geleid dat behalve de Douane (die net onder de formatie zit) alle dienstonderdelen, waaronder de IV-functie, afgelopen jaar volledig op formatie zijn gekomen. De wervingsopgave houdt echter de komende jaren aan vanwege natuurlijke uitstroom.

Grote geldstromen Douane

De Douane gaat door met de implementatie van key controls en maakt keuzes binnen het portfolioproces, waarbinnen de Grote Geldstroom de hoogste prioriteit heeft. Zeven van de twaalf key controls worden zeker gerealiseerd in 2025. Bij de overige vijf zijn risico's op vertraging vanwege de complexiteit, maar wordt ook vol ingezet op realisatie in 2025.

M&O-beleid Belastingdienst

U stelt vast dat er in de opzet en uitvoering van het beleid ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) duidelijke vooruitgang is geboekt. Het M&O-beleid werkt binnen de directies Particulieren en Grote Ondernemingen naar behoren. Bij de directie Midden- en Kleinbedrijf (MKB) geeft u aan dat nog stappen moeten worden gezet. In 2025 gaat de Belastingdienst voor de directie MKB hiermee verder met het doel om een werkende PDCA-cyclus te realiseren.

Continuïteit IT-systemen Belastingdienst

U concludeert dat de Belastingdienst in 2024 voortgang heeft geboekt, maar de modernisering van IT-systemen voor de drie grote belastingmiddelen opnieuw vertraging oploopt. Uiteraard kunnen onvoorziene ontwikkelingen tot een ander tijdspad leiden. Zo zijn bijvoorbeeld realisatiedata inmiddels herzien als gevolg van onder andere rechterlijke arresten¹. In het Meerjarenportfolio krijgen de moderniserings-trajecten onverminderd de hoogste prioriteit en wordt de projectmatige beheersing verder versterkt. De Belastingdienst volgt de voortgang nauwgezet en informeert de Tweede Kamer periodiek over de voortgang.

Betalingsregelingen Belastingdienst

U oordeelt positief over de initiatieven die de Belastingdienst heeft genomen om de dienstverlening bij betalingsregelingen te verbeteren. U benoemt dat er nog ruimte is voor verbetering in situaties waarbij sprake is van aflossingen aan verschillende schuldeisers. Ik zal blijven inzetten op interdepartementale samenwerking, de implementatie van maatregelen uit de invorderingsstrategie en verdere verbeteringen. De door u voorgestelde aanpassing van de Leidraad Invordering 2008 maakt daar onderdeel van uit. Deze aanpassing heeft als doel om de ruimte in het recht beter tot uitdrukking te laten komen.

Inkoopbeheer Financiën

De onvolkomenheden in het inkoopbeheer bij het beleidsdepartement, de Douane en Dienst Toeslagen zijn in 2024 nog niet volledig opgelost. Wel zijn door de dienstonderdelen al verschillende verbeteringen in het inkoopproces doorgevoerd, waaronder het initiatief tot het opstellen van een departementale spendanalyse. De inzet is om in 2025 met de verdere implementatie van verbeteringen deze onvolkomenheden op te lossen. Ook is het streven dat met ingang van 1 januari 2026 het CDI-office gepositioneerd zal worden bij de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ), waardoor de verbinding tussen het inkoopbeheer en het financieel beheer verder kan worden verstevigd.

Verder constateert u dat de motivering en dossiervorming bij eenvoudige onderhandelingsprocedures zonder aankondiging bij de Belastingdienst over 2024 tekort heeft geschoten. De Belastingdienst heeft reeds begin 2025 maatregelen getroffen om herhaling te voorkomen.

Hersteloperatie Toeslagen

Tot mijn genoegen constateert u dat de uitkomsten bij alle schaderoutes in opzet navolgbaar tot stand zijn gekomen. Zoals u aangeeft is het noodzakelijk de rechtmatige totstandkoming van vaststellingsovereenkomsten (VSO's) te waarborgen. U benoemt terecht dat aan het gebruik van VSO's risico's zijn verbonden en het van belang is dat de VSO's zo objectief mogelijk en volgens een ordelijke werkwijze tot stand komen. In 2024 was dit nog onvoldoende op orde, waardoor de tolerantiegrens is overschreden. Dit vraagt aanvullend om bestaan en aantoonbare werking van de opgezette schaderoutes, een goede governance en een efficiënt systeem voor een objectieve en accurate controle op de afgegeven VSO's.

