BRONARCHIEF KANSSPELEN

Financieel Jaarverslag van het Rijk 2025

Kamerstuk 36 945, nr. 1

Documentdatum: 20 mei 2026 · 57 oorspronkelijke paginas

Deze publicatie is opgenomen bij het hieronder gekoppelde dossier op OnlineCasino.Amsterdam.

Origineel document volgt ongewijzigd

OCA-leeskopie met een navigatievoorblad. Vanaf de volgende pagina staat de oorspronkelijke publicatie. Dit voorblad is door OnlineCasino.Amsterdam toegevoegd en maakt geen deel uit van het oorspronkelijke document.

Lees het bijbehorende dossier

Dossiers en persinformatie

www.onlinecasino.amsterdam

Bron oorspronkelijke publicatie: Rijksoverheid.

OCA-voorblad toegevoegd op 17 oktober 2026. Het oorspronkelijke bestand is afzonderlijk bewaard.

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 945 **Financieel Jaarverslag van het Rijk 2025**

Nr. 1 **FINANCIEEL JAARVERSLAG VAN HET RIJK 2025**
Ontvangen 20 mei 2026

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord **3**

Visuele samenvatting **5**

1 Het economisch en budgettair beeld **7**
1.1 Economisch beeld 7
1.2 Overheidsfinanciën 12
1.3 Brede ontwikkelingen in de samenleving 17

2 De ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten **20**
2.1 Ontwikkeling van de uitgaven 20
2.2 Ontwikkeling van de inkomsten 28

3 Financieel management **42**
3.1 Ontwikkelingen financieel beheer en rechtmatigheid 42
3.2 Informatievoorziening 45
3.3 Focusonderwerp Risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld 48
3.4 EU-middelen 50

Lijst van gebruikte afkortingen **56**

VOORWOORD

Afgelopen jaar kenmerkte zich door oplopende spanningen in de wereld, onder andere door Amerikaanse handelstarieven. De wereld is onveiliger geworden en dat gaat gepaard met grote economische onzekerheid. Op de NAVO-top in eigen land heeft Nederland toegezegd om aanzienlijk meer in defensie en veiligheid te investeren.

Ook nationaal was het een roerig jaar. Met de val van het kabinet, verkiezingen en een formatie. Nieuw beleid voor burgers en ondernemers kwam stil te liggen, totdat er een nieuw kabinet uit de startblokken kwam met een ambitieus coalitieakkoord.

Ondertussen is 2026 geopolitiek ook onrustig. Na de dreiging rond Groenland startte er een nieuw conflict in het Midden-Oosten, met een wereldwijde energieschok en stijgende energieprijzen tot gevolg. Hoe dit precies zal uitwerken op de inflatie en de koopkracht is nog onduidelijk. Wél weten we dat we ons voor moeten bereiden op mogelijk slechtere economische scenario's. Ook is duidelijk dat we, naast veiligheid, moeten investeren in onze energie-onafhankelijkheid. We zoeken Europese samenwerking om onze welvaart te versterken en om als samenleving weerbaarder te worden.

Door alle turbulentie in de wereld is de verleiding groot om alleen met de actualiteit bezig te zijn, zonder te reflecteren op behaalde resultaten. Toch is het verstandig om af en toe een pas op de plaats te maken en terug te kijken. Daartoe dient Verantwoordingsdag. Het kabinet legt met dit Financieel Jaarverslag Rijk 2025 verantwoording af over de uitgaven, inkomsten en het gevoerde beleid. Het gaat tenslotte om belastinggeld, geld van ons allemaal waarvoor bedrijven en burgers hard werken. Door terug te kijken, kunnen we leren van wat er goed ging en wat nog beter kan.

Terugkijkend blijkt dat 2025 voor Nederland in economisch opzicht een stabiel jaar was. De groei van de economie zette door en de overheidsfinanciën stonden er beter voor dan eerder geraamd. Het tekort en de staatsschuld vielen binnen de Europese norm. De kwaliteit van leven is hoog, de werkloosheid laag, de lonen stegen en de koopkracht van huishoudens nam toe. Ook slaagden we erin inkomsten en uitgaven beter te ramen, waardoor de begrotingen van ministeries realistischer werden en er minder onderuitputting was.

Nederland is financieel gezond, maar we moeten er niet van uitgaan dat dat automatisch zo blijft. Niet alleen is de huidige internationale situatie zeer onzeker, op de lange termijn dreigt de staatsschuld op te lopen als we niets doen. Beheersing van de groei van de uitgaven, onder meer voor zorg en sociale zekerheid, is dan ook belangrijk. Als we als land financieel sterk willen blijven, vraagt dat ook om moeilijke keuzes.

Gezonde overheidsfinanciën zijn nodig om op termijn onze collectieve voorzieningen betaalbaar te houden. We hebben bovendien baat bij een lage staatsschuld vanwege het rentevoordeel en vanwege de buffer om schokken op te vangen. De situatie waar we ons nu in bevinden laat het belang daarvan zien. Ook toekomstige generaties moeten daar op kunnen rekenen. Het kabinet blijft zich daarom inzetten voor begrotingsdiscipline, een belangrijke voorwaarde voor een welvarende toekomst voor onszelf, onze kinderen en kleinkinderen.

De minister van Financiën

E. Heinen

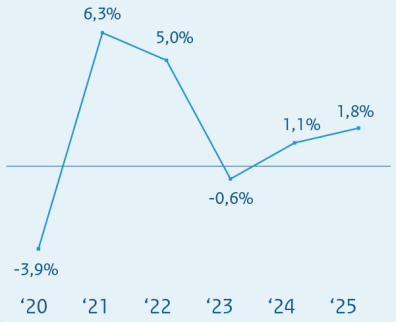
Samenvatting Financieel Jaarverslag van het Rijk 2025

2025 kenmerkte zich als een stabiel jaar, zowel economisch als voor de overheidsfinanciën. De Nederlandse economie bleek weerbaar en de groei zette in 2025 door, al bleef de inflatie in Nederland hoog. Het toenmalige kabinet - dat halverwege 2025 demissionair werd - zag zich geconfronteerd met internationale onzekerheid, schaarste op de arbeidsmarkt en een op de langere termijn groeiende overheidsschuld. Het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2025 laat zien dat de overheidsfinanciën er goed voorstonden en dat ramingen en realisatie dichter bij elkaar kwamen.

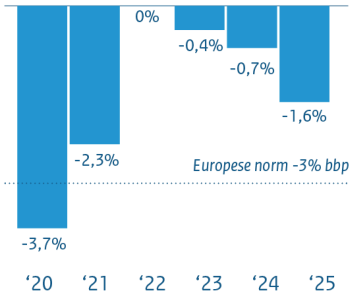
Ontwikkeling economie en overheidsfinanciën

Ondanks wereldwijde economische onzekerheid groeide de economie in 2025 met 1,8%. Daarmee heeft Nederland twee jaar van economische groei achter de rug, nadat deze in 2023 stagneerde. Ook de overheidsfinanciën stonden er goed voor met een overheidssaldo van -1,6% bbp en een overheidsschuld van 44,4% bbp. Hiermee voldoet Nederland aan de Europese norm.

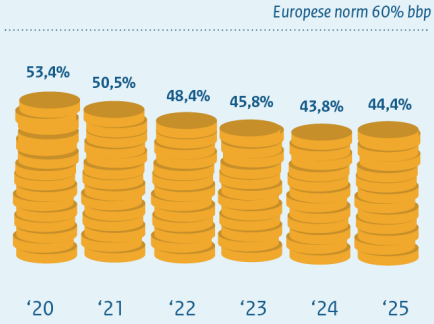
Bruto Binnenlands Product



Overheidssaldo

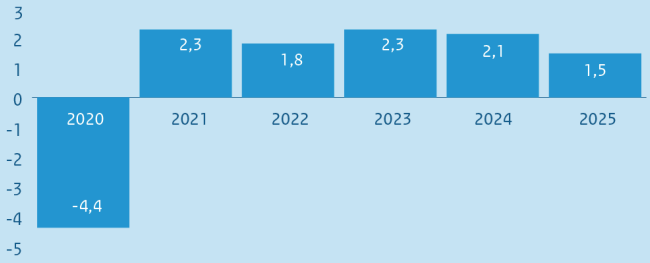


Overheidsschuld



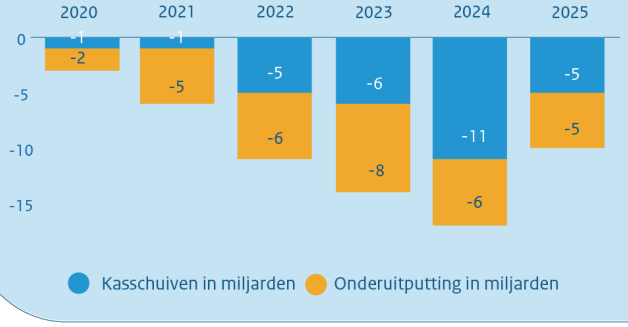
Ramingsafwijkingen in procenten bbp

Een goede raming van de inkomsten en uitgaven is een belangrijke basis voor stabiele overheidsfinanciën. De afgelopen jaren waren de afwijkingen tussen raming en realisatie groot. De expertgroep Realistisch ramen deed in 2025 aanbevelingen om dit te veranderen. In 2025 zijn de afwijkingen kleiner dan in voorafgaande jaren. Het kabinet blijft zich inzetten om de ramingen te verbeteren. Zo zijn de uitgaven in een realistischer kasritme geplaatst.



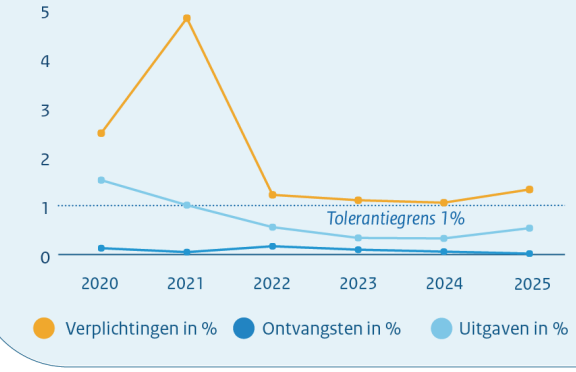
Onderuitputting en kasschuiven

De afgelopen jaren steeg bij de uitgaven het totaal aan onderuitputting en kasschuiven. Geplande uitgaven vinden dan niet of pas in latere jaren plaats. Het jaar 2025 laat een trendbreuk zien: minder onderuitputting en minder kasschuiven. De begrotingen werden realistischer.



Ontwikkeling rechtmatigheid

De Algemene Rekenkamer controleert of de financiële transacties rechtmatig waren. Bij de ontvangsten was 0,02% onrechtmatig, bij de uitgaven 0,54% en bij de verplichtingen 1,33%. Deze laatste komt boven de tolerantiegrens van 1% uit.



Inkomsten en uitgaven Rijksbegroting 2025

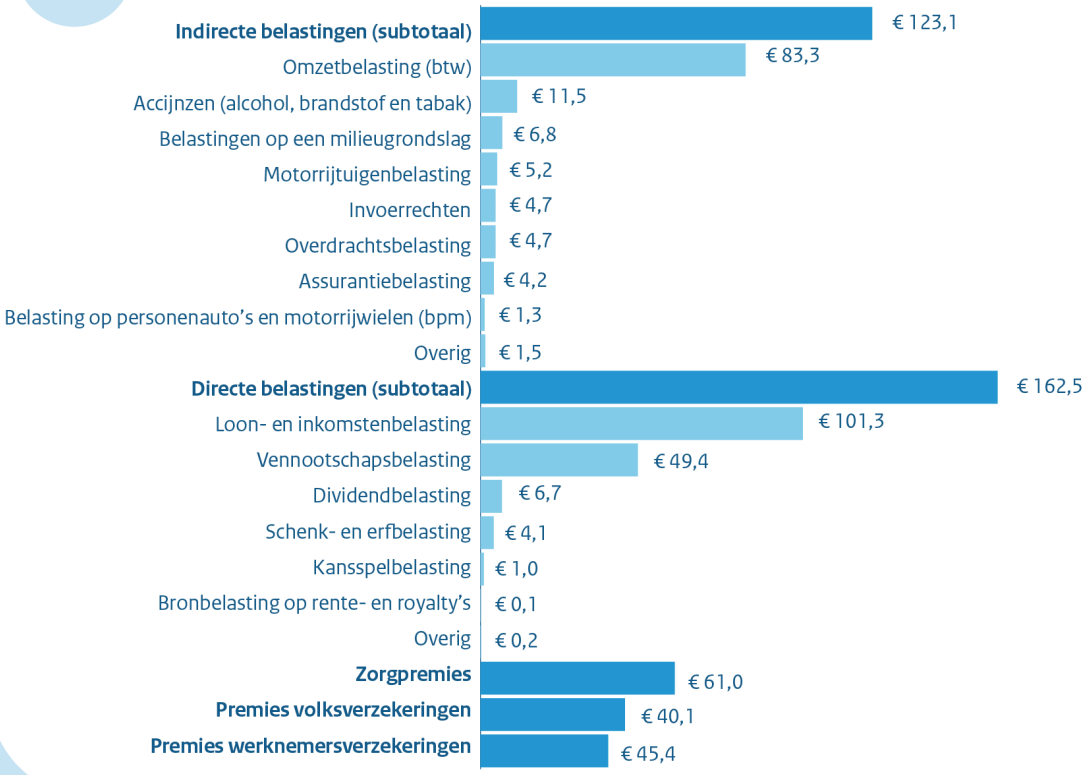
Uitgaven (in miljarden euro's)



De post overig bevat de uitgaven van een aantal kleinere begrotingen en een aantal correctieposten.

Totaal **447,1 miljard euro***

Inkomsten (in miljarden euro's)



Totaal **432,5 miljard euro***

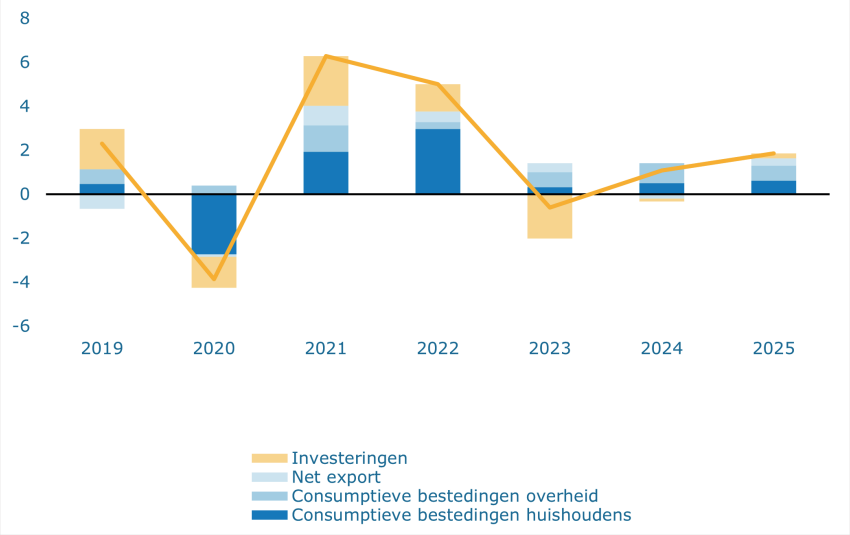
** Door afrondingen kan het totaal afwijken van de som der onderdelen.*

1 HET ECONOMISCH EN BUDGETTAIR BEELD

1.1 Economisch beeld

De bbp-groei zette in 2025 door met 1,8%, nadat het bbp 1,1% met toenam in 2024.[1] Dit is positiever dan de 1,6% groei die het Centraal Planbureau (CPB) raamde in de Macro Economische Verkenning (MEV) van september 2025. Daarmee heeft Nederland weer twee jaren van economische groei achter de rug, nadat deze in 2023 stagneerde. De consumptie van huishoudens (1,5% groei) en van de overheid (1,9% groei) droegen in 2025 het meest bij aan de economische groei. Figuur 1.1.1 toont de verschillende groeibijdragen. De investeringen stegen licht, nadat deze in 2024 nog daalden. De uitvoer steeg net iets meer dan de invoer, daardoor droeg ook het handelssaldo licht bij aan de groei. De groei kwam in 2025 boven het gemiddelde van de Europese Unie uit (1,4%). In deze paragraaf worden enkele economische ontwikkelingen verder uitgelicht.

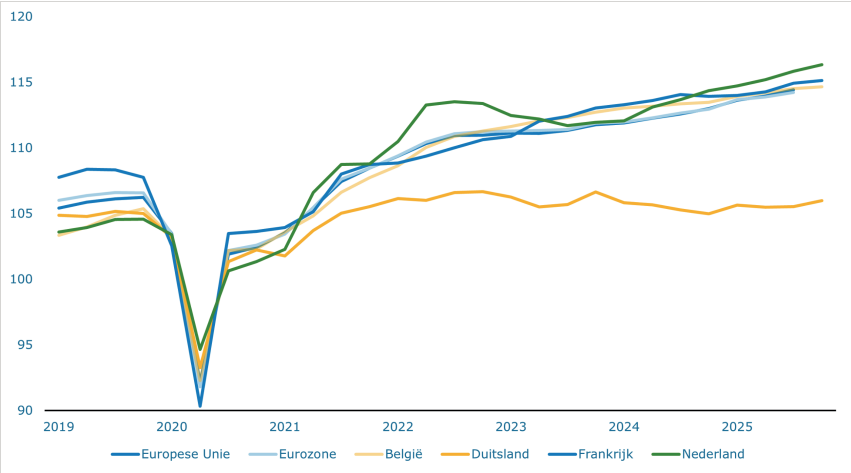
Figuur 1.1.1 Bbp-groei en groeibijdragen (in procenten)



Bron: CBS

[1] CBS (2026): Economie groeit met 0,5 procent in vierde kwartaal 2025 | CBS

Figuur 1.1.2 Indexcijfer bbp Nederland, buurlanden en de Europese Unie

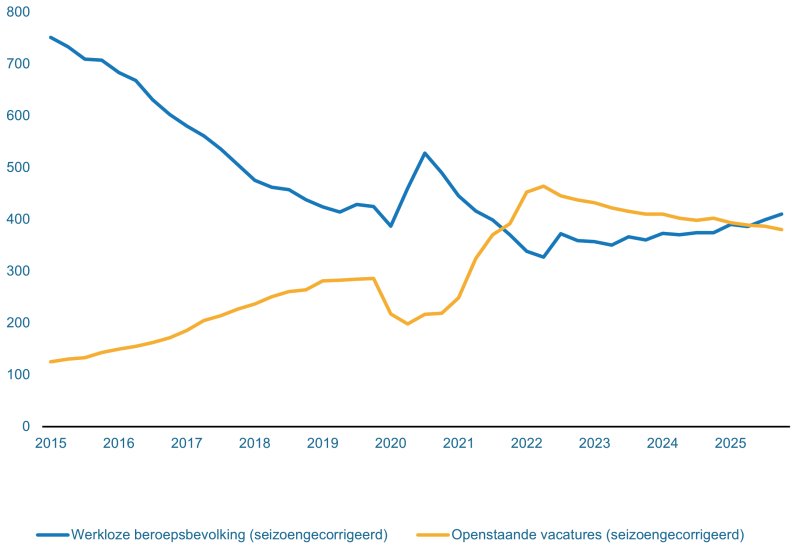


Bron: Eurostat

Economische schokken die samenhangen met geopolitieke spanningen en conflicten waren in 2025 het voornaamste risico voor de financiële en economische stabiliteit. De internationale rechtsorde staat al geruime tijd onder druk, waardoor mondiale samenwerking en consistentie van beleid en regelgeving afnemen. Een grote bron van onzekerheid in dit kader is de voortdurende Russische agressie in Oekraïne. Dit was ook het geval in 2025. De importheffingen vanuit de VS zijn ook een grote onzekerheidsfactor voor de economie. Nederland is via directe handel en via internationale waardeketens blootgesteld aan het Amerikaanse handelsbeleid. Daarnaast was er veel volatiliteit op financiële markten. Tot slot vormen ook cyber- of hybride incidenten gericht op kritieke (digitale) infrastructuur of het financiële systeem een risico voor de Nederlandse economie. De economie beschikt echter over een goede uitgangspositie door ruime kapitaalbuffers bij banken en verzekeraars en structureel gezonde pensioenfondsen. Ook heeft Nederland een lage overheidsschuld en is de schuldhoudbaarheid van bedrijven verbeterd. Aanhoudende economische groei en een toenemende handel in het afgelopen jaar tonen aan dat de economie weerbaar is gebleken ten opzichte van deze aanhoudende onzekerheid.

