

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De president van de Algemene Rekenkamer
Dhr. drs. P.J. Duisenberg
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

SG-cluster
**Directie Financieel-
Economische Zaken**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
2026-0000136294

Uw brief (kenmerk)

Datum

Betreft Bestuurlijke reactie op Verantwoordingsrapport
Financiën en Nationale Schuld 2025

Geachte heer Duisenberg,

Hierbij ontvangt u, mede namens de staatssecretarissen van Financiën, mijn reactie op uw conceptrapport "Financiën en Nationale schuld 2025".

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

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

Financiële informatie en bedrijfsvoering

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

oplossingsrichtingen voor eventuele verruiming van rapporteringstoleranties voor artikel 1 lijkt het me waardevol om hierover gezamenlijk in overleg te gaan.

SG-cluster
**Directie Financieel-
Economische Zaken**

Inkoopbeheer Beleidsdepartement

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

Ons kenmerk

Betalingsregelingen Belastingdienst

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

M&O-beleid Belastingdienst

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

Betreffende M&O btw e-commerce¹ stelt u dat de beheersing van het M&O-risico na ruim vier jaar nog in een beginfase verkeert. De Belastingdienst heeft stappen gezet om dit te verbeteren: sinds januari 2026 wordt een signaalmodel gebruikt en signalen over aangiften 2021 krijgen prioriteit. Eind maart 2026 is een operationeel handhavingsplan vastgesteld en inmiddels in uitvoering. De komende jaren werkt de Belastingdienst het M&O-beleid verder uit en versterkt de naleving en uitvoering van de handhaving (waaronder het toezicht) op e-commerce.

IT-uitdagingen

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

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

¹ Dit betreft de omzetbelasting voor afstandsverkoop, de zogeheten One Stop Shop-regeling.

gewaarborgd blijven en verstoringen worden voorkomen. Hiervoor is een verbeterplan opgesteld en de implementatie hiervan is gestart.

SG-cluster
**Directie Financieel-
Economische Zaken**

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

Ons kenmerk

Grote geldstromen Douane

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

Doorvoer strategische goederen Douane

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

Inzicht in belastingontvangsten

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

Hersteloperatie Toeslagen

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

Datakluis

U constateert dat de bedrijfsvoeringsinformatie in het Jaarverslag 2025 betrouwbaar tot stand is gekomen, maar dat deze informatie niet volledig is met

betrekking tot de gevonden datakluis. U stelt terecht dat zowel de Tweede Kamer als u hier niet tijdig over zijn geïnformeerd. Ik betreur dit ten zeerste; dit had anders moeten verlopen.

SG-cluster
Directie Financieel-
Economische Zaken

Ons kenmerk

Hoogachtend,

de minister van Financiën

E. Heinen

Bijlage – Specifieke/aanvullende reactie per onderwerp

SG-cluster
Directie Financieel-
Economische Zaken

A. Onvolkomenheden

Ons kenmerk

Inkoopbeheer Beleidsdepartement (inclusief een toelichting op de overschrijding van artikel 8 Apparaat op uitgaven en ontvangsten)

Het inkoop- en financieel beheer wordt versterkt volgens een meerjarig verbeterplan. Onderdeel daarvan is een versterkt toezicht op de kwaliteit van de onderbouwing van prestatieverklaringen. Ook wordt gewerkt aan aantoonbaar toezicht op waivers en aan coördinatie op de totstandkoming van de spendanalyses. Beide structurele verbeteringen worden in 2026 zichtbaar. Hierdoor is de verwachting dat de fouten en onzekerheden bij het afhandelen van facturen en het afwijken van contractvoorwaarden verder afnemen. Een aanzienlijk deel van de onrechtmatigheden wordt veroorzaakt door 'geïmporteerde onrechtmatigheden' door rijksbrede contracten.