Met u constateer ik dat ouders te lang moeten wachten op de afronding van hun bezwaar, maar ook dat in 2024 doelstellingen zijn behaald als belangrijke stap naar afronding van bezwaren tegen de integrale beoordeling eind 2026. Het kabinet zal er vol op inzetten om aanvullende verbeteringen en versnellingen te realiseren bij het afronden van de hersteloperatie en tegelijkertijd de navolgbaarheid en uitlegbaarheid te verbeteren.

Risico's box 3

U benoemt gevolgen van de aanvullende hersteloperatie box 3 op de capaciteit van de Belastingdienst naar aanleiding van de arresten van de Hoge Raad van juni 2024. Tegelijk benadrukt u het belang van een goede uitvoering van het herstel. Zoals in Kamerbrieven is gemeld, hebben de hersteloperatie en invoering van een nieuw stelsel op basis van werkelijk rendement, grote impact op de capaciteit van de Belastingdienst. De ontwikkeling van de voor herstel benodigde ICT-functionaliteit heeft gezorgd voor vertraging van de modernisering in de keten Inkomensheffingen. Dit heeft tot gevolg dat de invoering van een nieuw stelsel nu is voorzien per 1 januari 2028. Verder besteedt u aandacht aan het aantal medewerkers dat nodig is voor de uitvoering van het herstel en de uitvoering van het nieuwe stelsel. Het is inherent aan elk stelsel op basis van werkelijk rendement dat het minder eenvoudig is en dus arbeidsintensiever dan een forfaitair stelsel. Het werven en behouden van voldoende medewerkers is een strategische prioriteit van de Belastingdienst, maar zoals in de uitvoeringstoets genoemd ziet de Belastingdienst hier wel een risico in de huidige arbeidsmarkt.”

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

In zijn reactie zien we dat de minister naar aanleiding van onze bevindingen actie onderneemt om de bedrijfsvoering van het ministerie van Financiën te verbeteren.

De minister schrijft over de hersteloperatie toeslagen dat in 2024 de waarborgen voor rechtmatigheid van VSO's nog onvoldoende op orde waren, waardoor de tolerantiegrens is overschreden. Dit vraagt volgens de minister, aanvullend op bestaan en aantoonbare werking van de opgezette schaderoutes, een goede governance en een efficiënt systeem voor een objectieve en accurate controle op de afgegeven VSO's. Over de route die wordt uitgevoerd door de Stichting (Gelijk) waardig Herstel (SGH) merken we op dat de governance in opzet toereikend is ingericht. Het is van belang dat de minister en SGH er samen op toezien dat de rechtmatigheid in de praktijk ('werking') voldoende wordt gewaarborgd. Net als de

minister vindt de Algemene Rekenkamer ook de voortgang van de schaderoute van belang. Om die reden vinden wij dat de noodzakelijke controle op de afgegeven VSO's een zo beperkt mogelijke invloed moet hebben op de voortgang van de schade-route. Het belang van voortgang van de hersteloperatie wordt niet gediend wanneer gesprekken tussen de stichting en het ministerie vastlopen. Het is de verantwoordelijkheid van SGH én de minister om hier samen uit te komen in het belang van slachtoffers van de toeslagenaffaire.

Het is positief dat de minister de Leidraad Invordering 2008 gaat aanpassen om de ruimte om rekening te houden met aflossingen aan andere schuldeisers beter tot uitdrukking te laten komen. Deze aanpassing vinden we belangrijk, omdat medewerkers nu onvoldoende ruimte hebben om binnen de beleidsregels van de leidraad rekening te houden met (alle) andere aflossingen van een burger.

In de bijlage bij zijn bestuurlijke reactie gaat de minister in op het Herstel- en Veerkrachtplan. Wij begrijpen dat het kabinet uiterst gemotiveerd is om de resterende € 2,9 miljard aan Europese subsidies binnen te halen. De minister onderkent daarbij echter ook het risico dat Nederland (een deel van) de nog uitstaande € 2,9 miljard middelen uit de HVF kan mislopen.

De minister gaat niet in op onze aanbeveling om voor de resterende 3 betaalverzoeken zo vroeg mogelijk in kaart te brengen welke maatregelen haalbaar zijn, en tijdig wijzigingsverzoeken voor te bereiden. Ook reageert hij niet op onze aanbeveling om voor het vierde en vijfde betaalverzoek na te denken over alternatieve invulling om verdere financiële risico's te beperken. Wij benadrukken het belang van deze aanbevelingen met het oog op tijdige bijsturing en het voorkomen van negatieve verrassingen.