In 2025 werkte 73,2% van de beroepsbevolking in Nederland, terwijl de arbeidsmarktkrapte licht afnam. Nog nooit eerder werkte zo een groot deel van de beroepsbevolking. De werkloosheid bleef in 2025 laag, al steeg deze licht van 3,7% in 2024 naar 3,9% in 2025. De krapte op de arbeidsmarkt zwakte af: het aantal vacatures per werkloze nam af van 107 per 100 werklozen eind 2024 naar 93 per 100 werklozen eind 2025. Hiermee waren er voor het eerst in vier jaar meer werklozen dan vacatures. Tegelijkertijd blijft de arbeidsmarkt in langjarig perspectief krap. Een krappe arbeidsmarkt maakt het lastig voor bedrijven om voldoende gekwalificeerd personeel te vinden en voor de overheid om alle ambities te vervullen.

Figuur 1.1.3 Werkloze beroepsbevolking en openstaande vacatures

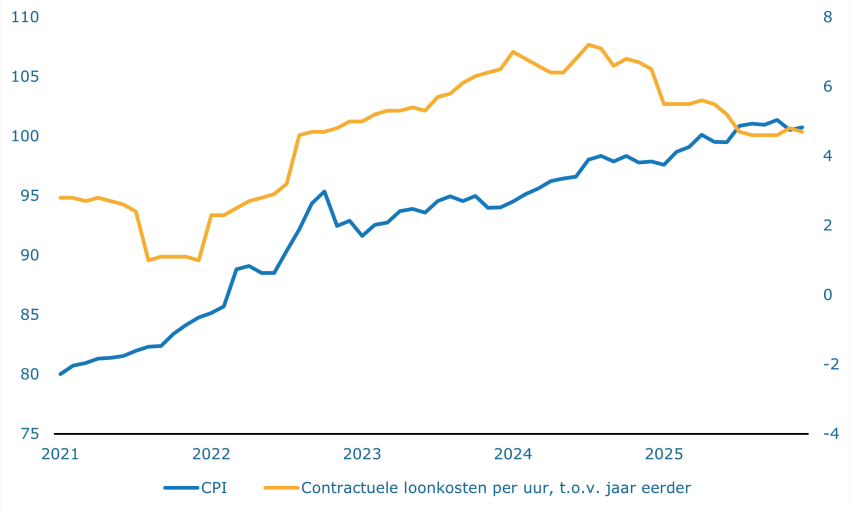


Bron: CBS

De inflatie bleef boven de inflatiedoelstelling. Tijdens de energiecrisis piekte de inflatie (Consumentenprijsindex, CPI) op 10,0% in 2022, waarna deze daalde naar 3,3% in 2024. In 2025 kwam de inflatie ook uit op 3,3%, wat ondanks stabilisatie nog steeds een hoog niveau is in langjarig perspectief. Een aantal belangrijke drijvers van de inflatie in 2025 waren de huurverhogingen, de vraagdruk die ontstond vanuit de economische groei en een sterke loongroei. De Europese geharmoniseerde maatstaf voor de inflatie (HICP) kwam in 2025 uit op 3,0%. Dit is hoger dan het gemiddelde in de eurozone (2,1%) en boven de inflatiedoelstelling van 2,0% van de Europese Centrale Bank (ECB).

De lonen stegen in 2025 met 5,0%. Daarmee houdt de forse groei van de lonen aan, na een recordstijging in 2024 van 6,7%. De stijging van de lonen valt deels te verklaren door de krapte op de arbeidsmarkt. Daarnaast compenseerde deze stijging deels de hoge inflatie in voorgaande jaren. De ontwikkeling van de lonen loopt doorgaans achter op de inflatie. De stijging van de reële lonen verbeterde de koopkracht van huishoudens in 2025.

Figuur 1.1.4 Ontwikkeling lonen en inflatie



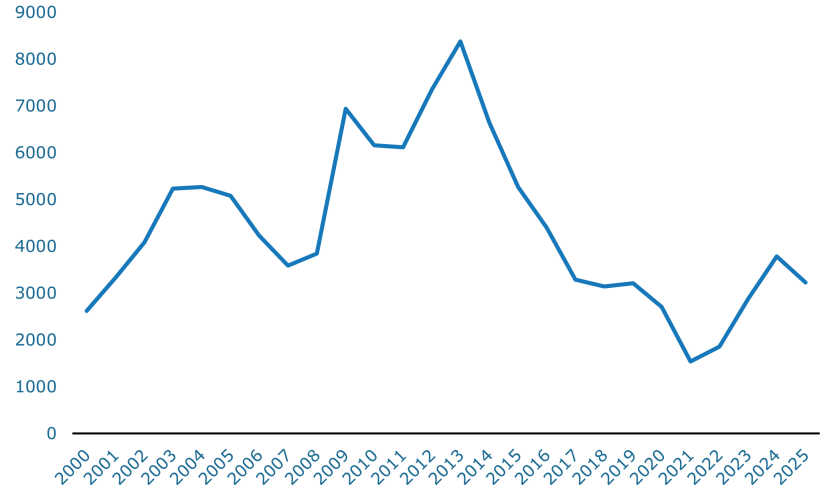
Bron: CBS

Er gingen weinig bedrijven failliet in 2025. Er zijn 3636 bedrijven failliet verklaard. Dat was zo'n 15% minder dan in 2024. Het aantal faillissementen blijft daarmee onder het gemiddelde over de afgelopen twintig jaar. In vrijwel alle bedrijfstakken gingen minder bedrijven failliet dan in 2024. De meeste faillissementen vonden plaats in de handel, de bouwnijverheid en de specialistische dienstverlening. Tijdens de coronapandemie zakte het aantal faillissementen tot een historisch laag punt. Een belangrijke oorzaak daarvan was de coronasteun voor bedrijven, die onrendabele bedrijven langer in stand hield.

De blijvend lage faillissementen passen binnen het beeld van een afgenomen bedrijvendynamiek. Een afnemende bedrijvendynamiek is een signaal dat concurrentie verzwakt. In het rapport *Staat van de Markt* van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) wordt getoond hoe niet alleen de uittredingspercentages, maar ook de oprichtingspercentages afnemen. In een concurrerende markt verliezen minder efficiënte bedrijven marktaandeel aan efficiëntere bedrijven en vervangen nieuwe bedrijven bestaande bedrijven: het proces van 'creatieve destructie'. In Nederland is daarnaast sprake van een hoge mate van marktconcentratie: de concentratie van bedrijven in bepaalde sectoren is hoog. De grootste bedrijven in deze sectoren weten bovendien vaak hun posities het best te handhaven.

Daarnaast hadden ondernemers zorgen over het Nederlandse vestigingsklimaat. Volgens de Nationale Peiling Ondernemingsklimaat 2025 van VNO-NCW vindt een ruime meerderheid van de ondernemers dat het ondernemingsklimaat de afgelopen vijf jaar is verslechterd. De grootste zorgen van ondernemers hebben volgens de peiling betrekking op regeldruk en vergunningverlening, loonkosten en werkgeverslasten, belastingen en premies en de krapte op de arbeidsmarkt. Ondanks problematiek rond de bedrijvendynamiek en het vestigingsklimaat zette de stijgende trend van de winsten door. In absolute termen stegen de winsten van niet-financiële bedrijven: de brutowinst voor belasting was in 2025 hoger dan in 2024.

Figuur 1.1.5 Aantal faillissementen van bedrijven en instellingen

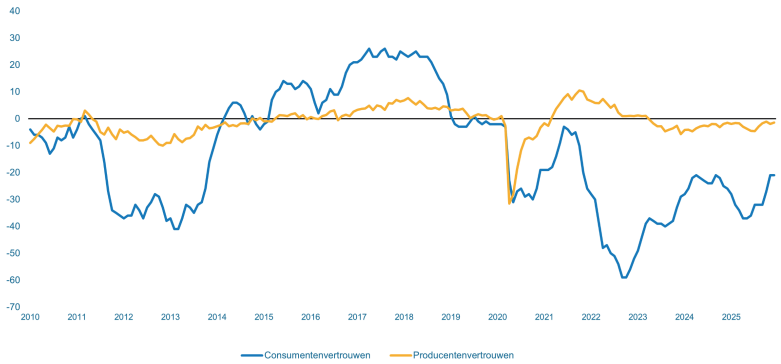


Bron: CBS

Gedurende 2025 nam het consumentenvertrouwen af. Richting het eind van 2025 kwam het vertrouwen echter weer terug op het niveau van de jaren ervoor. Het consumentenvertrouwen is gebaseerd op het oordeel van mensen bij verschillende vragen over de economie en hun persoonlijke financiële situatie. Consumenten waren in 2025 vooral negatief over de economische situatie. Het consumentenvertrouwen ligt onder het gemiddelde van de afgelopen twintig jaar. De koopbereidheid van consumenten steeg gedurende 2025 licht. Hoewel het consumentenvertrouwen laag bleef, nam het besteedbaar inkomen van huishoudens toe, waardoor de groei van de consumptie van huishoudens toch iets versnelde. Een deel van het besteedbaar inkomen werd gespaard; dat is terug te zien in een toename van de individuele spaarquote van huishoudens.

Producenten dachten in 2025 hetzelfde over de economie als in 2024. De index was licht negatief, maar dicht tegen de nul aan gedurende het hele jaar. Het gemiddelde producentenvertrouwen in 2025 bleef daarmee onder het gemiddelde over de afgelopen twintig jaar.

Figuur 1.1.6 Consumenten- en producentenvertrouwen



Bron: CBS

1.2 Overheidsfinanciën

De Nederlandse overheidsfinanciën bleven in 2025 binnen de Europese referentiewaarden uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). De staatsschuld bleef met 44,4% bbp onder de Europese referentiewaarde van 60%. Ook het saldo bleef met – 1,6% bbp binnen de 3%-norm. Het gerealiseerde saldo en de gerealiseerde schuld zijn positiever dan geraamd bij de Miljoennennota 2025 (-2,8% en 46,6% bbp). Dit komt onder meer door de hogere economische groei (zie paragraaf 1.1), waardoor ook de belastinginkomsten hoger waren dan verwacht. Tabel 1.2.1 toont de budgettaire kerngegevens van de overheidsfinanciën. Hierin staat een vergelijking tussen de stand Miljoenennota 2025 (MN 2025) en de realisatie bij dit Financieel Jaarverslag van het Rijk 2025 (FJR 2025). Een nadere toelichting op de ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten staat in hoofdstuk 2.

Tabel 1.2.1 Budgettaire kerngegevens

(in miljarden euro, + = overschot)	MN 2025	FJR 2025	Verschil
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	**425,1**	**432,5**	**7,5**
Netto-uitgaven binnen het uitgavenkader	427,0	424,2	– 2,8
Overige netto-uitgaven en correcties voor het EMU-saldo	29,9	22,9	– 7,1
Totale netto-uitgaven en correcties voor het EMU-saldo	**457,0**	**447,1**	**– 9,9**
EMU-saldo centrale overheid	– 31,9	– 14,6	17,3
EMU-saldo decentrale overheden	– 0,7	– 4,2	– 3,5
EMU-saldo collectieve sector	– 32,6	– 18,7	13,8
EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)	**– 2,8%**	**– 1,6%**	**1,2%**
EMU-schuld collectieve sector	548,4	523,5	– 24,9
EMU-schuld collectieve sector (in procenten bbp)	**46,6%**	**44,4%**	**– 2,2%**
Bruto binnenlands product (bbp)	1.176,3	1.179,7	3,3

1.2.1 Ontwikkeling van het overheidssaldo

In 2025 kwam het EMU-saldo uit op – 1,6% bbp. In 2024 was dit – 0,7% bbp. Het EMU-saldo van 2025 viel positiever uit dan geraamd bij de Miljoenennota 2025 (-2,8% bbp) en de Najaarsnota 2025 (-1,8% bbp). Het EMU-saldo is de optelsom van inkomsten en uitgaven van de Rijksoverheid, medeoverheden en andere partijen binnen de collectieve sector. Het EMU-saldo wordt statistisch bepaald. Om tot het EMU-saldo te komen, worden enkele correcties gedaan op de inkomsten en uitgaven van de overheid, want sommige uitgaven tellen niet mee voor het EMU-saldo. Ook zijn er posten waarbij een ander bedrag meetelt voor het EMU-saldo dan in de Rijksbegroting (op kasbasis) is opgenomen. Dit worden *kas-transverschillen* genoemd.

De verbetering van het EMU-saldo ten opzichte van de raming kwam voornamelijk door kas-transverschillen en hogere belasting- en premie-inkomsten. Tabel 1.2.1.1 laat zien waar het verschil door ontstaan is. Uit deze zogenoemde *verticale toelichting* blijkt dat sinds de raming van het EMU-saldo voor 2025 in de Miljoenennota 2025 de belasting- en premie-inkomsten hoger zijn en tot een beter EMU-saldo leiden. De uitgaven bij zowel het Rijk als de medeoverheden die het EMU-saldo belasten, zijn echter ook hoger uitgekomen en hebben het tekort vergroot. Een andere belangrijke factor zijn de kas-transverschillen, die tot een substantiële verbetering van het EMU-saldo hebben geleid.

Wat is een kas-transverschil?
Het saldo van de Europese Monetaire Unie (EMU) wordt berekend op transactiebasis. Dit betekent dat uitgaven en inkomsten worden toegerekend aan het jaar waarin de economische handeling plaatsvindt. De overheidsuitgaven worden in de Rijkbegroting echter toegerekend op kasbasis, oftewel aan het moment dat het geld de 'overheidskas' binnenkomt of verlaat. In de meeste gevallen komen kas- en transactiebasis met elkaar overeen. In sommige gevallen wijken ze van elkaar af. Zo zijn de investeringen van defensie relevant voor het EMU-saldo in het jaar van levering, maar nog niet in het jaar van (aan)betaling. De correcties om van de Rijksbegroting op kasbasis naar het EMU-saldo op transactiebasis te komen, worden kas-transverschillen genoemd.

Kas-transverschillen zorgen niet voor structurele budgettaire ruimte. De kas-transverschillen die het EMU-saldo in 2025 hebben verbeterd, zullen het EMU-saldo in andere jaren belasten. Zo heeft het kas-transverschil defensie nu een positief effect op het EMU-saldo, maar zodra de kasuitgaven stabiel worden en de leveringen stijgen, zal dat effect omgekeerd zijn.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) rekent op basis van richtlijnen van Eurostat via de kas-transverschillen uitgaven en inkomsten toe aan de juiste jaren. Dit resulteert bij de vaststelling van het EMU-saldo in een verschil ten opzichte van de raming. Het moment van economische handeling is vaak moeilijk te voorspellen.

De onderuitputting in 2025 was lager dan in de begroting werd verwacht. Onderuitputting ontstaat wanneer niet alle middelen van de begroting tot besteding komen, onder andere door arbeidsmarktkrapte. In de Miljoenennota 2025 werd rekening gehouden met 7,1 miljard euro aan

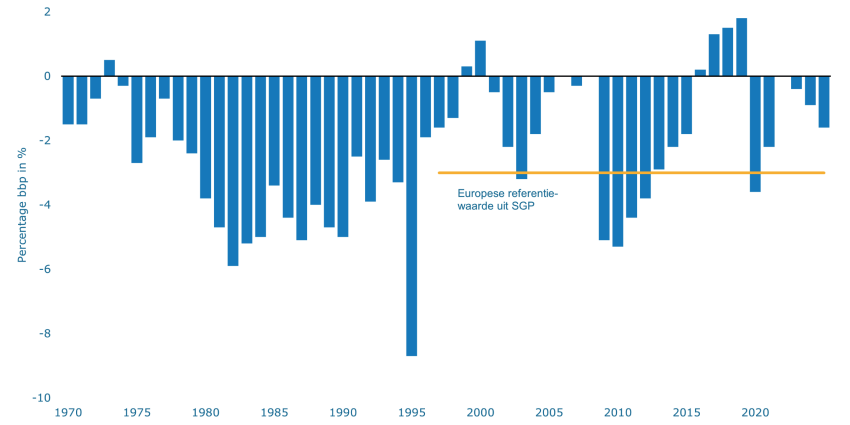
onderuitputting, De onderuitputting is echter 1,4 miljard euro lager uitgevallen. Dit leidt tot een verslechtering van het EMU-saldo in vergelijking met de raming. De lagere onderuitputting wijst op een betere aansluiting tussen de begroting en de gerealiseerde uitgaven. Paragraaf 2.1.1 geeft een verdere toelichting op de onderuitputting.

Tabel 1.2.1.1 Verticale toelichting EMU-saldo

(+ is saldoverbeterend)	Miljoenen euro	Procenten bbp
EMU-saldo Miljoenennota 2025	**– 32.558**	**– 2,8%**
Belasting en premie-inkomsten	7.473	0,6%
Uitgaven	– 3.557	– 0,3%
w.v. Niet ingevulde aanvullende onderuitputting	*– 1.354*	*– 0,1%*
w.v. Oekraïne	*– 1.078*	*– 0,1%*
w.v. Meevaller SDE	*815*	*0,1%*
w.v. Overige uitgaven	*– 1.939*	*– 0,2%*
EMU-saldo lokale overheden	– 3.510	– 0,3%
Kastransverschillen	8.546	0,7%
w.v. Medeoverheden	*4.334*	*0,4%*
w.v. Defensie	*1.372*	*0,1%*
w.v. Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv)	*1.183*	*0,1%*
w.v. Overige kastransverschillen	*1.657*	*0,1%*
Overige correcties	4.869	0,4%
Noemereffect		0,0%
EMU-saldo Financieel Jaarverslag Rijk 2025	**– 18.736**	**– 1,6%**

Kas-transverschillen corrigeren het EMU-saldo voor het verschil tussen het moment van de kasuitgave en het moment van relevantie voor het EMU-saldo. In totaal is het EMU-saldo 2025 hierdoor met 0,8% bbp verbeterd. Het grootste kas-transverschil is ontstaan bij de specifieke uitkeringen aan medeoverheden. Dit komt doordat middelen vanuit het Rijk zijn overgemaakt via specifieke uitkeringen, maar in 2025 nog niet zijn uitgegeven door medeoverheden. Daarnaast zijn investeringen van defensie relevant voor het EMU-saldo in het jaar van levering, maar nog niet in het jaar van de (aan)betaling. Op dit moment stijgen de defensie-uitgaven, hierdoor lopen de kasuitgaven vooruit op leveringen. Door hiervoor te corrigeren wordt de belasting van het EMU-saldo uitgesteld van 2025 naar latere jaren. Ook is een kas-transverschil opgenomen voor de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv). Deze subsidie wordt voor het EMU-saldo relevant in het jaar waarin het bedrag definitief wordt. In 2025 zijn voorschotten uitgegeven die niet in 2025 definitief zijn afgerekend. Daarvoor is het EMU-saldo gecorrigeerd.