M&O-beleid Belastingdienst (inclusief een toelichting op de niet te kwantificeren onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten)

Kanttekening bij het financieel oordeel

U plaatst, verwijzend naar tekortkomingen in het M&O-beleid bij MKB en E-commerce, een kanttekening bij het financieel oordeel dat de onzekerheden voor de belastingontvangsten groter zijn dan volgens uw rechtmatigheidsnormen acceptabel is. Dit veroorzaakt een niet nader te kwantificeren aanvullende onzekerheid op de belastingontvangsten. Hierbij past, net als vorig jaar, de opmerking dat ik op basis van verschillende indicatoren geen aanleiding zie dat er sprake zou zijn van deze onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten. De uitkomsten van de kengetallen en prestatie-indicatoren van de voor belastingen opgenomen handavingsmix in het jaarverslag over 2025 zijn namelijk, de omstandigheden in aanmerking nemend, acceptabel. Dat neemt niet weg dat een verdere verbetering van het M&O-beleid bij MKB en E-commerce nodig is en in 2026 de volle aandacht van de Belastingdienst zal krijgen.

MKB

In 2026 voert MKB de PDCA-cyclus uit langs de vijf stappen van handavingsregie uit de Uitvoerings- en Handavingsstrategie (UHS). MKB werkt met doelgroepen met overeenkomende kenmerken.² Deze doelgroepen kunnen wijzigen over de tijd op basis van de op dit moment beschikbare inzichten. Voor de doelgroep MKB betekent dit inzicht op tactisch niveau in compliance en non-compliance langs de vier grote belastingmiddelen en bestuurlijke vaststelling van keuzes op basis van dit inzicht. Naast de invalshoek van belastingmiddelen vindt handaving plaats op thematische doelgroepen en politiek-bestuurlijke opdrachten. De stappen van handavingsregie worden vervolgens navolgbaar en continu doorlopen voor concrete operationele handavingsvraagstukken.

Minimumniveau van toezicht

U merkt op dat de Belastingdienst nog niet goed weet wat een acceptabel niveau van toezicht is. De Belastingdienst heeft meerdere malen onderzocht of het mogelijk is een minimumniveau van toezicht vast te stellen, onder andere door te

² In 2024 en eerder heeft MKB onderzocht of het mogelijk is om met 'homogene' doelgroepen te werken. In 2025 heeft MKB besloten om het concept van de 'homogene' doelgroepen los te laten, omdat het te weinig flexibiliteit bleek te bieden. Het werken met 'homogene' doelgroepen is ook geen eis vanuit de UHS en de onderliggende beleidskaders van de Belastingdienst.

kijken naar buitenlandse belastingdiensten. Uit de onderzoeken blijkt dat het niet mogelijk is om een minimumniveau van toezicht te bepalen. PwC heeft vervolgens een methodiek ontwikkeld om te komen tot een acceptabel niveau van toezicht. Uit de verkenning van de methodiek door de Belastingdienst kwam naar voren dat die methodiek niet toepasbaar is. De Belastingdienst komt tot een acceptabel niveau van toezicht door het doorlopen van de stappen van Handhavingsregie. Uit het hierbij verkregen overzicht en inzicht ontstaat voor de Belastingdienst een steeds beter beeld van wat aan toezicht nodig is. Gelijktijdig houdt de Belastingdienst de aantallen voor het toezicht achteraf op het niveau van de in het Jaarplan Belastingdienst 2025 opgenomen bandbreedte.³

B. Aandachtspunten

M&O huurtoeslag

U geeft aan dat het M&O-beleid bij de huurtoeslag moet worden versterkt, vanwege een geconstateerde tekortkoming in de controle op particuliere huurders als gevolg van het ontbreken van voldoende contra-informatie. Dienst Toeslagen werkt samen met het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de ontwikkeling van een samenhangend en risicogericht M&O-beleid, met een nadrukkelijke focus op het verbeteren van de informatiepositie. Dit beleid richt zich onder meer op het verbeteren van de kwaliteit en kwantiteit van de gegevenslevering door zowel sociale als particuliere verhuurders, het verhogen van de kwaliteit van de objectadministratie en het risicogericht uitbreiden van nalevingsacties. Doel van deze maatregelen is om onrechtmatigheden bij particuliere huurders vanaf 2026 effectiever te beperken en een bestendig M&O-beleid voor de huurtoeslag te realiseren.