De minister schrijft in zijn reactie 'Financiële informatie en bedrijfsvoering' dat hij onze conclusie met betrekking tot de onzekerheid bij verlengingsopties in inhuurcontracten niet deelt. Bij ons oordeel over rechtmatigheid wegen we mee of de belangen van burgers en bedrijven voldoende geborgd zijn en of daarmee is voldaan aan de aanbestedingsregels. Als wij twijfelen of deze belangen voldoende gewaarborgd zijn en dus niet zeker weten of er rechtmatig is gehandeld komen wij tot het oordeel onzeker. Wij waarderen het dat de minister vorig jaar al acties heeft ondernomen om de grond van onze twijfel weg te nemen voor nieuwe contracten. Maar de lopende contracten beoordelen we als onzeker.

Het staat de minister vrij om het oneens te zijn met ons oordeel. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het waarborgen van de rechtmatigheid van zijn inkopen. Het is aan de Algemene Rekenkamer om te controleren of de uitvoering past binnen de bestaande wet- en regelgeving, waaronder relevante vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, en daar een oordeel over te vellen.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Financiën (IX) 2024

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van Financiën (IXB). Voor het hoofdstuk Nationale Schuld (IXA) is er voor 2024 geen figuur opgenomen omdat er geen fouten of onzekerheden zijn geconstateerd.

Voor de controle van de verantwoording is gebruikgemaakt van steekproeven. Bij toepassing van een statistische steekproef wordt de maximale fout berekend. Deze is groter dan de meest waarschijnlijke fout. Als de maximale fout de tolerantiegrens overschrijdt, baseren wij ons oordeel op de maximale fout. Dat doen we ook als de meest waarschijnlijk fout kleiner is dan de tolerantiegrens. In onderstaande tabel is aangegeven waar de tolerantiegrens is overschreden vanwege de maximale fout.

	Meest waarschijnlijke fout en onzekerheid (in € mln.)	Tolerantiegrens (in € mln.)	Maximale fout en onzekerheid (in € mln.)
Rechtmatigheid Totale verplichtingen	736,8	1.000	1.004,5
Verplichtingen Artikel 9 Douane	43,5	52,6	72,2

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.

Fouten en onzekerheden bij Financiën

⋮ Tolerantiegrens*

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

Verantwoorde bedragen over 2024		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)	
Bedragen in miljoenen €		Bedragen in miljoenen €	
Verplichtingen			
Totaal	50.149,8		
Artikel 1 Belastingen	3.926,6		
Artikel 8 Apparaat Kerndepartement	419,8		
Artikel 9 Douane	1.052,6		
Artikel 13 Toeslagen	1.419,5		
Bij de resterende 6 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
Uitgaven en Ontvangsten			
Totaal	267.871,0		
Artikel 13 Toeslagen	1.592,4		
Bij de resterende 9 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
Afgerekende Voorschotten			
Totaal	497,1		
Saldibalans			
Totaal	340.335,0		

* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens die gebaseerd is 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.

Deze bijlage beschrijft de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024.

Algemeen

De gegevens die zijn gebruikt voor de figuren in hoofdstuk 2, 3 en 4 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

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 hersteloperatie toeslagen (§ 3.2) hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de resultaten ervan voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, onderzoeken we of de beleidsinformatie in het jaarverslag betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf. We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de verplichte bijlagen.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Bedrijfsvoering

Wij onderzoeken per ministerie of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen, zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Toetsingskaders voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komen voort uit maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. De beheersmaatregelen zijn gebaseerd op internationale standaarden, best practices en intern beleid van overheidsorganisaties. Ons oordeel baseren we op de effectiviteit van de beheersmaatregelen, de ernst van de bevinding per beheersmaatregel, en de opvolging van eerdere aanbevelingen.

Toetsingskaders voor het verantwoordingsonderzoek naar onvolkomenheden in het IT-beheer zijn maatwerk en verschillen per aspect van het IT-beheer dat onderzocht wordt. Hierbij gaat het in de meeste gevallen om generieke IT-beheersingsmaatregelen (general IT-controls, GITC's), waarbij wij – net als de ADR – het GITC-kader als basis nemen voor het normenkader. In het GITC-kader gaat het om een uitgebreide set normen voor 6 aspecten van het IT-beheer: wijzigingsbeheer, wachtwoordbeheer, gebruikersbeheer, beveiliging van componenten, back-up & recovery en datamanipulaties/datafixes. Normen uit het GITC-kader kunnen aangevuld worden met normen uit de beroepspraktijk, zoals bijvoorbeeld normen opgenomen in het studierapport *Algemene beheersing van IT-diensten* van NOREA, de beroepsvereniging van IT-auditors. De betreffende generieke IT-beheersingsmaatregelen moeten effectief zijn in opzet, bestaan en werking.