Figuur 1.2.1.1 Ontwikkeling EMU-saldo



Bron: CBS

1.2.2 Ontwikkeling van de overheidsschuld

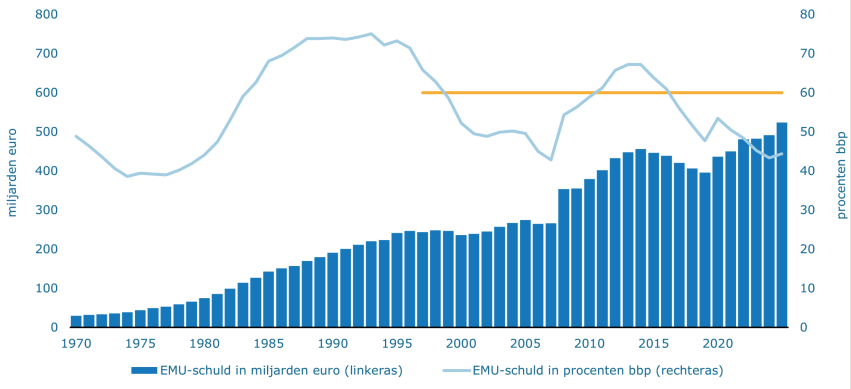
In 2025 kwam de EMU-schuld uit op 524 miljard euro, gelijk aan 44,4% van het bbp. Daarmee valt de schuldquote lager uit dan geraamd in de Miljoenennota 2025 (46,6% bbp) en hoger dan in de Najaarsnota 2025 (44,2% bbp). De verbetering van de EMU-schuld ten opzichte van de raming bij de Miljoenennota kwam met name door een lager tekort. Tabel 1.2.2.1 toont de verticale toelichting op de ontwikkeling van de EMU-schuld sinds de raming van de Miljoenennota 2025. Andere factoren die tot verschillen hebben geleid, waren de doorwerking van een lagere schuld in 2024 en een aanvullende aflossing van de lening aan TenneT. De hogere schuldquote ten opzichte van de Najaarsnota komt met name door het noemereffect. De raming van het bbp was bij Najaarsnota iets hoger dan in dit Financieel Jaarverslag van het Rijk.

Tabel 1.2.2.1 Verticale toelichting EMU-schuld

(+ is toename van de schuld)	Miljoenen euro	Procenten bbp
EMU-schuld Miljoenennota 2025	**548.432**	**46,6%**
Doorwerking lagere schuld 2024	– 7.216	– 0,6%
Mutatie EMU-saldo	– 13.822	– 1,2%
Lening TenneT	– 2.300	– 0,2%
Studieleningen	– 2.071	– 0,2%
Overig	518	0,0%
Noemereffect		– 0,1%
EMU-schuld Financieel jaarverslag Rijk 2025	**523.541**	**44,4%**

De schuldquote is in 2025 licht gestegen ten opzichte van 2024. Figuur 1.2.2.1 laat de ontwikkeling zien van de overheidsschuld sinds 1970. De dalende trend sinds 2021 is in 2025 gekeerd, en in de huidige ramingen loopt de schuldquote de komende jaren verder op.

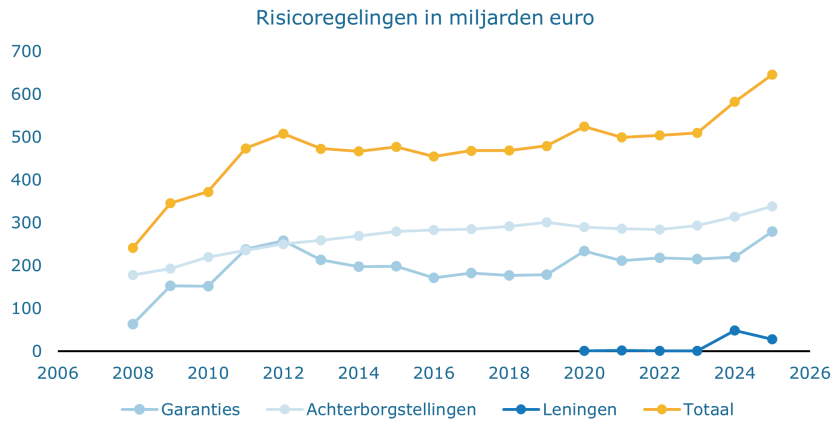
Figuur 1.2.2.1 Overheidsschuld 1970-2025



Naast de ontwikkeling van de schuld is ook de ontwikkeling van de risicoregelingen van het Rijk van belang. Een risicoregeling is een voorwaardelijke financiële verplichting vanuit het Rijk aan een wederpartij buiten de sector overheid. Daaronder vallen garanties, achterborgstellingen en leningen van het Rijk. Als een wederpartij de financiële verplichting gerelateerd aan een garantie of achterborgstelling niet meer kan nakomen, neemt het Rijk deze betaling over. In het geval van leningen derft het Rijk inkomsten, als de wederpartij niet in staat is deze terug te betalen. In beide gevallen leidt dit tot kosten voor het Rijk, vanwege extra uitgaven of minder inkomsten.

In 2025 stegen de uitstaande risicoregelingen van het Rijk naar 646,1 miljard euro, ten opzichte van 582,7 miljard euro in 2024. Deze toename wordt voornamelijk veroorzaakt door de nieuwe garantie aan TenneT van 51,6 miljard euro[2] en de Europese regeling Security Action for Europe (SAFE). De uitstaande leningen dalen met 20,5 miljard euro. De stijgende trend van de afgelopen jaren zet in 2025 door. Een totaaloverzicht van de risicoregelingen van het Rijk staat in bijlage 8 van dit Financieel Jaarverslag van het Rijk.

Figuur 1.2.2.2 Ontwikkeling risicoregelingen



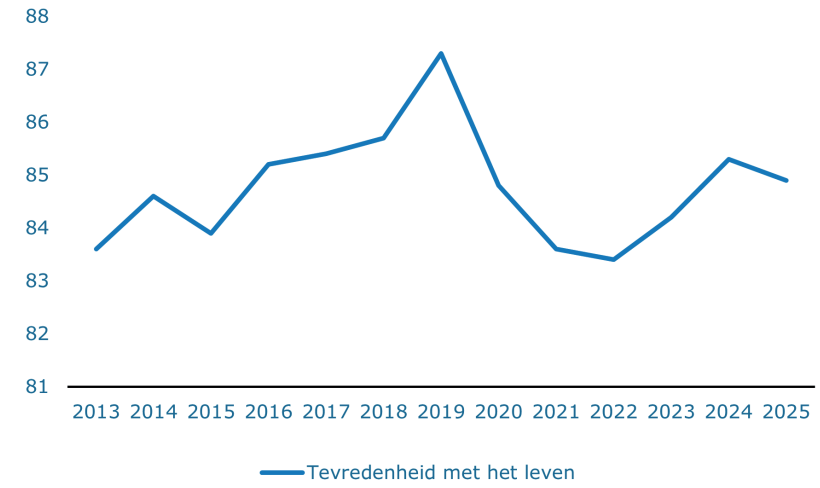
[2] Voor de garantie Tennet is het Rijk in 2025 een voorwaardelijke verplichting aangegaan voor 51,6 miljard euro, gelijk aan het totaalplafond van de garantie. TenneT had ultimo 2025 15 miljard aan schulden uitstaan die onder deze garantie vielen.

1.3 Brede ontwikkelingen in de samenleving

Het kabinet heeft zowel bij het opstellen van de begroting als bij de verantwoording oog voor de brede ontwikkelingen in de samenleving. Afgelopen jaren heeft het kabinet stappen gezet om brede welvaart te integreren in de begrotings- en verantwoordingscyclus. Een terugblik op de ontwikkeling van het welzijn in Nederland vereist meer dan economische kengetallen. Tegelijkertijd met de verantwoordingsstukken van het kabinet worden ook de Factsheets Brede Welvaart en de Monitor Brede Welvaart en Sustainable Development Goals (SDG's) van het CBS gepubliceerd. Deze monitor biedt belangrijke beleidsinformatie over de bredere ontwikkelingen in de samenleving. In de Factsheets Brede Welvaart worden indicatoren gepresenteerd die direct of indirect gerelateerd zijn aan departementale begrotingen en het beleidsterrein.

Nederlanders zijn tevreden met hun leven. De Nederlandse samenleving stond er in 2025 op een aantal fronten goed voor. Een groot deel van de Nederlanders is tevreden met het leven. Ook vergeleken met andere EU-landen is de tevredenheid in Nederland hoog. Het subjectieve welzijn is in Nederland al lange tijd hoog en stabiel, zoals te zien in figuur 1.3.1. In 2025 beoordeelde 84,9% van de Nederlanders het eigen leven met een 7 of hoger, in 2024 was dat 85,3% van de Nederlanders.

Figuur 1.3.1 Tevredenheid met het leven (beoordeling 7 of hoger)



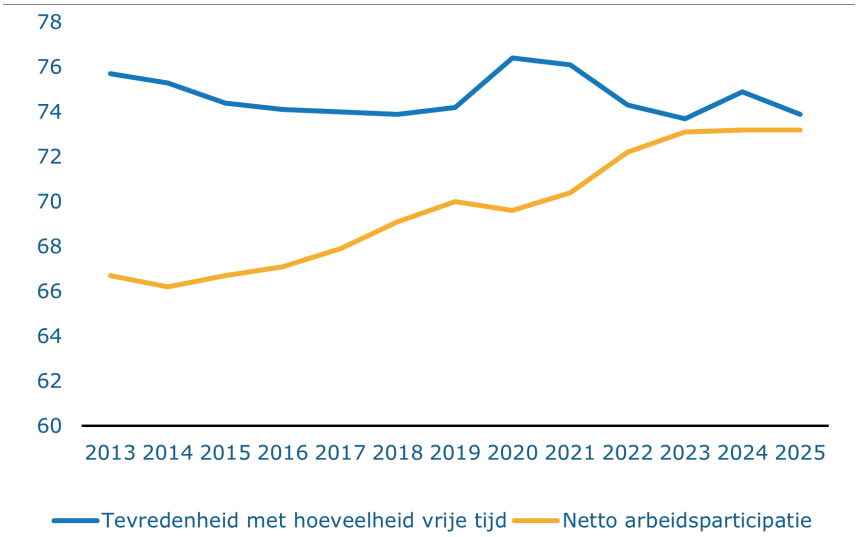
Bron: CBS

De armoede in Nederland is iets gezakt ten opzichte van 2024. Dat is een positieve ontwikkeling. In 2025 leefde volgens het CPB 3,0% van de mensen in Nederland in armoede. Ook de kinderarmoede laat op de middellange termijn een dalende trend zien. In 2025 was het inkomen van arme mensen in doorsnee 16% lager dan de EU-armoedegrens. Dit inkomenstekort is de afgelopen jaren toegenomen. Dit is deels een samenstellingseffect: doordat steeds meer mensen boven de armoedegrens uitkomen, groeit het mediane inkomenstekort van mensen die in armoede leven ten opzichte van de armoedegrens.

Veel mensen in Nederland waren aan het werk in 2025. In 2025 was het percentage van de Nederlandse bevolking van 15 tot en met 74 jaar dat werk had 73,2%, hetzelfde als in 2024. Werken zorgt voor inkomen en vormt

daarmee de basis van bestaanszekerheid. Nergens anders in de EU is de arbeidsdeelname zo groot als in Nederland. De gewerkte uren per werkzame persoon zijn echter juist laag vergeleken met andere landen. De stijging van de reële lonen verbeterde de koopkracht van huishoudens in 2025 ten opzichte van 2024 volgens het CPB. Ook leidden de maatregelen van het kabinet tot een lichte verbetering van de koopkracht van de laagste inkomens in 2025. Hiermee zet de stijging van de koopkracht in 2025 door, na een periode waarin de mediane koopkracht daalde, als gevolg van de hoge inflatie en energieprijzen. Naast beschikbaarheid van werk hechten Nederlanders ook waarde aan vrije tijd. De tevredenheid over de hoeveelheid vrije tijd is steevast hoog; in 2025 was deze 73,9%. Ook de tevredenheid met het werk is in Nederland groot en groter dan in de meeste EU-landen.

Figuur 1.3.2 Tevredenheid met hoeveelheid vrije tijd en netto arbeidsparticipatie

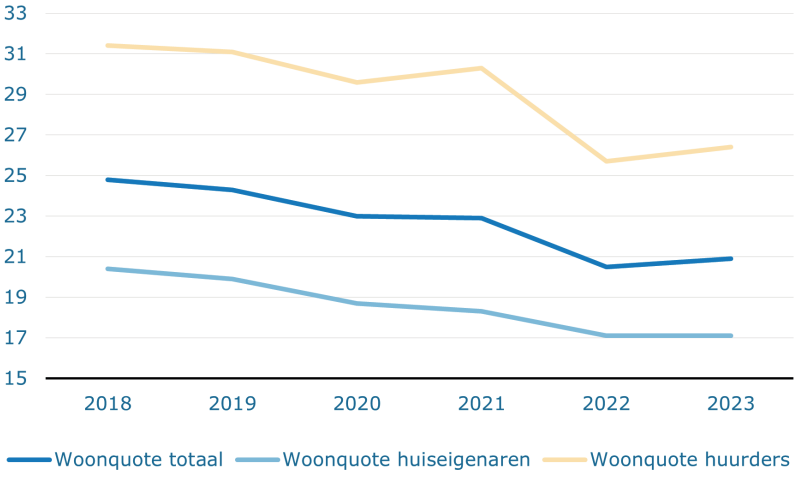


Bron: CBS

Nederlanders gaven relatief veel uit aan de woning. Voldoende en passend aanbod van woningen zijn belangrijke factoren voor mensen in de waardering van hun leven. Nederlanders zijn tevreden met hun huisvesting: in 2025 was 86,5% tevreden over de woning. Deze indicator laat een stabiele middellangetermijntrend zien. Anderzijds is het woningtekort toegenomen van 262.000 woningen in 2018 naar circa 400.000 in 2025. Aanhoudende schaarste op de woningmarkt leidt bovendien tot stijgende huizenprijzen. In de meest recente cijfers van 2024 gaven Nederlanders in doorsnee een groot deel van hun besteedbare inkomen uit aan wonen (huur en koop), namelijk 20,1%.[3]

[3] De cijfers over de mediane woonquote in de Monitor Brede Welvaart en SDG's wijken licht af van de cijfers in figuur 1.3.3 op basis van Statline. Dit komt door een verschil in de achterliggende populaties.

Figuur 1.3.3. Deel uitgaven aan wonen (huur en koop) van het besteedbare inkomen



Bron: CBS

Nederland is verbonden met het buitenland. Als open economie en handelsland profiteerde Nederland van Europese en internationale economische samenwerkingen en handel. De invoer van goederen uit andere landen is trendmatig stabiel. Bovendien waren inkomensoverdrachten de afgelopen jaren relatief hoog vergeleken met andere EU-landen. De ontwikkelingshulp aan andere landen (0,6% van het bruto nationaal inkomen (bni) neemt af in de meest recente cijfers uit 2024.

(Inter)nationale veiligheid en stabiliteit zijn belangrijke randvoorwaarden voor welzijn. In 2025 bleef Nederland Oekraïne met een pakket van 6,1 miljard euro politiek, militair, financieel en moreel steunen tegen de Russische agressie. Ook is politieke en militaire samenwerking met andere gelijkgestemde landen van groot belang. Nederland bleef in 2025 dan ook een constructieve partner in de EU en de NAVO.

Er bestaan zorgen voor toekomstige generaties. Het CBS presenteert ook indicatoren die gaan over beschikbare hulpbronnen voor volgende generaties om hetzelfde welvaartsniveau te kunnen bereiken als de huidige generatie. Op deze indicatoren heeft Nederland vaker een lage positie in de EU ten opzichte van indicatoren die gaan over hier en nu. Zo is de absolute schuld van huishoudens hoog ten opzichte van andere EU-landen en ook de cumulatieve CO_2-emissies per inwoner sinds 1860 zijn hoog ten opzichte van de rest van de EU.

Maar er zijn ook kansen voor toekomstige generaties. Er zijn ook indicatoren binnen brede welvaart later waarop Nederland juist een hoge positie in de EU heeft. Zo is het vertrouwen in de instituties van ons land hoog ten opzichte van andere landen. Ook behalen relatief steeds meer mensen een diploma op hbo- of wo-niveau.

2 DE ONTWIKKELING VAN DE UITGAVEN EN INKOMSTEN

2.1 Ontwikkeling van de uitgaven

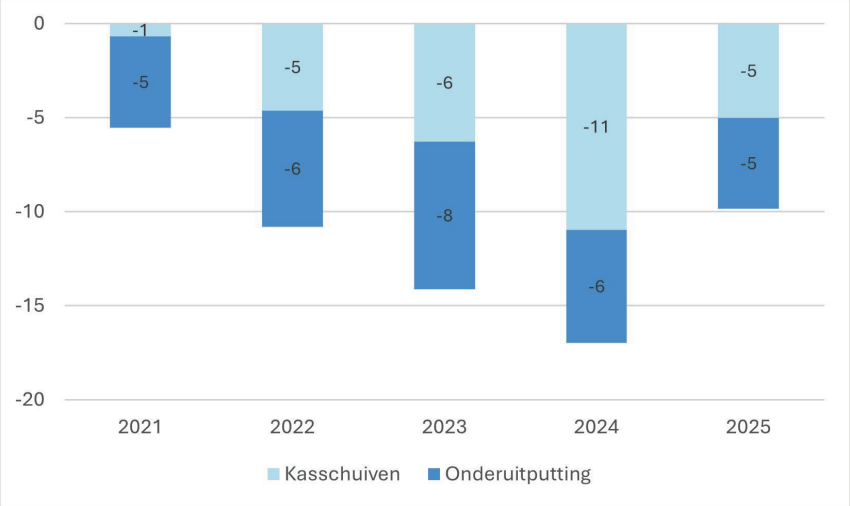
Paragraaf 2.1.1 gaat in op de onderuitputting en kasschuiven, inclusief de invulling van de in=uittaakstelling en de aanvullende onderuitputting. Paragraaf 2.1.2 presenteert de kadertoets, waarin de ontwikkeling van de uitgaven onder het uitgavenkader toegelicht wordt. Paragraaf 2.1.3 geeft een overzicht van de uitgaven die gedaan worden in het kader van steun aan Oekraïne.

2.1.1 Onderuitputting en kasschuiven

De ingeboekte aanvullende onderuitputting in 2025 is niet volledig ingevuld. Dit zorgt voor een tegenvaller van 1,4 miljard euro. Ondanks dat de aanvullende onderuitputting niet volledig is ingevuld, zijn er in 2025 wel lagere uitgaven. Jaarlijks realiseren departementen een deel van de begrote uitgaven niet, de zogeheten *onderuitputting*. Om ondoelmatige besteding aan het eind van het jaar te voorkomen, mogen departementen een deel van de onderuitputting meenemen naar het volgende jaar. Dit is de *eindejaarsmarge*. Als departementen gedurende het jaar verwachten dat middelen niet tot besteding komen, dan kunnen ze de begrote uitgaven naar latere jaren uitstellen met *kasschuiven*. Dit betekent dat deze middelen in latere jaren tot besteding komen. In totaal bedragen de onderuitputting en de kasschuiven in 2025 9,6 miljard euro (zie figuur 2.1.1.1).