Algoritme persoonlijk begeleiden

U merkt op dat de zorgvuldige omgang met algoritmen binnen Dienst Toeslagen de komende jaren aandacht vereist. Momenteel wordt middels een programma-aanpak de zorgvuldige ontwikkeling en het beheer van algoritmen binnen Dienst Toeslagen geprofessionaliseerd conform de principes uit de visie op algoritmische systemen voor toeslagen. Het algoritme persoonlijk begeleiden wordt momenteel doorontwikkeld conform deze principes.

Algoritme strategische goederen

U concludeert dat de Douane de risico's bij het gebruik van algoritme strategische goederen onvoldoende in zicht heeft. Een goede beheersing van risico's die samenhangen met het gebruik van algoritmes is noodzakelijk en daarom worden de verschillende onderdelen van het beheer van algoritmes verbeterd.

Met betrekking tot de onduidelijkheid van de effectiviteit van risicoprofielen voor strategische goederen, wordt de komende periode gestart met het opstellen van kwaliteitsdoelstellingen voor profielen, het verbeteren en verstevigen van werkprocessen tussen de verschillende onderdelen en het strakker sturen op het uitvoeren van evaluaties.

Ook bij het IT-beheer van algoritmes wordt bij het uitvoeren van de IT-werkprocessen gebruik gemaakt van dienstverlening van de Belastingdienst. De Douane heeft momenteel onvoldoende zicht op de IT-risico's in deze werkprocessen. Strakkere regie op deze processen en aantoonbaar maken dat de

³ Kamerstukken II 2024-2025, 31066 nr. 1464

risico's worden beheerst is noodzakelijk. Daarnaast worden service level agreements en samenwerkingsafspraken geactualiseerd.

**SG-cluster
Directie Financieel-
Economische Zaken**

Controle financiële verantwoording EKV

U merkt op dat er onzekerheden zijn in het getrouw beeld van de aangegeven verplichtingen en de eindstand van de garantieverplichting doordat onvoldoende instructies zijn meegegeven aan de uitvoerder van de exportkredietverzekeringen bij de inrichting van de financiële administratie. U vraagt daarnaast aandacht voor het controleren van de verantwoordingsinformatie van de uitvoerder door het ministerie. Het ministerie voert een plausibiliteitscontrole uit bij het verwerken van de informatie van de uitvoerder in haar eigen administratie. Op de verantwoordingsinformatie van de uitvoerder wordt jaarlijks een uitgebreide audit door een onafhankelijke partij uitgevoerd. Deze informatie van de uitvoerder neemt het ministerie, samen met haar eigen administratie, als uitgangspunt voor de jaarverantwoording van het ministerie. In 2025 zijn stappen gezet om de financiële administratie van de uitvoerder beter te laten aansluiten bij de informatiebehoefte van het ministerie. In 2026 zullen aanvullende maatregelen worden genomen om de aansluiting tussen de financiële verantwoordingen verder te verbeteren.

Ons kenmerk

C. Overige punten

Box 3

De uitvoering bij de Hersteloperatie box 3 merkt u als een risico aan. Dit is, zoals u beschrijft, een omvangrijke en complexe operatie omgeven met wetgevings- en uitvoeringsrisico's. Burgers hebben in 2025 de mogelijkheid gekregen om het formulier voor opgaaf werkelijk rendement voor box 3 in te dienen. De Belastingdienst heeft voorbereidingen getroffen voor een zorgvuldige behandeling van de ingediende tegenbewijzen in 2026. De Belastingdienst heeft daartoe een handhavingsplan opgesteld, waarin de risico's voor de rechtmatigheid zijn beschreven en maatregelen zijn geformuleerd. Dit plan zal worden gekoppeld aan een uitvoeringsplanning, die toeziet op een realistisch tijdschema. De uitvoering van dit plan zal nauwlettend worden gemonitord om problemen bij de uitvoering tijdig te signaleren en te mitigeren. De staatssecretaris van Financiën zal in de stand-van-zakenbrieven aan de Tweede Kamer blijven rapporteren over de uitvoering en mogelijke problemen die daarbij optreden.