Voor het onderzoek naar de algoritmes bij de Belastingdienst en Toeslagen gebruikt de Algemene Rekenkamer een eigen toetsingskader. Dit toetsingskader is een vertaling van bestaande normenkaders, richtlijnen en wet- en regelgeving naar verschillende onderdelen waarop algoritmes kunnen worden getoetst. We toetsen in hoeverre de belangrijkste risico's bij het algoritme worden beheerst vanuit de volgende 5 perspectieven:

- sturing en verantwoording: de invulling van rollen, taken en verantwoordelijkheden bij het algoritme;
- model en data: waaronder de datakwaliteit, mogelijke vooroordelen in data en toetsing van de output van het gebruikte model;
- privacy: verwerken van (bijzondere) persoonsgegevens;
- general IT-controls (GITC): beheersingsmaatregelen voor betrouwbare en integere IT-systemen;
- ethische richtlijnen.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. In plaats daarvan maken we een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast vermelden we in onze rapporten de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid). De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid). Wij controleren of het jaarverslag voldoet aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (artikel 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese

regelgeving. Voldoet een transactie niet aan deze regelgeving, dan is dit een fout in de rechtmatigheid. Als niet is vast te stellen of een transactie voldoet aan de regelgeving, spreken we van een onzekerheid in de rechtmatigheid.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijke financiële standen en transacties, zoals verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (artikel 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (artikel 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij voor ons onderzoek naar de financiële informatie (financial audit) zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij stellen vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle door de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Onze opdracht ligt vast in de Comptabiliteitswet.

De Algemene Rekenkamer geeft oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau. Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;

- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen.

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.

Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal goed te keuren budgetten

Voor de slotverschillen geldt dat het parlement deze achteraf goedkeurt. Dit betekent dat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die hieronder vallen, zijn betrokken in ons oordeel onder voorbehoud dat het parlement de slotwet aanneemt die bij het jaarverslag hoort.

Keuren de Staten-Generaal de daarmee samenhangende slotverschillen niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2025a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2024 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII), rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2025b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2024 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en Diergezondheidsfonds (F), rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2025c). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2024 Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI), rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2025d). *Brief van de Algemene Rekenkamer aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 20 februari 2025*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 865, nr. 272.

Autoriteit Persoonsgegevens (2024). *Fraudeaanpak DUO discriminerend en illegaal*. Link: <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl>.

CBS (2025). *Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2025*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Commissie-Van Dam (2025). *Minder beloven, meer doen*. 23 januari 2025.

Dienst Toeslagen, 2023. *Kader met waarborgen voor selectie-instrumenten*. 9 mei 2023.

Dienst Toeslagen, 2024. *Visie op algoritmische systemen*. 2024.

European Commission: Directorate-General for Taxation and Customs Union (2024). *VAT gap in the EU – 2024 report*.

European Commission: Directorate-General for Taxation and Customs Union. *VAT Carousel Fraud*. <https://taxation-customs.ec.europa.eu>. Geraadpleegd op 26 april 2025.

Financiën (2024a). *Brief van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 31 865, nr. 267.

Financiën (2024b). *Aanhangsel Handelingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, nr. 977.

Financiën (2024c). *Brief van de minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 20 september 2024*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 21 501-07, nr. 2064.

Financiën (2025a). *Brief van de minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 7 februari 2025*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 21 501-07, nr. 2093.

Financiën (2025b). *Brief van de minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 14 maart 2025*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 865, nr. 274.

Ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën (2022). *Convenant EU-afdrachten en Europees herstellfonds 'Versterking van het controleproces van de Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie en ontvangsten vanuit het Europees herstellfonds'*.

Minister-president (2021). *Kabinetsreactie rapport 'Ongekend onrecht'*. 15 januari 2021.

Panteia (2024). *Evaluatie toezicht Belastingdienst*. 14 oktober 2024. Zoetermeer.

SZW (2020). *Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 31 322, nr. 422.

Bijlage 4 Begrippenlijst

agentschap

Een onderdeel van een ministerie dat meer zelfstandigheid heeft dan andere onderdelen. Een agentschap voert een eigen administratie, los van de administratie van het ministerie. Maar de minister is wel verantwoordelijk voor de begroting en financiële verantwoording.