Van 2021 tot en met 2024 namen de onderuitputting en de kasschuiven jaarlijks toe, maar 2025 vormde een trendbreuk. In 2025 is de onderuitputting 4,6 miljard euro; 1,4 miljard euro lager dan in 2024. Het totaalbedrag aan kasschuiven in 2025 is 5 miljard euro, een daling van 6 miljard euro ten opzichte van 2024.

Figuur 2.1.1.1 Onderuitputting en kasschuiven in miljarden euro, periode 2021-2025



Bron: ministerie van Financiën

In de Miljoenennota 2025 is rekening gehouden met 7,1 miljard euro aan onderuitputting. Deze onderuitputting is niet volledig gerealiseerd in 2025. De in=uittaakstelling van 4,1 miljard euro is volledig ingevuld. Van de aanvullende onderuitputting die op 3,0 miljard euro is geraamd, is slechts 1,6 miljard euro gerealiseerd. In totaal werd 5,7 miljard euro van de totale 7,1 miljard euro ingevuld. Hierdoor ontstaat een saldoverslechtering van 1,4 miljard euro in 2025.

Tabel 2.1.1.1 Invulling in=uittaakstelling en aanvullende onderuitputting

In miljarden euro (+ is saldoverslechterend)	2025
In=uittaakstelling	– 4,1
Aanvullende onderuitputting	– 3,0
Totaal in te vullen	**– 7,1**
Ingevuld bij Miljoenennota 2026	1,1
Ingevuld bij Najaarsnota 2025	1,4
Ingevuld bij Financieel Jaarverslag Rijk 2025	3,2
Totaal ingevuld	**5,7**
Niet ingevulde aanvullende onderuitputting	**1,4**

Uitleg werking in=uittaakstelling
De in=uittaakstelling is de tegenhanger van de eindejaarsmarge. De eindejaarsmarge is bedoeld om ondoelmatige besteding van middelen aan het einde van het jaar te voorkomen door onbestede middelen (deels) naar het volgende jaar door te schuiven. Hiervoor geldt een maximum van 1% van de totale begroting. Begrotingsfondsen zoals het Defensiematerieelbegrotingsfonds, het Deltafonds en het Mobiliteitsfonds kennen een 100% eindejaarsmarge.

Om te voorkomen dat het uitgavenkader in het volgende jaar wordt overschreden door de uitkering van de eindejaarsmarge, wordt in dat jaar tegelijkertijd een taakstelling van gelijke omvang ingeboekt, de zogenoemde *in=uittaakstelling*. Daarnaast wordt voor het komende jaar ook onderuitputting verwacht. Hierdoor levert het doorschuiven van middelen via de eindejaarsmarge geen extra uitgaven op in het jaar waarnaar wordt doorgeschoven. De in=uittaakstelling kent geen concrete invulling, maar wordt gaandeweg het jaar ingevuld. De invulling kan bestaan uit onderuitputting of andere meevallers.

Tabel 2.1.1.2 geeft de onderuitputting per departement weer. De meeste onderuitputting deed zich voor op de begrotingen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en Financiën. Een uitgebreide toelichting op de onderuitputting per begroting is te vinden in de bijlage Verticale toelichting bij Miljoenennota 2026, Najaarsnota 2025, Financieel Jaarverslag van het Rijk 2025, en in de departementale jaarverslagen.

Tabel 2.1.1.2 Onderuitputting per departement	
In miljoenen euro (+ is saldoverslechterend)	2025
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	– 820
Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur	– 597
Financiën	– 506
Defensie (incl. DMF)	– 492
Klimaat en Groene Groei (incl. KF)	– 472
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	– 448
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	– 408
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	– 343
Justitie en Veiligheid	– 272
Gemeentefonds en Provinciefonds	– 153
Economische Zaken (incl. NGF)	– 144
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	– 121
Aanvullende Post	– 89
Buitenlandse Zaken	– 20
Asiel en Migratie	– 17
Algemene Zaken	– 5
Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp	39
Infrastructuur en Waterstaat (incl. MF en DF)	241
Totaal	**– 4.626**

Tabel 2.1.1.3 geeft de kasschuiven per departement weer. In totaal werd per saldo circa 5 miljard euro aan budget uit 2025 doorgeschoven naar latere jaren. Een uitgebreide toelichting op kasschuiven per begroting is te vinden in de bijlage Verticale toelichting bij Voorjaarsnota 2025 en Miljoennennota 2026.

Tabel 2.1.1.3 Kasschuiven per departement	
In miljoenen euro (+ is saldoverslechterend)	2025
Klimaat en Groene Groei (incl. KF)	– 1.350
Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur	– 950
Economische Zaken (incl. NGF)	– 919
Financiën	– 807
Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp	– 621
Asiel en Migratie	– 526
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	– 385
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	– 369
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	– 285
Aanvullende Post	– 249
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	– 192
Justitie en Veiligheid	– 151
Defensie (incl. DMF)	– 128
Infrastructuur en Waterstaat (incl. MF en DF)	– 109
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*	614
Buitenlandse Zaken**	1.417
Totaal	**– 5.012**

*Onderdeel hiervan is een kasschuif van 970 miljoen euro op het budget van de reisvoorziening voor de openbaarvervoersbedrijven van 2026 naar 2025. Deze kasschuif belast het EMU-saldo niet. Het saldo-effect van de kasschuiven bij Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is daarmee – 356 miljoen euro in 2025.

** Het bedrag bij Buitenlandse Zaken (BZ) wordt verklaard door een kasschuif uit 2025 naar 2026 van circa 1,4 miljard euro vanwege later dan verwachte ontvangsten uit het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP).

2.1.2 Kadertoets

Tabel 2.1.2 Kadertoets

	(in miljarden euro, min = onderschrijding)	2025
1	**Uitgavenkader bij Miljoenennota 2025**	**427,0**
2	**Over/onderschrijding uitgavenkader bij Miljoenennota 2025 (=10-1)**	**0,0**
	Aanpassingen van het uitgavenkader naar aanleiding van:	
3	Nominale ontwikkeling	0,8
4	Bijstelling prijs accres (Gemeente- en Provinciefonds)	0,5
5	MLT zorg	0,0
6	WW en bijstand	– 0,2
7	Kader-corrigerende kasschuiven	– 2,0
8	Overige kadercorrecties	– 0,1
9	**Uitgavenkader bij FJR 2025**	**426,0**
10	**Kaderuitgaven bij Miljoenennota 2025**	**427,0**
	Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenkader:	
11	Totaal aanpassing uitgavenkader (3 t/m 8)	– 1,0
	Uitgavenmutaties met beslag op budgettaire ruimte:	
	Kaderrelevant	
12	Gasbaten	0,8
13	Uitvoeringsinformatie SZW	0,3
14	Uitvoeringsinformatie VWS	– 2,2
15	Studiefinanciering (incl. rente)	0,1
16	Dividenden	– 0,1
17	Bijstelling volume accres (Gemeente- en Provinciefonds)	– 0,4
18	Kasschuiven	– 3,0
19	Inhouden loonbijstelling tranche 2025 externe inhuur	– 0,6
20	Inhouden prijsbijstelling tranche 2025	– 0,1
21	Jeugdzorg (Gemeentefonds)	1,1
22	Asiel	0,6
23	EU-afdrachten	0,4
24	Bewaken en beveiligen	– 0,1
25	Corona	– 0,1
26	Dekking VRO	– 0,4
27	Onderuitputting	– 4,6
28	Eindejaarsmarge	2,6
29	Invulling taakstelling Eindejaarsmarge	1,4
30	In=uittaakstelling	– 4,0
31	Aanvullende onderuitputting	– 0,7
32	Invulling in=uittaakstelling	4,1
33	Invulling aanvullende onderuitputting	1,6
34	Niet ingevulde aanvullende onderuitputting	1,4
35	Overig	0,1
36	**Uitgaven bij FJR 2025 (=10 t/m 36)**	**424,2**
37	**Over/onderschrijding uitgavenkader bij FJR 2025 (=37-9)**	**– 1,8**

Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenkader.

3. Nominale ontwikkeling

Op basis van actuele macro-economische inzichten uit het CEP van het CPB zijn de ramingen voor ontwikkeling van de lonen en prijzen opwaarts bijgesteld.

4. Bijstelling prijsaccres (Gemeente- en Provinciefonds)

Op basis van de CEP-raming van het CPB is het accres naar boven bijgesteld. De jaarlijkse bijstelling van het Gemeente-en Provinciefonds heet accres. Het accres is sinds 2024 gekoppeld aan de ontwikkeling van het bbp. Deze post betreft het prijsdeel.

5. MLT Zorg

De ramingen voor volumeontwikkelingen en eigen betalingen in de Zorgverzekeringswet (Zvw), Wet langdurige zorg (Wlz) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) voor het deel Beschermd Wonen zijn geactualiseerd op basis van de technische verwerking van de recente MLT 2027-2030 van het CPB. Dit wordt met een kadercorrectie verwerkt.

6. WW en bijstand

De uitgaven aan de Werkloosheidswet (WW) en bijstand zijn bijgesteld op basis van de CPB-raming en realisatiecijfers. Mutaties van uitgaven aan de WW en bijstand, die niet het gevolg zijn van beleid, worden conform begrotingsregels met een kadercorrectie verwerkt.

7. Kadercorrigerende kasschuiven

Afgelopen jaar hebben we opnieuw stappen gemaakt met realistisch ramen. Met kasschuiven is per saldo 5,0 miljard euro uit 2025 geschoven, voor 2,0 miljard hiervan is het kader gecorrigeerd. Zie paragraaf 2.1.1 voor de verdeling per departement.

8. Overige kadercorrecties

Deze post bestaat uit een aantal kleinere kadercorrecties die in 2025 hebben plaatsgevonden.

Uitgavenmutaties met beslag op budgettaire ruimte

12. Gasbaten

Ten opzichte van de Miljoenennota 2025 zijn de gasbaten (dividend Energiebeheer Nederland en ontvangsten Mijnbouwwet) neerwaarts bijgesteld. Dit is onder andere het gevolg van prijsontwikkelingen op de gasmarkt, een lichte afname van de verwachte gaswinning en een verslechtering van de toekomstige financiële resultaten uit olie- en gasactiviteiten door hogere kosten.

13. Uitvoeringsinformatie ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

Naar aanleiding van de raming van het CPB en de uitvoeringsinformatie van de verschillende uitvoeringsorganisaties zijn de regelingen op de SZW-begroting bijgesteld. Hieruit volgt een per saldo tegenvaller. Deze tegenvaller wordt voornamelijk veroorzaakt door een tegenvaller op de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) en tegenvallers op de verlofregelingen en de Ziektewet (ZW).

14. Uitvoeringsinformatie ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

Op basis van uitvoeringsinformatie van het Zorginstituut en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) zijn de Wlz- en de Zvw-uitgaven geactualiseerd.

15. Studiefinanciering (inclusief rente)
De uitgaven op studiefinanciering zijn naar boven bijgesteld, omdat de prestatiebeurzen eerder worden omgezet naar gift, omdat een grotere groep studenten nominaal afstudeert.

16. Dividenden
De dividendraming van de niet-financiële staatsdeelnemingen is opwaarts bijgesteld.

17. Bijstelling volumeaccres (Gemeente- en Provinciefonds)
Op basis van de CEP-raming van het CPB is het accres naar beneden bijgesteld. Het accres is sinds 2024 gekoppeld aan de ontwikkeling van het bbp. Dit betreft het volumedeel.

18. Kasschuiven
In totaal is circa 5,0 miljard euro uit 2025 geschoven, waarvan 3,0 miljard binnen het kader. Zie paragraaf 2.1.1 voor de verdeling per departement.

19. Inhouden loonbijstelling tranche 2025 externe inhuur
Het kabinet heeft bij Voorjaarsnota 2025 besloten om de loonbijstelling tranche 2025 en 2026 voor externe inhuur in te houden. Dit levert in 2025 een besparing op van circa 128 miljoen euro.

20. Inhouden prijsbijstelling tranche 2025
Er is 50% van de prijsbijstelling tranche 2025 uitgekeerd. De overige 50% is ingezet ter dekking van rijksbrede problematiek.

21. Jeugdzorg (Gemeentefonds)
Het kabinet heeft bij Voorjaarsnota 2025 besloten om in zetten op goede en beheersbare jeugdzorg en een gezonde financiële positie voor gemeenten. Voor 2025 tot en met 2027 komt daarom in totaal circa 3 miljard euro cumulatief beschikbaar voor jeugdzorg en gemeenten, waarvan ook middelen voor de terugval in 2026 in het Gemeentefonds.

22. Asiel
Gedurende 2025 zijn de asieluitgaven met name gestegen door het ophogen van budget voor crisisnoodopvang (815 miljoen euro in 2025) en tegenvallers door dwangsommen bij niet-tijdig beslissen (180 miljoen euro in 2025). Door de lagere asielinstroom dan geraamd bij Miljoenennota 2025 is het reguliere budget neerwaarts bijgesteld voor het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) en Stichting Nidos. Dit betreft een neerwaartse bijstelling van in totaal circa 432 miljoen euro in 2025.

23. EU-afdrachten
De tegenvaller op de EU-afdrachten is het gevolg van verschillende bijstellingen in Europese begrotingsstukken. De belangrijkste oorzaken zijn de stijging van het Nederlandse aandeel bni van 6,1% naar 6,4%, door onder andere een bronnenrevisie en economische groei, en actualisatie van de Europese jaarbegroting, waar ook de Nederlandse afdrachtenraming op aangepast wordt.

24. Bewaken en beveiligen
Op het budget voor bewaken en beveiligen bij de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) is sprake van een meevaller van circa 60 miljoen euro. Dit komt onder andere doordat de realisatie voor het lopende jaar bij ketenpartners achterblijft.

25. Corona
De afrekening van diverse covidactiviteiten vanuit verschillende ministeries resulteert in een meevaller van 116,6 miljoen euro.

26. Dekking ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) bij Voorjaarsnota 2025
Dit betreft verschillende meevallers en ombuigingen op de VRO-begroting van in totaal 422 miljoen euro als dekking bij de Voorjaarsnota 2025. De grootste hiervan zijn de meevallers op de huurtoeslag (267 miljoen euro), de Wet versterking regie volkshuisvesting (37 miljoen euro) en de afrekening van het Rijksvastgoedbedrijf (24 miljoen euro). Daarnaast is er 45 miljoen euro ingezet vanuit de prijsbijstelling als ombuiging.

27. Onderuitputting
De onderuitputting op de departementale begrotingen in 2025 bedraagt circa 4,6 miljard euro. Zie paragraaf 2.1.1 voor de verdeling per departement.

28. Eindejaarsmarge
Departementen hebben een deel van de middelen die in 2024 niet zijn besteed via de eindejaarsmarge meegenomen naar 2025.

29. Invulling taakstelling Eindejaarsmarge
In de Miljoenennota 2025 is afgesproken dat de aanvullende uitgaven aan Herstel Toeslagen voor 1,4 miljard euro gedekt worden uit de eindejaarsmarge. Hiervoor is een reservering getroffen op de Aanvullende Post. De totaal uit te keren eindejaarsmarge is verlaagd met 1,4 miljard euro om deze reservering op de Aanvullende Post in te vullen.

30. In=uittaakstelling
Om te voorkomen dat het uitgavenkader wordt overschreden door de uitkering van de eindejaarsmarge, is tegelijkertijd een taakstelling van gelijke omvang ingeboekt, de zogenoemde in=uittaakstelling.

31. Aanvullende onderuitputting
In de Voorjaarsnota 2025 is vermeld dat de verwachte onderuitputting komende jaren hoog blijft. Daarom is er voor 2025 0,7 miljard euro extra aanvullende onderuitputting ingeboekt. In totaal is in 2025 aanvullende onderuitputting van 3,0 miljard euro ingeboekt.

32. Invulling in=uittaakstelling
De invulling van de in=uittaakstelling bedraagt circa 4,1 miljard euro. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 2.1.1.

33. Invulling aanvullende onderuitputting
Bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk is de aanvullende onderuitputting met circa 1,6 miljard euro ingevuld.

34. Niet-ingevulde aanvullende onderuitputting
De aanvullende onderuitputting is niet volledig ingevuld. Het restant van circa 1,4 miljard euro leidt tot een verslechtering van het EMU-saldo.

35. Overig
Deze post bevat overige uitgaven onder het uitgavenkader.

2.1.3 Oekraïne

Ook in 2025 heeft het kabinet Oekraïne ondersteund. Op 24 februari 2026 was het vier jaar geleden dat Rusland de grootschalige invasie van Oekraïne startte. De Russische agressieoorlog heeft niet alleen voor Oekraïne desastreuze humanitaire en financieel-economische gevolgen, maar vormt ook een serieuze bedreiging voor de veiligheid en de macro-economische stabiliteit in Europa.

In 2025 is er in totaal 8,4 miljard euro uitgegeven aan de ondersteuning aan Oekraïne, zowel binnen de grenzen van Oekraïne als in Nederland. Tabel 2.1.3.1 geeft de totaal geraamde netto-uitgaven aan Oekraïne weer. De internationale steun bestaat uit een combinatie van militaire en niet-militaire ondersteuning in Oekraïne. In 2025 is hiervoor 6,1 miljard euro beschikbaar gesteld. Daarnaast worden Oekraïense ontheemden opgevangen, ondersteund en krijgen de mogelijkheid om te werken en naar school te gaan. De kosten voor deze binnenlandse regelingen zijn 2,2 miljard euro in 2025.

Tabel 2.1.3 Uitgavenoverzicht Oekraïne

in miljoenen euro's	2025
Internationale steun	**6.075**
Militaire ondersteuning	5.528
Niet-militaire steun	547
Binnenlandse regelingen	**2.222**
Opvang ontheemden	1.964
Zorg	267
Onderwijs	– 9
Leveringszekerheid	**74**
Totaal	**8.370**

In 2025 leverde Nederland circa 5,5 miljard euro aan militaire steun. Onderdeel hiervan is de 700 miljoen euro die in december 2025 door kabinet-Schoof extra is aangewend voor steun aan Oekraïne in het kader van de motie-Klaver.[4] Het kabinet verleent militaire steun aan Oekraïne, onder andere door levering van militaire goederen zoals F-16-munitie, drones en steun voor het instandhoudings- en voortzettingsvermogen van de door Nederland geleverde wapensystemen. Sinds het uitbreken van de oorlog in 2022 is hiermee voor circa 13,5 miljard euro aan militaire steun beschikbaar gesteld.

Nederland verleende in 2025 547 miljoen euro aan niet-militaire steun. Hiervan loopt ongeveer 286 miljoen euro via de EU, zoals de Nederlandse bijdrage aan de Oekraïne-faciliteit en aan de Europese Vredesfaciliteit (EPF). Daarnaast is er in 2025 252 miljoen euro beschikbaar als steunpakket voor niet-militaire steun, gecoördineerd door de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp. Hiermee is steun verleend op het gebied van energie, humanitaire hulp en wederopbouw, zowel bilateraal als via steun-

[4] Kamerstukken II 2025/2026, 36045 nr. 261.

programma's van internationale financiële instellingen zoals de Wereldbank en de European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). Ook is er 12 miljoen euro ingezet voor Accountability.

In 2025 is voor opvang van Oekraïense ontheemden in totaal circa 2,0 miljard euro uitgegeven. Mede dankzij de inzet van ketenpartners lukt het om in 2025 ruim 136.000 ontheemden van woonruimte te voorzien. Hiervan zijn circa 90.000 ontheemden opgevangen in gemeentelijke opvanglocaties. Daarnaast heeft het vorige kabinet aan langetermijnbeleid voor ontheemden uit Oekraïne gewerkt met het voornemen van een transitiedocument voor de periode na de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB).