Te beschermen belang treasurymanagementsysteem

Uw adviezen over het te beschermen belang treasurymanagementsysteem (TBB TMS) worden ter harte genomen. Het recente cyberincident bij het ministerie van Financiën onderstreept het belang van robuuste processen en een veilige IT-infrastructuur voor de staatsschuldfinanciering. Het ministerie van Financiën bereidt zich voor op mogelijke toekomstige verstoringen. Het Verantwoordingsonderzoek geeft het belang hiervan weer.

Om de beveiliging van het TBB TMS te optimaliseren, werkt het Agentschap van de Generale Thesaurie in een keten samen met de concerndirecties die belast zijn met het toezicht op de beveiliging, het beheer en de ontwikkeling van de IT-infrastructuur. Samen met deze ketenpartners wordt de PDCA-cyclus voor het TBB TMS versterkt. Zo wordt binnen deze keten en specifiek voor het Agentschap een meerjareninformatiebeleidsplan doorontwikkeld dat is gebaseerd op de recent

geactualiseerde domein- en doelarchitectuur van het TMS-landschap. Veiligheid is integraal onderdeel van dit plan.

**SG-cluster
Directie Financieel-
Economische Zaken**

Herstel- en Veerkrachtplan

Voor het overgrote deel verloopt de implementatie van de resterende maatregelen van het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) voorspoedig. Het kabinet heeft eveneens gesignaleerd dat er een risico is op het mislopen van een deel van de nog resterende € 2,3 miljard vanwege vertraging van enkele hervormingen. De Kamer is hier herhaaldelijk over geïnformeerd.⁴ Het kabinet mitigeert deze risico's zoveel mogelijk door binnen de vereisten van de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF)-verordening en de richtsnoeren het HVP te wijzigen. Deze aanpak is in lijn met uw aanbeveling in het Verantwoordingsonderzoek 2024. Het kabinet deelt de conclusie dat er sprake zou zijn van ambitieverlaging echter niet. De wijzigingen zijn goedgekeurd door de Europese Commissie en de Raad. Een wijzigingsverzoek wordt enkel goedgekeurd wanneer het algehele ambitieniveau van het plan niet verandert. Daarbij is het individueel beoordelen van gewijzigde mijlpalen en doelstellingen geen goede maatstaf voor het algehele ambitieniveau.

Ons kenmerk

Inkoopbeheer Toeslagen (inclusief een toelichting op de overschrijding van artikel 13 Toeslagen op verplichtingen)

U beschouwt het inkoopbeheer van Toeslagen niet langer als een onvolkomenheid. De tolerantiegrens voor de aangegane verplichtingen is echter overschreden, deels door verplichtingen waarop Toeslagen zelf invloed heeft, zoals uitbesteding van financiële compensatieregelingen en deels door geïmporteerde onrechtmatigheden. De uitbesteding van compensatieregelingen wordt geleidelijk afgebouwd.

Hersteloperatie Toeslagen (inclusief een toelichting op de overschrijding van artikel 13 Toeslagen op uitgaven en ontvangsten)

De tolerantiegrens voor de uitgaven en ontvangsten is overschreden bij de uitvoering van de financiële compensatieregelingen. Deze overschrijding komt doordat de vereiste bewijslast of aanvullende verantwoording niet altijd volledig kan worden geleverd, gezien de noodzaak tot snelheid en ruimhartigheid in het herstelproces.

Verantwoording vraagt blijvend aandacht

Kennis is genomen van uw suggesties om de verantwoording te verbeteren en van uw punten over de evaluatie van de Regeling Audit Committee's. Mijn ministerie zet zich in voor het versterken van financiële processen. De uitvoerbaarheid staat hierbij voorop, waarbij aandacht moet blijven voor de impact op de ministeries en de doelmatigheid. Ook moet voldoende ruimte blijven voor maatwerk. Uw punten zullen we in dat licht zorgvuldig bestuderen en bezien waar verbetering mogelijk is.

⁴ Zie bijvoorbeeld: Kamerstukken II 2025-2026, 25501-07, nr. 2159 en Kamerstukken II 2025-2026, 21501-07, nr. 2144.