Auditdienst Rijk (ADR)

De Auditdienst Rijk is de interne auditor van het Rijk. De ADR controleert de jaarverslagen van de ministeries. De Algemene Rekenkamer beschouwt de ADR als een interne accountant, die zijn werk onafhankelijk doet. Wij maken in ons verantwoordingsonderzoek dan ook gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR.

bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering is de manier waarop alle bedrijfsprocessen van een ministerie zijn georganiseerd. Onder de bedrijfsvoering vallen ook alle maatregelen en procedures die er zijn om vast te stellen of het beleid van een minister volgens plan wordt uitgevoerd, en waar nodig bij te sturen.

beleidsinformatie

De beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de resultaten van diens beleid, wat daarvoor is gedaan en hoeveel het kostte. We noemen beleidsinformatie ook wel niet-financiële informatie.

betrouwbaar

De cijfers in het jaarverslag zijn betrouwbaar als deze overeenkomen met de werkelijke financiële standen en transacties.

budgetrecht

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder ministerie. De Tweede en Eerste Kamer bepalen dus hoeveel geld een minister maximaal kan uitgeven en waaraan. Dit noemen we het budgetrecht van het parlement.

Comptabiliteitswet

De Comptabiliteitswet regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. In de Comptabiliteitswet staat ook welke taken de Algemene Rekenkamer heeft.

decharge verlenen

Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de slotwetten goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: die zijn dan niet meer verantwoordelijk voor het financieel beheer in het afgelopen jaar.

fouten

We spreken van een fout als:

- de minister geld niet heeft uitgegeven of ontvangen volgens de wetten en regels die daarvoor gelden;
- in het jaarverslag niet juist of volledig is opgeschreven waar het geld vandaan komt of aan is uitgegeven.

jaarverslag

Dit is de verantwoording van de minister over het gevoerde beleid, met daarin opgenomen een beleidsverslag inclusief bedrijfsvoeringsparagraaf en jaarrekening.

onvolkomenheid

Als wij in ons onderzoek zien dat een bedrijfsvoeringsproces van een ministerie niet goed is ingericht of wordt uitgevoerd, noemen we dat een onvolkomenheid. Als het om veel geld gaat en/of het probleem op meer plekken bij een ministerie voorkomt, noemen we het een ernstige onvolkomenheid.

onzeker

Wij noemen financiële informatie 'onzeker' als wij niet kunnen vaststellen of verplichtingen, uitgaven of ontvangsten aan de regels voldoen of op de juiste manier in het jaarverslag staan.

ordelijk

De cijfers in het jaarverslag zijn ordelijk als de financiële informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

rechtmatig

Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan de wetten en regels die daarvoor gelden. Voldoet een transactie niet aan de regels, dan is dit een fout. Als we niet kunnen vaststellen of een transactie aan de regels voldoet, noemen we dat een onzekerheid.

Rijksbegrotingsvoorschriften

De minister van Financiën stelt elk jaar de Rijksbegrotingsvoorschriften op. Dit zijn de regels waaraan de begrotingen en jaarverslagen van het Rijk moeten voldoen.

saldibalans

De saldibalans is een overzicht van bedragen die aan het einde van het jaar nog openstaan. Bijvoorbeeld vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

slotverschillen

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus. Met die wet worden de begrote uitgaven, verplichtingen en ontvangsten in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke bedragen. De slotwet wordt tegelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer. Zie ook 'decharge'.

(overschrijding van de) tolerantiegrens

Grens waarbinnen een afwijking geen gevolgen heeft voor het oordeel van de Algemene Rekenkamer. Wij gebruiken de tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden er in de jaarverslagen zitten. De regelgeving schrijft voor dat de minister overschrijding van de tolerantiegrens voor de rechtmatigheid moet melden in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

verplichting

Een verplichting is een uitgave in de toekomst, waarvoor een minister een (juridische) verplichting is aangegaan.

voorschot

Een voorschot is een vooruitbetaling voor producten of diensten die nog geleverd moeten worden. Een voorschot kan ook een vooruitbetaling van een subsidie, bijdrage of lening zijn.

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 Zie met betrekking tot de Pakketoplossing OB de stand-van-zakenbrief d.d. 6 maart 2025 (Kamerstukken II, 2024/25, 31 066, nr. 1463).

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 12 mei 2025.

Dit document is op 21 mei 2025
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2025