In 2025 is in totaal 267 miljoen euro uitgegeven aan medische zorg voor Oekraiense ontheemden. De Regeling Medische zorg Ontheemden uit Oekraïne (RMO) en de Subsidieregeling medisch noodzakelijke zorg voor onverzekerden (SOV) voorzien hier in. Ook ontvangen gemeenten in 2025 compensatie voor de meerkosten die zij maken bij de uitvoering van de gemeentelijke zorgtaken voor Oekraïense ontheemden.

In 2025 is 10,0 miljoen euro uitgegeven aan taalonderwijs voor Oekraïense ontheemden. Daarnaast is er 19,0 miljoen euro aan ontvangsten gerealiseerd. Deze bestaan voor 14,0 miljoen euro uit terugvorderingen bij gemeenten van niet-gebruikte middelen voor noodhuisvesting voor Oekraïense leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs en voor 5,0 miljoen euro uit terugvorderingen van niet-bestede middelen voor voorschoolse educatie aan Oekraïense peuters. Per saldo zijn er dus hogere ontvangsten dan uitgaven op de Oekraïnebudgetten voor onderwijs.

Om de leveringszekerheid van gas te borgen betaalt Nederland in 2025 74 miljoen euro aan Energie Beheer Nederland (EBN). EBN is aangewezen om voor rekening van de overheid gas op te slaan in de gasberging in Bergermeer, omdat in de huidige marktomstandigheden marktprikkels voor het vullen van de berging in Bergermeer kunnen ontbreken.

2.2 Ontwikkeling van de inkomsten

In 2025 zijn de belasting- en premieontvangsten ('de ontvangsten') 7,5 miljard euro (1,8%) hoger uitgekomen dan geraamd in de Miljoenennota 2025. Tabel 2.2.1 toont het verschil in miljarden euro voor de ontvangsten tussen de Miljoenennota 2025 en het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2025.

Tabel 2.2 Ontwikkeling van de opbrengst van belastingen en premies op EMU-basis (in miljarden euro)

	Miljoe-nennota 2025	Realisatie 2025	Verschil
Belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis	324,2	331,4	7,2
- waarvan belastingen	277,4	285,9	8,6
- waarvan premies volksverzekeringen	46,8	45,4	– 1,4
Premies werknemersverzekeringen	100,9	101,2	0,3
Totaal	**425,1**	**432,5**	**7,5**

2.2.1 Belasting- en premieontvangsten ten opzichte van de raming (verticale toelichting)

Het verschil tussen de raming van de ontvangsten uit de Miljoenennota 2025 en de realisatie over 2025 bedraagt 7,5 miljard euro. Dit is een verschil van 1,8%. Figuur 2.2.1.1 laat zien dat de hogere ontvangsten zich vooral concentreren bij de loon- en inkomensheffing en de vennootschapsbelasting.

Figuur 2.2.1.1 Verschil tussen de raming van de ontvangsten uit de Miljoenennota 2025 en de uiteindelijke realisatie over 2025



Bron: ministerie van Financiën

Tabel 2.2.1.1 maakt een uitgebreide uitsplitsing van het verschil in de totale ontvangsten naar belastingsoort en naar type oorzaak. De tabel biedt inzicht in de dynamiek achter de belastingontvangsten in 2025. De uitsplitsing kijkt ten eerste naar verschillen die zijn ontstaan door de doorwerking van realisaties uit 2024. Bij het opstellen van de Miljoenennota 2025 was de realisatie voor 2024 nog onbekend. Voor zover deze realisaties afwijken van wat was geraamd, werkt dit (meestal) ook door in de raming van 2025. Ten tweede gaat het om effecten van beleid dat ná het vaststellen van de Miljoenennota 2025 nog tot stand is gekomen. Ten derde gaat het om de endogene ontwikkeling in 2025 zelf. De endogene ontwikkeling slaat voornamelijk op onderliggende economische ontwikkelingen in 2025 die anders uitgepakt zijn dan vooraf verwacht werd. Ook als er verschillen zijn

tussen vooraf geraamde en daadwerkelijke effecten van beleid, landen deze onder de noemer *endogeen*. In de meeste gevallen kunnen deze verschillen niet in beeld gebracht worden. Waar wel (kwalitatief) zicht is op dit verschil, wordt dit tekstueel toegelicht. Tot slot is een voorspellingsmodel nooit volledig accuraat. Afwijkingen die hierdoor ontstaan behoren ook tot de categorie endogeen.

Tabel 2.2.1.1 Raming en realisatie van de belasting- en premieontvangsten in 2025 op EMU-basis (in miljoenen euro's)

	Miljoe-nennota 2025	Realisatie 2025	Totale mutatie	Totale mutatie (%)	waarvan doorwerking 2024	waarvan beleid in 2025 na MN25	waarvan endogeen in 2025
Indirecte belastingen	**121.619**	**123.140**	**1.522**	**1,3%**	**459**	**16**	**1.047**
Invoerrechten	4.101	4.746	644	15,7%	367	0	277
Omzetbelasting	82.237	83.291	1.054	1,3%	354	0	701
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1.987	1.331	– 656	– 33,0%	– 20	13	– 649
Accijnzen	12.339	11.455	– 884	– 7,2%	– 271	1	– 614
Overdrachtsbelasting	3.938	4.690	752	19,1%	96	0	656
Assurantiebelasting	4.098	4.164	66	1,6%	– 21	0	87
Motorrijtuigenbelasting	5.047	5.205	159	3,1%	– 53	1	211
Belastingen op een milieugrondslag	6.379	6.804	424	6,6%	27	0	398
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a.	676	633	– 43	– 6,4%	– 37	0	– 6
Belasting op zware motorrijtuigen	208	204	– 4	– 1,9%	– 8	0	4
Bankenbelasting	608	617	9	1,4%	– 7	0	16
Directe belastingen en premie volksverzekeringen	**202.221**	**207.996**	**5.774**	**2,9%**	**2.469**	**– 3.471**	**6.776**
Loon- en inkomensheffing	144.160	146.709	2.549	1,8%	2.935	– 2.610	2.224
Dividendbelasting	6.577	6.725	148	2,3%	1.112	– 6	– 957
Kansspelbelasting	1.267	1.011	– 256	– 20,2%	– 73	0	– 183
Vennootschapsbelasting	46.582	49.356	2.773	6,0%	– 1.553	– 845	5.172
Bronbelasting op rente en royalty's	55	95	40	72,9%	35	0	5
Schenk- en erfbelasting	3.580	4.100	519	14,5%	13	– 9	515
Overige belastingontvangsten	355	230	– 124	– 35,0%	– 12	0	– 112
Totaal belastingen en premie volksverzekeringen	**324.194**	**331.366**	**7.172**	**2,2%**	**2.916**	**– 3.455**	**7.710**
Premies werknemersverzekeringen	100.861	101.163	302	0,3%	205	216	– 120
Totaal belasting- en premieontvangsten	**425.055**	**432.529**	**7.474**	**1,8%**	**3.122**	**– 3.239**	**7.591**

Totaal belasting- en premieontvangsten

Het verschil tussen geraamde en gerealiseerde ontvangsten bedraagt 7.474 miljoen euro (1,8%). Een belangrijke verklaring hiervoor is hogere endogene groei in 2025 dan verwacht. Dit komt vooral door hogere economische groei dan vooraf geraamd, zie tabel 2.2.1.2. Hierna wordt ingegaan op de specifieke ontwikkelingen per belastingsoort.

Tabel 2.2.1.2 Raming en realisatie bbp-groei 2025

	MN25	FJR25	Verschil
Bbp-groei, waardeontwikkeling	4,26%	5,10%	0,83%

De afwijking bij de invoerrechten is met 644 miljoen euro relatief groot (15,7%). Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met hogere ontvangsten in 2024 dan verwacht (die doorwerken naar 2025) en voor het restant door hogere groei in 2025 dan geraamd. Afgelopen jaren schommelen de ontvangsten bij de invoerrechten stevig. Vanwege veel dynamiek in zowel de wereldhandel als de gehanteerde invoertarieven blijven de inkomsten uit de invoerrechten naar verwachting volatiel.

Het verschil tussen raming en realisatie voor de omzetbelasting bedraagt 1.054 miljoen euro. Ten opzichte van de omvang van de belastingsoort is dit relatief beperkt (1,3%). Tabel 2.2.1.3 toont dat de particuliere consumptie achterbleef bij de raming, maar investeringen in woningen en overheidsinvesteringen de raming juist overtroffen.

Tabel 2.2.1.3 Relevante economische indicatoren voor de omzetbelasting

	MN25	FJR25	Verschil
Particuliere consumptie, waardemutatie	5,05%	3,85%	– 1,21%
Investeringen in woningen, waardemutatie	6,22%	8,89%	2,67%
Overheidsinvesteringen, waardemutatie	6,60%	11,89%	5,29%

Het verschil tussen raming en realisatie bij de bpm is met -656 miljoen euro relatief groot (-33%). Door het grote verschil in lastendruk tussen elektrische voertuigen en fossielebrandstofauto's en de groei van het aandeel elektrische voertuigen neemt de belastingopbrengst trendmatig af. Het verschil tussen raming en realisatie in 2025 is voor een belangrijk deel terug te voeren op het per 2025 afschaffen van de bpm-vrijstelling voor de aanschaf van bestelauto's door ondernemers. Hiervoor was een budgettaire opbrengst geraamd in 2025 van 438 miljoen euro. Doordat eind 2024 de anticipatie op deze maatregel alsmede op de invoering van zero-emissiezones in verschillende gemeenten (veel) groter was dan verwacht, zijn de additionele opbrengsten van deze maatregel in 2025 heel beperkt gebleven.

Het verschil tussen raming en realisatie bij de accijnzen bedraagt -879 miljoen euro. Onderliggend wordt dit bijna geheel verklaard door lagere ontvangsten uit tabaksaccijns dan geraamd (-830 miljoen euro). Het verkochte tabaksvolume is sinds begin 2024 sterk gedaald en daalde in 2025 verder. In 2025 is de hoogte van de tabaksaccijns niet gewijzigd. Wel is de gemiddelde prijs van een pakje sigaretten in 2025 toegenomen ten opzichte van de prijs in 2024 na de accijnsverhoging. Dit heeft naar verwachting geleid tot een verdere daling van de vraag naar Nederlands veraccijnsde sigaretten. Ook het verbod om tabak en e-sigaretten te verkopen in supermarkten en horeca-inrichtingen per 1 juli 2024 kan bijgedragen hebben aan de vraagdaling naar tabaksproducten. Daarnaast zou het kunnen zijn dat de aandacht voor prijsverschillen met het buitenland ervoor gezorgd heeft dat de aankoop van buitenlandse sigaretten verder is toegenomen. Cijfers over rookgedrag in 2025 zijn nog niet bekend.

Het verschil tussen raming en realisatie bij de overdrachtsbelasting bedraagt 752 miljoen euro (19,1%). Bij de overdrachtsbelasting spelen verschillende ontwikkelingen een rol. Ten eerste zijn de prijzen van woningen sneller gestegen dan geraamd. Ten tweede is het aantal verkochte woningen fors hoger dan geraamd. Tot slot is in de oorspronkelijk raming voor 2025 rekening gehouden met een anticipatie-effect van 205 miljoen euro neerwaarts in reactie op het verlagen van het algemene

tarief voor woningen per 2026 naar 8%. Op basis van enkel de huidige volumecijfers kan niet worden opgemaakt in hoeverre dit effect heeft plaatsgevonden.

Tabel 2.2.1.4 Relevante economische indicatoren voor de overdrachtsbelasting

	MN25	FJR25	Verschil
Prijsmutatie verkopen bestaande woningen	4,90%	8,64%	3,74%
Volumemutatie verkopen bestaande woningen	1,45%	15,61%	14,16%

Het verschil tussen raming en realisatie bij de assurantiebelasting bedraagt 66 miljoen euro. Dit is een relatief beperkt verschil van 1,6%. Hierbij zijn geen bijzonderheden te vermelden.

Het verschil tussen raming en realisatie bij de motorrijtuigenbelasting bedraagt 159 miljoen euro (3,1%). Onderliggend is dit voornamelijk het gevolg van hogere endogene groei in 2025 dan geraamd. Er is geen aanwijsbare oorzaak beschikbaar voor deze afwijking.

Het verschil tussen raming en realisatie bij de belasting op milieugrondslag bedraagt 368 miljoen euro (5,8%). Onderliggend wordt dit volledig verklaard door de energiebelasting (390 miljoen euro). In 2025 was de endogene groei van deze belastingsoort groter dan geraamd. De raming hield rekening met lagere ontvangsten dan in 2024, omdat de ontvangsten in dat jaar sterk werden opgestuwd door nabetalingen over belastingjaar 2023. Dat effect is normaal gesproken incidenteel, maar in 2025 is alsnog sprake geweest van (zeer lichte) groei.

Het verschil tussen raming en realisatie bij de verbruiksbelasting bedraagt -43 miljoen euro (-6,4%). Dit komt bijna volledig door de doorwerking van de ontvangsten in 2024, die lager waren dan geraamd. In 2024 is het tarief voor de verbruiksbelasting verhoogd met een verwachte budgettaire opbrengst van 375 miljoen euro. De additionele opbrengst bleek in 2024 echter beperkter, wat doorwerkt in latere jaren.

Het verschil tussen raming en realisatie bij de bankbelasting bedraagt 9 miljoen euro. Dit is een beperkt verschil van 1,4%. Hierbij zijn geen bijzonderheden te vermelden.

Het verschil tussen raming en realisatie bij de loon- en inkomensheffing bedraagt 2,5 miljard euro. Vanwege de omvang van deze belastingsoort is het relatieve verschil beperkt (1,8%). Onderliggend zijn drie aanwijsbare oorzaken belangrijk. Ten eerste is de groei van de werkgelegenheid in 2025 groter geweest dan verwacht, zie tabel 2.2.1.5. Dit leidt tot hogere inkomsten uit de loonheffing. Ten tweede zijn er hogere inkomsten uit inkomensheffing dan geraamd. De inkomensheffing heeft betrekking op verschillende type grondslagen (zoals winst van ondernemers, box 2, box 3). Uit de beschikbare kasinformatie kunnen deze componenten niet worden afgeleid. Wel is zichtbaar dat met name de kasontvangsten die betrekking hebben op belastingjaar 2024 ('t-1') hoger zijn uitgekomen dan verwacht. Deze ontvangsten hebben grotendeels betrekking op de jaarlijkse aangiftecampagne. Ook dit effect komt tot uitdrukking in hogere endogene groei. Een derde effect in de tabel is een positieve doorwerking van de ontvangsten over 2024 en een (ongeveer even grote) negatieve bijdrage van beleid. Deze twee posten houden met elkaar verband en zijn voornamelijk technisch van aard. Na de Miljoenennota 2025 (namelijk bij Najaarsnota

2024) is de wijze waarop de geraamde kosten van de Hoge Raad-uitspraken over box 3 verwerkt worden, gewijzigd. Dit leidt er kort gezegd toe dat minder kosten zijn toegerekend aan 2024, terwijl de mate waarin kosten worden toegerekend aan 2025 grotendeels onveranderd is. Deze wijziging komt in de tabel tot uitdrukking door een positieve 'doorwerking' uit 2024 en juist een negatieve bijdrage van beleid in 2025.

Tabel 2.2.1.5 Relevante economische indicatoren voor de loon- en inkomensheffing

	MN25	FJR25	Verschil
Arbeidsvolume in arbeidsuren	0,26%	1,06%	0,81%
Contractloonstijging	4,30%	4,66%	0,36%
Incidentele loonstijging	0,62%	0,29%	– 0,33%
Tabelcorrectiefactor	1,20%	1,20%	0,00%
Aftrek pensioenpremies	0,05%	0,01%	– 0,05%
Omvang hypotheekrenteaftrek	17,25%	17,46%	0,20%
Arbeidsinkomensquote marktsector	68,83%	69,19%	0,36%

Het verschil tussen raming en realisatie bij de dividendbelasting bedraagt 148 miljoen euro (2,3%). Dit is voor de dividendbelasting, die erg volatiel is, een zeer beperkt verschil. Onderliggend is sprake van positieve doorwerking uit 2024 die wegvalt tegen lagere endogene groei in 2025. Deze effecten houden verband met elkaar: de raming hield rekening met lage ontvangsten eind 2024 vanuit directeur-grootaandeelhouders, omdat zij in 2023 al een zeer groot bedrag hadden uitgekeerd. In 2025 werd daarom juist weer groei verwacht, om weer op het 'normale' niveau uit te komen. In de praktijk is de dip in 2024 zeer beperkt geweest, en was er in 2025 dus ook geen inhaalgroei.

Het verschil tussen raming en realisatie bij de kansspelbelasting bedraagt -256 miljoen euro (-20,2%). De raming werd in belangrijke mate gedreven door de beleidsmatige verhoging van het tarief naar 34,2% per 2025, met een geraamde opbrengst van 102 miljoen euro. Daarnaast werd rekening gehouden met positieve endogene groei. Uiteindelijk is de gerealiseerde opbrengst in 2025 ongeveer hetzelfde als in 2024. Onderliggend lijkt er sprake van een gedragseffect op de tariefsverhoging en op de eind 2024 ingevoerde wijzigingen in regelgeving omtrent online kansspelen. De Tweede Kamer ontvangt uiterlijk in juli 2026 een monitoring van de tariefsverhogingen van de kansspelbelasting.

Het verschil tussen raming en realisatie bij de vennootschapsbelasting (vpb) bedraagt 2.773 miljoen euro (6,0%). De kasontvangsten van de vpb hebben betrekking op verschillende belastingjaren, met hun eigen verklaringen. De hogere ontvangsten dan geraamd hebben meer dan volledig betrekking op belastingjaar 2024 ('t-1'). Al enkele jaren achtereen valt op dat een steeds groter deel van de totale ontvangsten betrekking heeft op het voorgaande belastingjaar: van 19% in 2019 naar 28% in 2025. Bedrijven stellen hun winsten dus vaker of meer opwaarts bij na afloop van het boekjaar, waardoor de ontvangsten uit het lopende jaar een minder betrouwbare voorspeller zijn voor de toekomst. Tegenover de hogere endogene ontvangsten in 2025 staat een negatief effect van beleid (-845 miljoen euro). Dit wordt verklaard door de uitspraak van de Hoge Raad over verrekening van liquidatieverliezen bij een Ierse dochter die onder de Ierse groupreliefregeling viel.

Het verschil tussen raming en realisatie bij de bronbelasting bedraagt 40 miljoen euro (72,9%). In de praktijk is deze belastingsoort dusdanig klein en specifiek dat deze geen relatie kent met economische fundamenten. De hogere ontvangsten in 2025 laten zich grotendeels verklaren door de doorwerking van hogere ontvangsten in 2024.

Het verschil tussen raming en realisatie bij de schenk- en erfbelasting is met 519 miljoen euro relatief groot (14,5%). In 2025 was sprake van hogere endogene groei dan geraamd. Deze groei laat zich voor een deel verklaren door uitvoeringsprocessen bij de Belastingdienst. Bij de beide belastingen is extra capaciteit ingezet om voorraden aangiften sneller te verwerken, wat heeft geleid tot hogere realisaties. Daarnaast is voor beide belastingen sprake van hogere groei van aanslagen over recente jaren.

Overige belastingontvangsten zijn kasontvangsten die (nog) niet toerekenbaar zijn aan specifieke belastingen. In de praktijk kennen deze ontvangsten weinig tot geen economische onderbouwing.

Het verschil tussen raming en realisaties bij de premies werknemersverzekeringen (daarbij inbegrepen de zorgpremies) is met 302 miljoen euro zeer beperkt (0,3%). Hierbij zijn geen bijzonderheden te vermelden.

2.2.2 Belasting- en premieontvangsten in 2025 ten opzichte van eerdere jaren (horizontale toelichting)

Tabel 2.2.2.1 geeft een overzicht van de horizontale ontwikkeling van de ontvangsten in 2025. Hierbij wordt per belastingsoort onderscheid gemaakt tussen het effect van fiscale beleidsmaatregelen op de ontwikkeling van de ontvangsten van 2024 naar 2025 en de endogene ontwikkeling.

Tabel 2.2.2.1 horizontale ontwikkeling van belasting- en premieontvangsten

	Realisatie 2024	Maatregelen	Endogeen	Endogeen in %	Realisatie 2025
Indirecte belastingen	**117.762**	**210**	**5.168**	**4,4%**	**123.140**
Invoerrechten	4.297	0	449	10,4%	4.746
Omzetbelasting	79.131	– 135	4.295	5,4%	83.291
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1.382	586	– 637	– 46,1%	1.331
Accijnzen	12.010	17	– 572	– 4,8%	11.455
Overdrachtsbelasting	3.819	– 185	1.056	27,7%	4.690
Assurantiebelasting	3.932	0	231	5,9%	4.164
Motorrijtuigenbelasting	4.930	30	245	5,0%	5.205
Belastingen op een milieugrondslag	6.638	75	90	1,4%	6.804
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a.	612	0	22	3,5%	633
Belasting op zware motorrijtuigen	198	0	6	3,0%	204
Bankenbelasting	601	0	16	2,7%	617
Inframarginale heffing	212	– 179	– 33	– 15,7%	0
Directe belastingen en premie volksverzekeringen	**195.633**	**– 620**	**12.983**	**6,6%**	**207.996**
Loon- en inkomensheffing	139.655	– 2.657	9.711	7,0%	146.709
Dividendbelasting	6.922	765	– 962	– 13,9%	6.725
Kansspelbelasting	991	102	– 82	– 8,3%	1.011
Vennootschapsbelasting	44.556	1.182	3.618	8,1%	49.356
Bronbelasting op rente en royalty's	94	0	1	1,4%	95
Schenk- en erfbelasting	3.415	– 13	697	20,4%	4.100
Overige belastingontvangsten	364	– 3	– 130	– 35,8%	230
Totaal belastingen en premie volksverzekeringen	**313.759**	**– 414**	**18.021**	**5,7%**	**331.366**
Premies werknemersverzekeringen	94.930	1.977	4.256	4,5%	101.163
Totaal belasting- en premieontvangsten	**408.688**	**1.563**	**22.277**	**5,5%**	**432.529**

Bron: ministerie van Financiën

Ten opzichte van 2024 zijn de ontvangsten gestegen met 23,8 miljard euro. Hiervan is 1,6 miljard euro het effect van nieuw beleid en 22,3 miljard euro betreft endogene effecten. De beleidsmaatregelen voor 2025 zijn nagenoeg hetzelfde als beschreven in de Miljoenennota 2025; additionele maatregelen zijn beschreven in paragraaf 2.2.1. Als er verschillen zijn tussen vooraf geraamde en daadwerkelijke effecten van beleid, landen deze onder de noemer *endogeen*. In de meeste gevallen zijn deze verschillen niet exact in beeld te brengen. Waar wel (kwalitatief) zicht is op dit verschil, wordt dit tekstueel toegelicht.

In 2025 groeiden de totale belasting- en premieontvangsten endogeen, met 5,5% ten opzichte van 2024. Deze groei is gecorrigeerd voor beleidsmaatregelen en was iets hoger dan de ontwikkeling van het nominale bbp, dat met 5,1% toenam (zowel volume als prijs).

Bij de kostprijsverhogende (indirecte) belastingen kwam de endogene groei uit op 4,4%. De omzetbelasting (btw), veruit de grootste component binnen deze groep, steeg met 5,4% ten opzichte van 2024. Deze stijging werd vooral gedragen door een toename van de particuliere consumptie (+3,9%). Andere indirecte belastingen laten wisselende ontwikkelingen zien. Zo namen de invoerrechten endogeen toe met 10,4%, mede door een stijging van de (duurzame) consumptie. De overdrachtsbelasting steeg met 27,7%, wat samenhangt met een verhoogd aantal transacties op de woningmarkt en hogere huizenprijzen. Daartegenover stond bij de accijnzen een daling van 4,7%. Onderliggend wordt dit vooral veroorzaakt door dalende ontvangsten uit tabaksaccijns. De belasting op personenauto's en motorrijwielen (bpm) kende ook een endogene daling. Zoals aangegeven in de verticale toelichting speelt hierbij een grote rol dat het geraamde beleidseffect als gevolg van anticipatie veel beperkter is geweest. Dit vertaalt zich in een negatieve endogene bijdrage.

Voor de directe belastingen en de premies volksverzekeringen bedroeg de endogene groei 6,6%, waarmee deze groep de bbp-groei overtreft. De grootste bijdrage leverden de loon- en inkomensheffingen, die endogeen met 7,0% stegen. Dit valt te verklaren doordat de contractlonen en arbeidsvolume ten opzichte van 2024 gestegen zijn. De endogene groei van de vpb is met 8,1% vrij hoog. Dit wordt voornamelijk verklaard doordat de winsten van bedrijven over belastingjaar 2024 hoger waren dan verwacht, waarover zij in 2025 nog belasting betalen. Daarentegen liet de dividendbelasting endogeen een daling zien van 13,9%. Dit valt niet te verklaren uit de bbp-groei of winstontwikkeling, maar hangt samen met het uitgesproken schommelende uitkeringspatroon van dividenden in de afgelopen jaren. De schenk- en erfbelasting heeft een endogene groei ten opzichte van 2024 van 20,4%. Zoals al eerder aangegeven, hangen deze hogere inkomsten onder meer samen met extra capaciteitsinzet door de Belastingdienst ter voorkoming van verjaring van aanslagen.

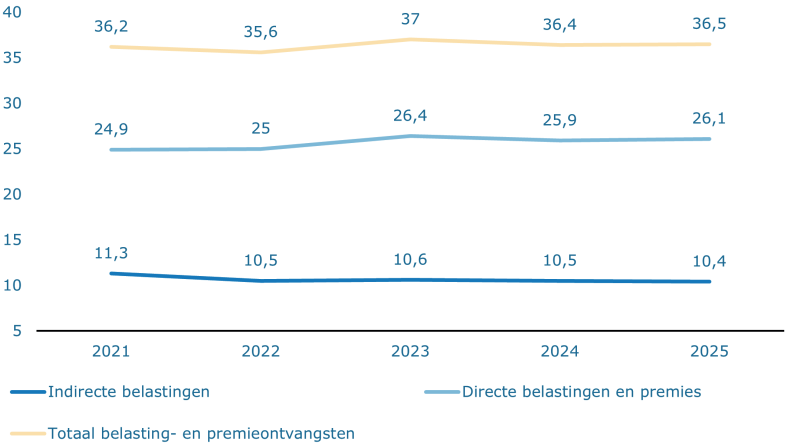
Tot slot steeg de opbrengst van de premies werknemersverzekeringen in 2025 ten opzichte van een jaar eerder met 5,5%. Evenals bij de loonheffing hangt de ontwikkeling van premies werknemersverzekeringen vooral samen met de werkgelegenheid en de lonen.

Tabel 2.2.2.2 toont de meerjarige ontwikkeling van de ontvangsten. Sinds 2021 zijn de belastingen met 109,5 miljard euro gestegen (34%). De stijging van de inkomsten hangt op termijn nauw samen met het nominale bbp, dat in deze periode groeide met 32%.

Tabel 2.2.2.2 Meerjarig overzicht belasting- en premieontvangsten					
	2021	2022	2023	2024	2025
Indirecte belastingen	**100.609**	**104.471**	**110.407**	**117.762**	**123.140**
Invoerrechten	3.812	4.784	4.252	4.297	4.746
Omzetbelasting	64.962	71.868	75.707	79.131	83.291
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1.506	1.458	1.425	1.382	1.331
Accijnzen	11.462	10.878	11.538	12.010	11.455
Overdrachtsbelasting	3.819	4.602	3.050	3.819	4.690
Assurantiebelasting	3.204	3.400	3.666	3.932	4.164
Motorrijtuigenbelasting	4.323	4.362	4.566	4.930	5.205
Belastingen op een milieugrondslag	4.518	1.239	5.263	6.638	6.804
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a.	268	291	283	612	633
Belasting op zware motorrijtuigen	199	198	204	198	204
Bankenbelasting	699	472	458	601	617
Inframarginale heffing	0	0	0	212	0
Verhuurderheffing	1.837	918	– 5	0	0
Directe belastingen en premie volksverzekeringen	**148.428**	**169.890**	**189.936**	**195.633**	**207.996**
Loon- en inkomensheffing	110.359	117.030	127.419	139.655	146.709
Dividendbelasting	4.422	5.464	10.954	6.922	6.725
Kansspelbelasting	339	859	956	991	1.011
Vennootschapsbelasting	30.786	38.261	47.493	44.556	49.356
Bronbelasting op rente en royalty's	24	58	110	94	95
Schenk- en erfbelasting	2.496	2.614	3.003	3.415	4.100
Solidariteitsbijdrage	0	5.605	0	0	0
Overige belastingontvangsten	172	365	384	364	230
Totaal belastingen en premie volksverzekeringen	**249.209**	**274.726**	**300.727**	**313.759**	**331.366**
Premies werknemersverzekeringen	73.788	79.015	87.398	94.930	101.163
Totaal belasting- en premieontvangsten	**322.997**	**353.741**	**388.125**	**408.688**	**432.529**

Figuur 2.2.2.1 laat zien dat de totale ontvangsten ten opzichte van het bbp redelijk stabiel zijn gebleven. Onderliggend geldt echter dat de relatieve opbrengst van indirecte belastingen (trendmatig) daalt, terwijl de opbrengst van directe belastingen en premies toeneemt. De dalende opbrengst uit indirecte belastingen hangt met name samen met achterblijvende opbrengsten bij accijnzen en autogerelateerde belastingen, terwijl de toename uit directe belastingen zich concentreert bij de vpb.

Figuur 2.2.2.1 Ontwikkeling belasting- en premieontvangsten ten opzichte van het bbp

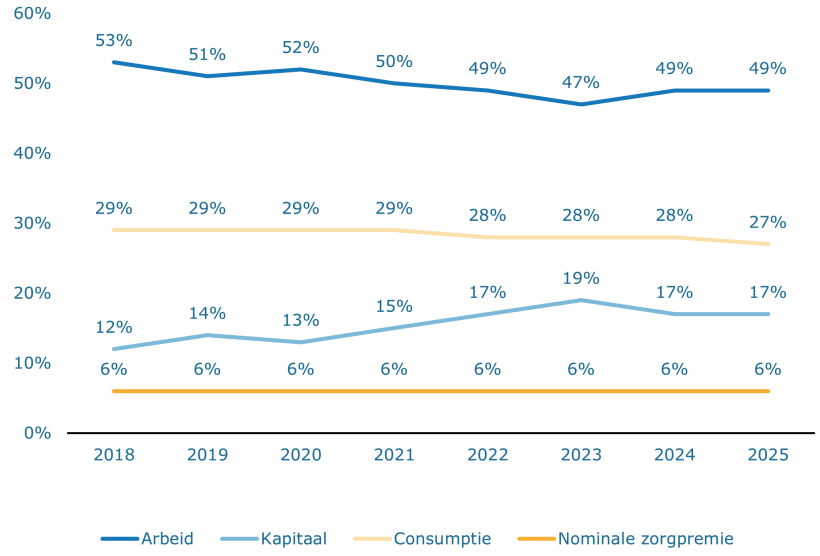


Bron: ministerie van Financiën

Naast de langjarige ontwikkeling in directe en indirecte belastingen kunnen de belastingen ook verdeeld worden naar de aard van de achterliggende grondslag: arbeid, kapitaal, consumptie en nominale zorgpremies.[5] Figuur 2.2.2.2 toont het aandeel van deze grondslagen in de belastingmix over de tijd tot aan 2025. De grondslag arbeid beslaat het grootste aandeel in de belastingmix, gevolgd door consumptie, kapitaal en tot slot nominale zorgpremies. Deze rangschikking is over de hele periode stabiel. Over de tijd is het aandeel kapitaal geleidelijk gestegen, terwijl het aandeel arbeid geleidelijk gedaald is. Hierbij is het belangrijk om het onderscheid te maken tussen een absolute en relatieve ontwikkeling. De relatieve daling van het aandeel arbeid betekent niet dat de belastinginkomsten uit arbeid in absolute euro's zijn afgenomen. Uitschieter bij de trend is het jaar 2019, toen eenmalig sprake was van zeer hoge inkomsten uit kapitaal als gevolg van de anticipatie op beleidswijzigingen in box 2. De ontwikkeling over de tijd wordt voor een deel gedreven door beleidsmatige keuzes, maar is vooral sterk afhankelijk van economische ontwikkelingen. De belangrijkste verklaring voor de toename van het aandeel kapitaal is dat de opbrengst uit de vennootschapsbelasting sterk is toegenomen. Dit hangt samen met een toename van de bedrijfswinsten die de toename van het nationaal inkomen overtreft. Als gevolg van een periode van dalende rentes is over deze periode ook het relatieve belang van de hypotheekrenteaftrek afgenomen, wat leidt tot een hoger aandeel kapitaal (een trend die inmiddels weer omgekeerd is).

[5] Onder *arbeid* vallen bijvoorbeeld loonheffing en premies werknemersverzekeringen, onder *kapitaal* vallen onder andere de vennootschapsbelasting en overdrachtsbelastingen, en onder *consumptie* valt bijvoorbeeld de omzetbelasting. De ontvangsten uit inkomensheffing worden gesplitst in arbeid (bijvoorbeeld box 1 ondernemers) en kapitaal (eigen woning, box 2, box 3). Nominale zorgpremies zijn niet aan een economische activiteit verbonden en vormen daarom een aparte categorie.

Figuur 2.2.2.1 Verdeling belasting- en premieontvangsten over arbeid, kapitaal, consumptie en nominale zorgpremie



Bron: ministerie van Financiën

2.2.3 Toezeggingen bestuurlijke reactie op onderzoek 'Verantwoord belasten'.

Naar aanleiding van het rapport *Verantwoord Belasten* **is toegezegd verschillende stappen te zetten om de belastingontvangsten eenduidiger en inzichtelijker te verantwoorden, en meer informatie over doelen en resultaten van het belastingstelsel op te nemen.** Naar aanleiding van hetzelfde rapport roept de motie-Holterhues c.s.[6] op om in het volgende Financieel Jaarverslag van het Rijk een plan van aanpak te presenteren. Deze paragraaf gaat in op de status van de verschillende toezeggingen uit de bestuurlijke reactie.

Het kabinet gaat de toelichting op de belasting- en premie-inkomsten in het Financieel Jaarverslag van het Rijk meer structureren en uitbreiden. Ten eerste door meerjarige inkomstenrealisaties op te nemen, niet enkel de inkomsten van het verslagjaar. Ten tweede door informatie te verschaffen over hoe de inkomsten verspreid zijn over verschillende belastinggrondslagen, in het bijzonder door deze toe te rekenen aan arbeid, kapitaal en consumptie. Tot slot door in algemene zin uitgebreidere tabellen en tekstuele toelichtingen te verschaffen. Het kabinet kiest er hierbij voor om de opgenomen informatie in het Financieel Jaarverslag van het Rijk (de realisatie) zo veel mogelijk het spiegelbeeld te laten zijn van de verwachtingen die in de Miljoenennota (de raming) zijn gecommuniceerd. Deze wijzigingen zijn in het huidige Financieel Jaarverslag van het Rijk toegepast, waarmee de toezegging uit de bestuurlijke reactie is uitgevoerd. Uiteraard blijft het kabinet graag in gesprek met het parlement om de gepresenteerde informatie zo inzichtelijk mogelijk te maken, zowel in de begrotings- als de verantwoordingsnota's.

[6] Kamerstukken I 2025-2026, 36 812-I.

Het kabinet gaat verschillende belastingmiddelen diepgaander specificeren in de Miljoenennota 2027. De hiervoor benodigde aangiftegegevens zijn niet tijdig beschikbaar om te integreren in de verantwoordingsstukken. Daarom is nader onderzocht welke specificaties mogelijk zijn, en ook beleidsmatig relevant zijn en op welke wijze deze met het parlement gedeeld kunnen worden. Uitkomst daarvan is dat vanaf komende Miljoenennota 2027 in de bijlagen een overzicht zal worden opgenomen met een nadere uitsplitsing van de grondslagen van in ieder geval de inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, dividendbelasting, overdrachtsbelasting en schenk- en erfbelasting.

Het kabinet wil meer inzicht bieden in de gerealiseerde opbrengsten van beleidsmaatregelen zoals door de Rekenkamer geadviseerd. Hierbij heeft het kabinet benadrukt dat in veel gevallen het monitoren van gerealiseerde budgettaire opbrengsten van beleidsmaatregelen om verschillende redenen zeer complex is. De mogelijkheden op dit vlak hangen sterk af van de informatie die via het aangiftebiljet beschikbaar is. Bovendien is het effect van een maatregel vaak lastig te onderscheiden van andere ontwikkelingen. Om die reden is in veel gevallen additioneel onderzoek benodigd, wat arbeidsintensief is. Het kabinet volgt deze aanbeveling op door in de evaluatieparagraaf van de memorie van toelichting expliciet in te gaan op de monitoring van de budgettaire opbrengst voor fiscale maatregelen waarvan de mate van onzekerheid van de raming door het CPB is ingeschat als middelgroot en/of hoog, en die een groot budgettair belang hebben (500 miljoen euro per jaar of meer). Deze werkwijze is vanaf heden ook de praktijk. Het kabinet heeft als voornemen om een overzicht van deze monitoring in de verantwoordingscyclus op te nemen. Op deze manier is jaarlijks op een gepast moment inzichtelijk welke budgettaire maatregelen actief gemonitord (zullen) worden. Er zijn de afgelopen jaren verschillende maatregelen(pakketten) gemonitord: het gebruik van de startersvrijstelling in de overdrachtsbelasting, de (nieuwe) kleineondernemersregeling, het verlaagde btw-tarief op energie, het btw-nultarief op zonnepanelen, de effecten van de aanpak van belastingontwijking en de stimulering van elektrische auto's. Deze monitoringstrajecten kennen een grote verscheidenheid in aanpak en concreetheid van de uitkomsten, afhankelijk van de beschikbare data. Dat ligt ook in de lijn der verwachting voor toekomstige monitoringstrajecten.

Het kabinet gaat stapsgewijs meer informatie opnemen over doelen en resultaten. Denk daarbij aan het formuleren van overkoepelende doelen van belastingen, naast het algemene opbrengstdoel. Allereerst geldt dat een zo begrijpelijk, doenlijk en uitvoerbaar mogelijk belastingstelsel van belang is. Daarnaast zijn er vele (neven)doelen die in te delen zijn in twee categorieën: het herverdelen van welvaart en het stimuleren of ontmoedigen van bepaald gedrag van burgers en bedrijven. Het verschilt per belastingmiddel welk (neven)doel van belang is. Bij de evaluaties van belastingmiddelen die het kabinet opneemt in de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) zal oog zijn voor de (neven)doelen, mede in relatie tot de uitvoerbaarheid, begrijpelijkheid en doenlijkheid. Door de relevante doelen te toetsen bij evaluaties kan verantwoording worden afgelegd. Voorbeelden van evaluaties waarbij dit in 2026 het geval zal zijn, zijn de evaluatie van de verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken en de evaluatie van de bpm.

Het kabinet erkent het belang van het bieden van inzicht in financiële risico's die voortkomen uit juridische belastingprocedures. Rapportage hierover is mogelijk als informatie niet te herleiden is tot individuele belastingplichtigen. Daarnaast moet per geval worden beoordeeld of het procesbelang

van de overheid niet op onevenredige wijze zou kunnen worden geschaad met de rapportage of wanneer andere uitzonderingsgronden als bedoeld in de Wet openbare overheid (Woo) van toepassing zijn. Daarbij is aangegeven dat vanwege het grote aantal zaken de rapportage zal worden beperkt tot fiscale procedures bij de Hoge Raad en Europese rechters. Er wordt nog onderzocht of het huidige drempelbedrag in de Rijksbegrotingsvoorschriften van 25 miljoen euro hierbij kan gelden. Daarbij wordt aangetekend dat de volledigheid van een rapportage over procedures over belastingopbrengsten of de juistheid van de mogelijke financiële risico's niet gegarandeerd kan worden. Het kabinet beoogt een aanpassing van de uitzondering voor de rapportage over procedures over belastingopbrengsten in de huidige Rijksbegrotingsvoorschriften. Het doel is een rapportage over procedures over belastingopbrengsten bij de Hoge Raad en de Europese rechters, waarbij wordt gewerkt binnen het kader van artikel 67 in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) en de Woo. Het kabinet beoogt dit in werking te laten treden met ingang van 1 januari 2027.

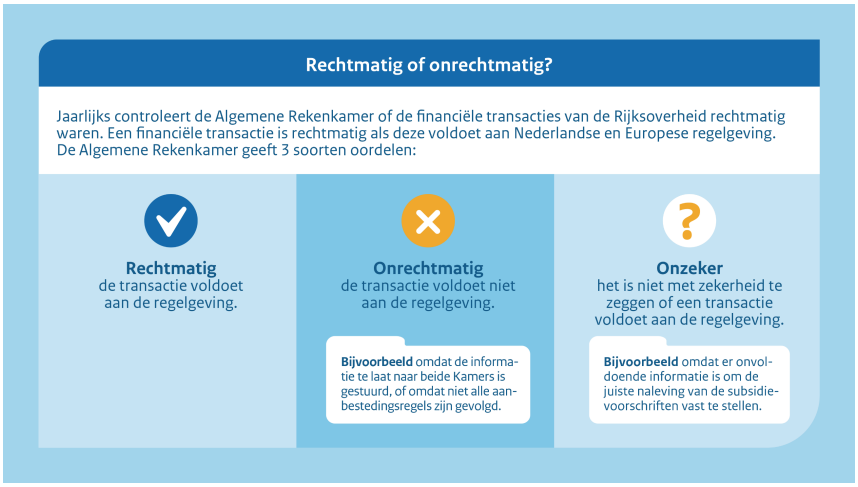
3 FINANCIEEL MANAGEMENT

3.1 Ontwikkelingen financieel beheer en rechtmatigheid

3.1.1 Rechtmatigheidsbeeld

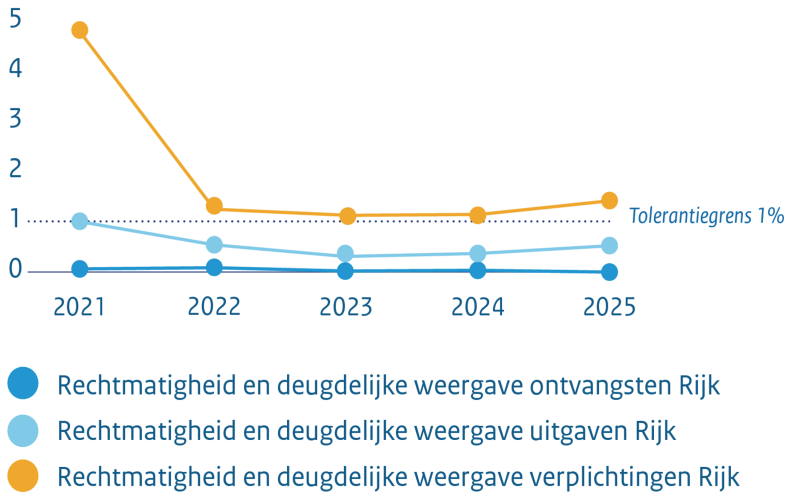
Jaarlijks controleert de Algemene Rekenkamer (AR) of de financiële transacties van de Rijksoverheid rechtmatig zijn. Een financiële transactie is rechtmatig als deze in overeenstemming is met de Nederlandse en Europese regelgeving. Op het niveau van de Rijksrekening dienen de geconstateerde onrechtmatigheden bij de ministeries binnen de vastgestelde rapporteringstolerantie van 1% te blijven.

Figuur 3.1.1.1 Infographic rechtmatigheid



De rechtmatigheid van de financiële transacties bij de verplichtingen in 2025 komt uit op 98,67%, bij de uitgaven op 99,46% en bij de ontvangsten op 99,98%. De tolerantiegrens van 1% voor onrechtmatigheden bij de verplichtingen is hierbij overschreden. Dit is een verslechtering ten opzichte van 2024. In onderstaande figuur is de ontwikkeling van de rechtmatigheid tussen 2021 en 2025 te zien.

Figuur 3.1.1.2 Ontwikkeling rechtmatigheid 2021-2025



De belangrijkste en meest voorkomende onrechtmatigheden bij de verplichtingen en uitgaven in 2025 betreffen:
- het niet (geheel) naleven van (Europese) regelgeving op het gebied van inkoop en aanbesteding;
- het niet voldoen aan bepalingen uit financiële regelgeving bij bevoorschotting;
- het niet met zekerheid vaststellen van de geleverde prestaties; en
- het niet (goed) kunnen vaststellen van subsidies.

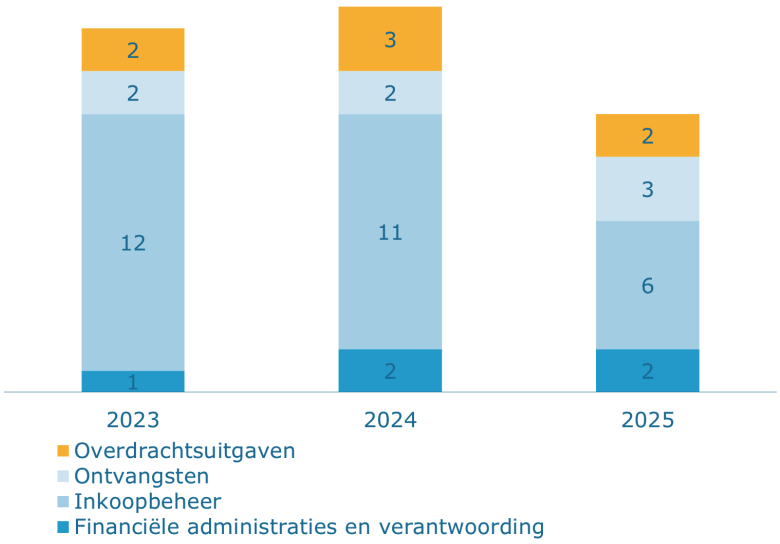
Een belangrijk deel van de geconstateerde onrechtmatigheden bij de verplichtingen (ca 3,6 miljard, ca 0,54% van de 1,33%) is veroorzaakt door onzekerheden in de aanbestedingen van defensiematerieel, waarbij de inkoopdossiers onvoldoende zelfdragend zijn onderbouwd bij gebruikmaking van uitzonderingbepalingen in de aanbestedingswetgeving. Verder leiden onrechtmatig afgesloten overbruggingsovereenkomsten door inkoopuitvoeringscentra (IUC) en het niet volgen van inkoopvoorschriften tot inkooponrechtmatigheden. Bij de bevoorschotting gaat het onder meer om het niet voldoende onderbouwen van de noodzaak voor deze verstrekte voorschotten.

In 2025 heeft zich tevens een omvangrijke onzekerheid in de rechtmatigheid voorgedaan in de afgerekende voorschotten van de Wajong-uitkeringen (4,3 miljard euro). Maatregelen en acties zijn genomen om de sturing en toezicht op deze verantwoording te versterken.

Op het niveau van de begrotingshoofdstukken zijn in 2025 bij 14 begrotingen tolerantieoverschrijdingen te onderkennen (8 in 2024). Bij twee departementen is geen goedkeurende controleverklaring afgegeven, maar een controleverklaring met beperking (1 in 2024). De controleverklaringen met beperking zijn afgegeven, omdat onzekerheid bestaat over de getrouwheid van onder andere de verantwoording van de stand van de openstaande verplichtingen in het jaarverslag.

In totaal zijn in 2025 42 onvolkomenheden geconstateerd (40 in 2024), waarvan 13 in het financieel beheer. Van deze onvolkomenheden zijn drie als ernstige onvolkomenheid gerapporteerd (3 in 2024). De AR kent onvolkomenheden toe wanneer het bedrijfsvoeringsproces bij een departement verbetering nodig heeft.

Figuur 3.1.1.2 Onvolkomenheden financieel beheer naar subcategorie



Het verbeteren van de onderwerpen in het financieel beheer die naar voren zijn gekomen in de controle pakt het Programma Versterking Financieel Beheer op.

3.1.2 Programma Versterking Financieel Beheer

De minister van Financiën is systeemverantwoordelijk voor het financieel beheer van het Rijk. Goed financieel beheer draagt bij aan een transparante, rechtmatige en doelmatige besteding van publieke middelen. Met het Programma Versterking Financieel Beheer (hierna: het Programma) is aandacht hiervoor structureel en duurzaam ingebed in de reguliere (bedrijfsvoerings)processen. Het Programma heeft als doel om de rechtmatigheid van de financiën van het Rijk te verbeteren en werkt langs enkele pijlers, waaronder het vergroten van aandacht voor het financieel beheer, het doorlichten van de rijksbrede financiële regelgeving en het versterken van de rijksbrede expertise en informatie-uitwisseling over financieel beheer.

Het Programma heeft op verschillende lagen nauw contact met alle betrokkenen in het financieel beheerproces: de andere ministeries, de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer. Zo bespreken interdepartementale (werk)groepen specifieke onderwerpen rondom het financieel beheer. De afgelopen periode was onder andere aandacht voor de Toekomst Financiële Administratie (TFA), interne controles en instrumentkeuze. Ook biedt het Programma, waar nodig en op verzoek, ondersteuning bij vraagstukken die door departementen worden aangedragen. Op deze manier draagt het ministerie van Financiën (FIN) samen met departementen structureel bij aan het verbeteren van financieel beheer.

Afgelopen jaar zijn verschillende financiële regelingen geëvalueerd en herzien, waarbij de focus lag op het verminderen van regeldruk en het vereenvoudigen van regelgeving. Een voorbeeld hiervan is de evaluatie en herziening van de Regeling Financieel Beheer, waarbij de regeling is vereenvoudigd en geactualiseerd op verschillende punten en de grensbedragen zijn geïndexeerd. Bijvoorbeeld vereenvoudiging op het gebied van bankgaranties bij het niet langer opvragen van bankgaranties van publieke instanties of van organisaties waarmee de overheid al een lange relatie heeft. Ook de periodiciteit van het herzieningsproces van de Rijksbegrotingsvoorschriften is aangepast. Verder is de handreiking risicomanagement op strategisch niveau gepubliceerd. Hiermee kunnen departementen via een gestructureerde aanpak het strategisch risicobewustzijn en de risicosturing binnen hun organisaties versterken.

Het versterken van de expertise en informatie-uitwisseling blijft belangrijk voor het structureel verstevigen van het financieel beheer. Zo wordt hieraan in samenwerking met de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfskunde (RAFEB) aandacht besteed via het reguliere onderwijs en masterclasses. De inhoud van deze opleidingen wordt regelmatig herzien op basis van de actualiteit. Om de toegankelijkheid van de financiële regelging te bevorderen, is recent een Wegwijzer met de belangrijkste financiële wet- en regelgeving rijksfinanciën ontwikkeld voor medewerkers binnen de financiële functie.

3.2 Informatievoorziening

3.2.1 Begrotingsproces en verbetering informatievoorziening

In 2025 is gewerkt aan het verbeteren, moderniseren en vereenvoudigen van het begrotings- en verantwoordingsproces en de financiële informatievoorziening. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de agenda toekomstbestendig begroten en verantwoorden.[7]

De afgelopen jaren zijn stappen gezet om het begrotingsproces te verbeteren. Zowel door de informatiewaarde van de budgettaire nota's te versterken als door het proces ordentelijk in te richten. Bijvoorbeeld met de Voorjaarsnota die voor het meireces naar het parlement wordt gestuurd en waarin een meerjarig budgettair beeld is opgenomen. Maar ook door de introductie van een centrale ronde suppletoire begrotingen in september, waarmee het parlement op Prinsjesdag een actueel beeld van het uitvoeringsjaar ontvangt.

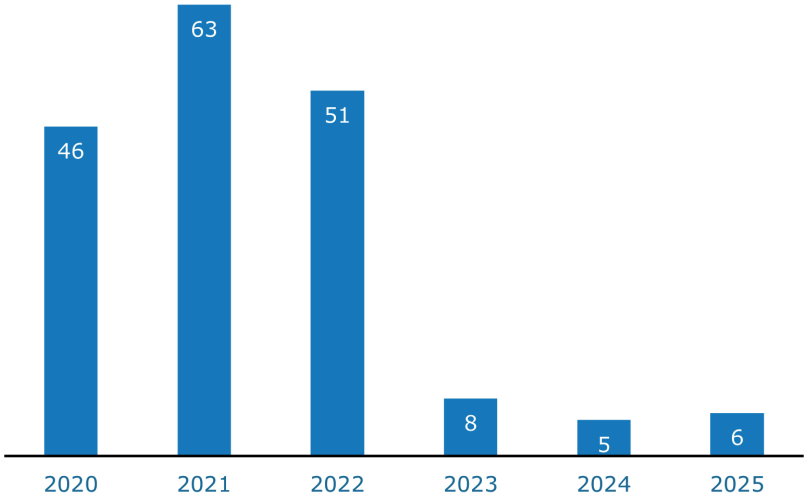
In 2025 is de wijziging van de Comptabiliteitswet 2016 voorbereid, om verschillende verbeteringen wettelijk te verankeren. Als onderdeel van die voorbereiding is nog eens naar het gehele begrotings- en verantwoordingsproces gekeken om te bepalen welke verdere wijzigingen nuttig en noodzakelijk kunnen zijn. Over de uitkomsten van die analyse is het parlement per brief geïnformeerd.[8] In die brief is ook aangekondigd dat de Comptabiliteitswet 2016 wordt aangevuld met de plicht tot het onverwijld indienen van een nieuwe begroting nadat de begroting eerder verworpen is, zoals geadviseerd door de Raad van State en waartoe de Tweede Kamer met de motie-Grinwis c.s. heeft opgeroepen.[9]

---

[7] Kamerstukken II 2024/25, 33 670, nr. 18
[8] Kamerstukken II 2025/26, 31 865, nr. 292
[9] Kamerstukken II 2024/25, 36 740, nr. 17

In 2025 zijn zes incidentele suppletoire begrotingen (ISB's) verzonden. Twee van deze ISB's zijn gerelateerd aan bedrijfssteun. De overige vier hadden te maken met maaterkgarantie, de ViA15, dronebestrijding en Ternaard.

Figuur 3.2.1.1 Aantal incidentele suppletoire begrotingen 2020-2025



In het begrotingsjaar 2025 zijn twintig nota's van wijziging (NvW's) gestuurd. Deze waren verspreid over de ontwerpbegroting (acht) en de reguliere suppletoire begrotingen (twaalf). De redenen voor het verzenden van de NvW's zijn uiteenlopend. Bij de ontwerpbegroting zijn er NvW's verstuurd voor de invulling van de subsidietaakstelling. Bij de eerste suppletoire begroting waren er zeven NvW's die volgden uit de Kamerbrief *Pakket voor een weerbaar energiesysteem en een toekomstbestendige industrie* van de minister van Klimaat en Groene Groei.

De komende jaren wordt gewerkt aan het verder digitaliseren van de begrotings- en verantwoordingsinformatie. Daarmee wordt de informatievoorziening aan het parlement, burgers en bedrijven versterkt. In 2025 is begonnen met het maandelijks publiceren van de realisatiecijfers voor de uitgavenen inkomsten op Rijksfinancien.nl. Daarmee is een belangrijke eerste stap gezet.

Naast digitalisering is in 2025 ook gekeken naar het vereenvoudigen en daarmee verduidelijken van de bestaande begrotingsstukken. Bijvoorbeeld door interdepartementale budgettaire overzichten in de begrotingsstukken van het beleidsverantwoordelijk departement op te nemen, in plaats van verspreid over de stukken van verschillende departementen. Het centraliseren van informatie maakt die toegankelijker en overzichtelijker voor het parlement, burgers en bedrijven. Daarnaast resulteert het in een vereenvoudiging in de uitvoering bij departementen.

Programma Toekomst Financiële Administratie (TFA)
2025 markeerde een belangrijk jaar voor de rijksbrede financiële innovatie. De pilot Federatief Datastelsel (FDS) – uitgevoerd met drie kerndepartementen – heeft aangetoond dat slimme en veilige gegevensuitwisseling zonder centrale opslag technisch haalbaar is. Enkele *use cases*, waaronder

inzicht in rijksbreed betaalgedrag, externe inhuur en raamovereenkomsten, zijn succesvol beproefd. Op basis van deze resultaten heeft de stuurgroep TFA eind 2025 besloten het FDS rijksbreed te implementeren, te beginnen met een groep koplopers, die stapsgewijs wordt uitgebreid naar alle departementen.

Parallel daaraan is gewerkt aan de kwaliteit en uniformering van financiële data via departementale bootcamps, en is het Kwaliteitsraamwerk Financiële Administratie (KWFA) ontwikkeld. In 2026 start de vakopleiding FA Foundations, zodat medewerkers zijn toegerust op het werken met moderne systemen en data. Daarmee wordt de basis gelegd voor structureel betere financiële informatievoorziening voor de gehele rijksoverheid.

3.2.2 Beleidsinformatie en beleidsevaluatie

Ministeries voeren elk jaar honderden beleidsevaluaties uit om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en om te onderzoeken wat beter kan. Afgelopen jaar hebben departementen verder gewerkt aan de versterking van het evaluatiestelsel.[10] Departementen sturen dit jaar voor de tweede keer, ten behoeve van Verantwoordingsdag, overzichten naar de Tweede Kamer met de belangrijkste aanbevelingen en bevindingen uit periodieke rapportages en de wijze waarop het kabinet daaraan opvolging heeft gegeven. Daarnaast wordt voor periodieke rapportages nu een vast format voor de samenvatting gebruikt, zodat snel en eenduidig inzicht kan worden gegeven in de uitkomsten.

In 2025 zijn weer verschillende interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) gepubliceerd: Arbeidsmigratie, Bekostiging elektriciteitsinfrastructuur, Huursector, Mentale gezondheid en GGZ, en de WIA. IBO's zijn ambtelijke onderzoeken die onafhankelijk van de politiek en in opdracht van het kabinet worden uitgevoerd. Met IBO's ontwikkelt het Rijk beleidsopties voor beleidsterreinen waarop budgettaire, maatschappelijke, of politieke uitdagingen spelen. Voor de ronde 2025-2026 zijn verder twee IBO's opgestart: Energietransitie van de gebouwde omgeving en Inkomensvoorziening ouderen.

Het overzicht van alle geplande en uitgevoerde periodieke rapportages is te vinden bijIngepland en uitgevoerd onderzoekop de evaluatiepagina's op rijksfinancien.nl.

Het ministerie van Financiën monitort jaarlijks de naleving van het kader 'Beleidskeuzes uitgelegd (CW 3.1)', dat vakdepartementen verplicht opnemen bij beleidsvoorstellen die financiële gevolgen hebben van 20 miljoen euro of meer in enig jaar. Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet schrijft voor dat beleidsvoorstellen van de regering een toelichting bevatten op onder andere financiële gevolgen, doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze vereiste krijgt navolging met het kader 'Beleidskeuzes uitgelegd (CW 3.1)'.

[10] Zie hiervoor ook Kamerstukken II 2024/2025, 31865 nr. 267.

De naleving is in 2025 verder gestegen van 87% in 2024 naar 96%. Tabel 3.3.1 toont aan dat in 2025 in totaal 96 beleidsvoorstellen binnen de scope van het kader 'Beleidskeuzes uitgelegd (CW 3.1)' vielen.[11] Het gaat om beleidsvoorstellen aan zowel de inkomsten- als uitgavenkant. Voor het verhogen van de naleving werden de afgelopen jaren diverse acties uitgevoerd.[12]

Tabel 3.3.1. Naleving 'Beleidskeuzes uitgelegd' per departement, 2025

	Aantal voorstellen binnen scope	Waarvan conform werkwijze
BZ/BHOS	13	13
JenV	5	5
BZK	6	6
OCW	4	1
FIN	24	24
DEF	4	4
IenW	1	1
EZ	4	4
LVVN	6	5
SZW	11	11
VWS	5	5
VRO	6	6
KGG	6	6
AenM	1	1
Totaal	**96**	**92**

3.3 Focusonderwerp Risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld

Het focusonderwerp voor de verantwoording 2025 is Risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld. De Tweede Kamer heeft het kabinet verzocht om per jaarverslag in te gaan op ten minste drie risico's met betrekking tot bedrijfsvoering, beleid, uitvoering en toezicht, waarbij ook aandacht is gevraagd voor welke mitigerende maatregelen departementen nemen.[13] Zowel het Financieel Jaarverslag Rijk als de departementale jaarverslagen richten zich op activiteiten in 2025, waarbij in het Financieel Jaarverslag van het Rijk de aandacht ligt op de overkoepelende risico's die meer departementen raken. Naast het focusonderwerp besteedt het kabinet ook aandacht aan risico's in andere stukken. Risico's voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid zijn opgenomen in de Strategische Evaluatie Agenda en voor de uitvoering in de Stand van de Uitvoering en de Staat van de Uitvoering. Daarnaast geeft de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk een integraal beeld van bedrijfsvoeringsthema's en bieden auditrapportages inzicht in het financieel beheer en de risicobeheersing op dit gebied.

Algemeen beeld

De beschrijvingen van de departementale risico's zijn terug te vinden in de jaarverslagen. Departementen schetsen onder andere risico's voor de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van beleidsplannen, zoals de uitvoerbaarheid van het WIA-stelsel (SZW), de kosten bij de hersteloperatie Toeslagen (FIN), de overschrijding van de mestplafonds (ministerie van

[11] Een aantal van deze beleidsvoorstellen is interdepartementaal tot stand gekomen. In de monitoring van de naleving zijn deze voorstellen aan alle betrokken ministeries toegerekend.
[12] Zie hiervoor de Agenda voor toekomstbestendig begroten en verantwoorden (Kamerstukken 33 670-18) en de motie- van der Lee (Kamerstukken 36 560-21).
[13] Kamerbrief Risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld van 18 december 2025

Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, LVVN) en het borgen van de bodemkwaliteit bij het gebruik van secundaire bouwstoffen zoals staalslakken (ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, IenW). Buitenlandse Zaken, ministerie van Defensie (DEF) en Economische Zaken zien risico's vanwege de geopolitieke situatie. Drie thema's zijn voor veel departementen relevant: digitale weerbaarheid, arbeidsmarktkrapte en de complexiteit van wet- en regelgeving.

Digitale weerbaarheid

Een belangrijk thema is toenemende digitalisering van de samenleving en daaruit voortvloeiende risico's. Digitalisering heeft een positief effect op de efficiëntie van dienstverlening en toegankelijkheid van hulpmiddelen, maar maakt ook kwetsbaar. Het toenemend gebruik van IT en digitale opslag van gegevens legt nadruk op de cyberveiligheid, als randvoorwaarde om deze middelen effectief in te kunnen zetten. Risico's op dit gebied kunnen zich voordoen in de vorm van cyberaanvallen, digitale spionage, desinformatie en datalekken. Onder andere Buitenlandse Zaken noemt dat de kwetsbaarheid bij IT-infrastructuur mogelijk gevolgen heeft voor de uitvoering van kritieke processen.

Om maatschappelijke gevolgen te voorkomen zet de Rijksoverheid in op versterking van de digitale weerbaarheid. In de Nederlandse Cybersecurity Agenda (NCSA) worden kaders gesteld voor noodzakelijke stappen om digitaal weerbaar te blijven. Daarnaast houdt de overheid zicht op de beveiliging van applicaties met bijvoorbeeld periodieke testen en controles. Ook krijgen medewerkers training om de digitale weerbaarheid te vergroten en zetten departementen experts in om de cyberveiligheid te verbeteren.

Arbeidsmarktkrapte

Alhoewel de arbeidsmarkt enigszins stabiliseerde in 2025 na een periode van grote krapte in 2024 bleef er veel vraag naar personeel met specifieke expertise. OCW noemt bijvoorbeeld het risico van tekort aan gekwalificeerd personeel in de onderwijssector. AZ en JenV gaan in het jaarverslag in op het belang van voldoende gekwalificeerd personeel op het gebied van ICT. Binnen de departementen en uitvoeringsorganisaties kan een tekort aan gekwalificeerd personeel zich uiten in een hogere werkdruk voor medewerkers en een tekort aan specialistische kennis. In potentie leidt dit tot een vertraging van beleid. Departementen geven in de departementale jaarverslagen aan extra in te zetten op tijdige werving en training van medewerkers voor komende uitdagingen.

Complexiteit van wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving is een belangrijk aspect van de zorgvuldige uitvoering van beleid. Het zorgt voor zekerheid en stabiliteit voor burgers en bedrijven. Te complexe regelgeving kan echter leiden tot het vastlopen van belangrijke beleidsmaatregelen. Zo noemt VRO dat een opeenstapeling van procedures kan leiden tot vertraging bij woningbouwprojecten. Het risico dat hieruit voortkomt is dat afgesproken ambities voor het woningtekort later worden gerealiseerd. OCW geeft aan dat de uitvoerbaarheid bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) onder druk komt door complexe wet- en regelgeving. SZW meldt dat het huidige inkomensondersteuningsstelsel voor een groep mensen onbegrijpelijk is.

Om de uitvoerbaarheid van overheidsstelsels te verbeteren, wordt waar mogelijk ingezet op vereenvoudiging. Beleidsvaluaties van wet- en regelgeving dienen hierbij als hulpmiddel. Zo heeft de Aanpak Regeldruk in 2025 al geleid tot het vereenvoudigen of afschaffen van 218 regels.

3.3.1 Juridische procedures met financiële risico's

Departementen nemen in de jaarverslagen op welke financiële risico's zij lopen die voortkomen uit juridische procedures. Onderstaande tabel bevat een samenvattend overzicht. Verdere details staan in de departementale jaarverslagen.

Tabel 3.1.1 Financiele risico's voortkomend uit juridische procedures (2025)

Departement	Casus
SZW	De gemeenten Den Haag, Utrecht en Rotterdam hebben procedures lopen over de toereikendheid van de budgetten voor de uitvoering van de Participatiewet. Er worden tekorten van respectievelijk 105,8, 30,6 en 93,8 miljoen euro gevorderd over verschillende jaren. In de procedure van de gemeente Den Haag is inmiddels een positieve uitspraak gekomen en is de minister van SZW voor het grootste deel in het gelijk gesteld. Verder loopt een procedure van Unkobon tegen de Staat over bestaanszekerheid in Caribisch Nederland, waarbij wordt gevorderd dat de Staat noodzakelijke maatregelen neemt om bestaanszekerheid te waarborgen. Het financiële risico wordt geschat op meer dan 25 miljoen euro.
VWS	Connexxion Taxi Services B.V. heeft een procedure aangespannen over de gunning van een opdracht voor Valys-vervoer in 2012 met een vordering van 89 miljoen euro. Daarnaast loopt een procedure met Breathomix over geleverde ademtesten. Breathomix vordert 24,7 miljoen euro vermeerderd met wettelijke rente en VWS vordert 17,7 miljoen euro vermeerderd met wettelijke rente. Ook loopt een procedure met Eurofins over PCR-testcapaciteit tijdens de coronapandemie waarin Eurofins een bedrag van 19,5 miljoen euro vermeerderd met wettelijke rente vordert en VWS 34,4 miljoen euro vermeerderd met wettelijke rente.
I&W	In een procedure bij de rechtbank Rotterdam tegen deelnemers aan een bitumenkartel vordert de Staat vergoeding van schade van ruim 30 miljoen euro, vermeerderd met rente. Tegen een uitspraak waarin verjaringsverweren zijn verworpen is tussentijds hoger beroep ingesteld. Daarnaast loopt een procedure bij het gerechtshof Den Haag tegen de Staat en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) in verband met de toepassing van bestuursdwang bij de afvoer van olie-opslag van Alphaville Holdings. De vordering bedraagt meer dan 32 miljoen euro.
DEF	Er loopt een procedure in hoger beroep over twee overeenkomsten voor Search and Rescue-helicopterdienstverlening met vorderingen die gekoppeld zijn aan dwangsommen tot een maximum van 50 miljoen euro. Bij de rechtbank Den Haag loopt een procedure waarbij 26 mensen een schadevergoeding eisen omdat de Staat volgens hen onrechtmatig handelde bij een bombardement in 2015 in Hawija, Irak. De mogelijke vordering kan boven 25 miljoen euro uitkomen.
JenV	In de periode 1 januari 2025 tot en met 31 december 2025 lopen drie rechtszaken waarin het ministerie van JenV gedaagde is en waarbij de gevorderde bedragen boven 25 miljoen euro liggen. Het gaat om twee zaken waarbij het Openbaar Ministerie is gedaagd met vorderingen van 80 en 42 miljoen euro

3.4 EU-middelen

Deze paragraaf geeft een totaalbeeld van de besteding en ontvangsten van Europese middelen. De Europese Commissie (EC) stelt jaarlijks de begroting van de EU op. Deze begroting moet passen binnen de afspraken van het Meerjarig Financieel Kader (MFK), dat de lidstaten elke zeven jaar aannemen.

De inkomsten van de EU bestaan grotendeels uit de jaarlijkse bijdragen die lidstaten leveren, de zogenoemde afdrachten aan de EU-begroting. De uitgaven van de EU-begroting zijn onder te verdelen in middelen in direct beheer van de EC en middelen in gedeeld beheer van de EC en de lidstaten.

3.4.1 EU-afdrachten

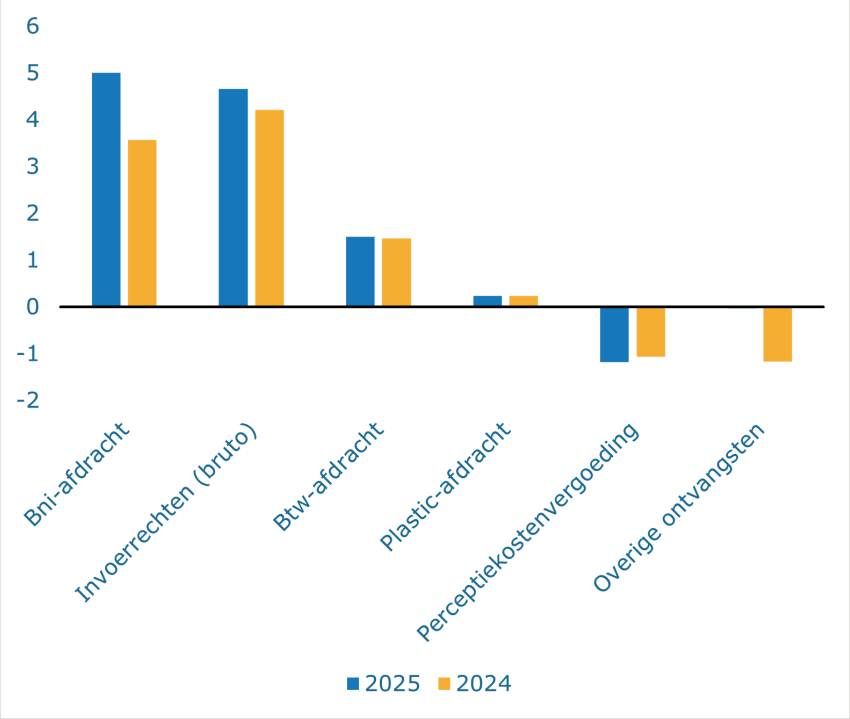
De afdrachten van de EU-lidstaten kennen vier categorieën:
1. douanerechten of invoerrechten (ook wel *traditionele eigen middelen* genoemd);
2. btw-afdracht;
3. plastic-afdracht;
4. afdracht op basis van het bruto nationaal inkomen (bni). Deze afdracht vormt de sluitpost van de Europese begroting.

Daarnaast ontvangt de EU overige inkomsten, zoals bijdragen van derden landen, rente- en boete-inkomsten en inkomsten door het uittredingsverdrag van het Verenigd Koninkrijk.

De totale afdrachten van Nederland in 2025 zoals verantwoord op de begroting van Buitenlandse Zaken (BZ) bedroegen netto 10,2 miljard euro. Dit betreft de totale afdrachten (inclusief de invoerrechten) minus de perceptiekostenvergoeding voor inning van de invoerrechten en de overige ontvangsten. De realisatie was 0,8 miljard euro hoger dan voorzien in de Miljoenennota 2025. De belangrijkste oorzaken daarvan zijn de hogere realisatie van de geinde invoerrechten. Ook de bni-afdracht was hoger dan eerder voorzien, deels als gevolg van een toegenomen Nederlands bni-aandeel en deels door een hoger EU-uitgavenniveau dan eerder aangenomen in de Nederlandse ramingen.

In het jaarverslag van BZ en in de verticale toelichting bij het FJR (zie bijlage 9) staat een overzicht van alle mutaties die het afgelopen begrotingsjaar zijn geweest in de Nederlandse EU-afdrachten. Figuur 3.4.1 laat zien hoe de afdrachten in 2025 zijn onderverdeeld.

Figuur 3.4.1.1 Nederlandse EU-afdrachten 2025



De invoerrechten die Nederland ophaalt worden grotendeels overgemaakt aan de EU. Hierop houdt Nederland 25 procent in als vergoeding voor heffing en inning. Dit is de zogenoemde *perceptiekostenvergoeding*. In 2025 droeg Nederland netto 3,5 miljard euro aan de EU af voor de douanerechten: 4,7 miljard euro bruto afdracht minus 1,2 miljard euro perceptiekostenvergoeding. In de Miljoenennota zijn de invoerrechten geraamd op 4,1 miljard euro en de perceptiekostenvergoeding op 1,1 miljard euro.

De btw-afdracht wordt vastgesteld op basis van een uniform afdrachtenpercentage (0,3%) van de geharmoniseerde btw-grondslag. In 2025 bedroeg de btw-afdracht van Nederland aan de EU circa 1,5 miljard euro. Dit is gelijk aan de raming in de Miljoenennota.

De plasticafdracht wordt vastgesteld op basis van een grondslag voor niet-gerecycled plastic verpakkingsafval. Hiervoor geldt een tarief van 0,80 eurocent per kilogram. De totale Nederlandse plasticafdracht over 2025 bedroeg 236 miljoen euro. Dit is inclusief een naheffing van 22 miljoen euro over het jaar 2024.

De bni-afdracht is het sluitstuk van de Europese begroting. De omvang van de bni-afdracht is dan ook afhankelijk van alle andere elementen van de Europese begroting. Dit betekent dat als de uitgaven uit de EU-begroting toenemen, de totale bni-afdracht van de lidstaten stijgt. Omgekeerd daalt deze afdracht als de uitgaven dalen. Ook als de overige eigen middelen van de lidstaten gezamenlijk hoger of lager uitvallen, beweegt de bni-afdracht van alle lidstaten mee.

Het CBS biedt de bni-cijfers jaarlijks aan de Commissie aan via Eurostat. [14]De EC stelt vervolgens de bni-afdracht voor Nederland vast. Eurostat houdt toezicht hierop en publiceert de gegevens op zijn website.[15] Mogelijke verschillen tussen eerder afgedragen totalen en de uiteindelijk definitief vastgestelde afdrachten worden verrekend met de lidstaten. De bni-cijfers kunnen met terugwerkende kracht tot en met vier jaar terug worden aangepast. Dit betekent dat de bni-afdracht pas na vier jaar definitief vaststaat. Voor Nederland leidt de nacalculatie van de bni- en btw-afdracht die in 2024 is ontvangen tot een eenmalige verhoging van de raming van de bni-afdracht van 260 miljoen euro in 2025. In 2025 bedroeg de bni-afdracht van Nederland ongeveer 5 miljard euro. Nederland heeft ook op de bni-afdracht een jaarlijkse korting, die in 2025 1,7 miljard euro bedroeg (deze korting is al meegenomen in de totale 5 miljard euro bni-afdracht).

Bij de overige ontvangsten worden betalingen en ontvangsten geboekt die betrekking hebben op voorgaande jaren. Dit gaat bijvoorbeeld om een teruggave in het kader van de jaarlijkse nacalculatie of een terugbetaling in het kader van Hofzaken over de inning van douanerechten. Om de transparantie te vergroten, worden deze apart verantwoord. In 2025 is er 34,4 miljoen euro ontvangen. Dit betreft verrekening van een onder voorbehoud betaald voorschot op invoerrechten.

3.4.2 EU fondsen in gedeeld beheer

Van de totale Europese subsidie-uitgaven wordt een groot deel uitgegeven via fondsen in gedeeld beheer. Bij deze fondsen zijn de lidstaten medeverantwoordelijk voor het functioneren van de beheers- en controlesystemen en de juiste besteding van de EU-middelen. De verantwoording over EU-middelen in gedeeld beheer is opgenomen in departementale jaarverslagen van beleidsverantwoordelijke departementen. Het gaat hierbij om landbouwfondsen, structuur- en investeringsfondsen (ESI) en migratie- en veiligheidsfondsen. Tabel 3.4.2.1 geeft een ovezicht van de subsidiabele uitgaven aan de EU-fondsen in gedeeld beheer.

[14] https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2025/50/bni-cijfers-2025-voor-bepaling-afdracht-eigen-middelen-eu.
[15] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Verification_of_GNI_for_own_resource_purposes

Tabel 3.4.2.1. Overzicht declaraties EU-fondsen in gedeeld beheer

Fonds	Subsidiabele uitgaven boekjaar 2024-2025	Subsidiabele uitgaven boekjaar 2023-2024	Beleidsverant-woordelijke departement
Landbouwfondsen			
Europees Landbouw-garantiefonds (ELGF)	731.017.423	747.093.956	LVVN
Europees Landbouw-fonds voor Plattelands-ontwikkeling (ELFPO)	281.059.549	126.746.696	LVVN
Structuur- en investeringsfondsen			
Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)	63.814.325[1]	880.385.485	EZ
Europees Sociaal Fonds (ESF)	477.966.124	436.089.915	SZW
Europees Sociaal Fonds plus (ESFplus)	66.246.150	-	SZW
Just Transition Fund (JTF)	15.295.536	-	SZW
Europees Maritiem, Visserij en Aquacultuur Fonds (EMFAF)	9.706.484	56.950.660	LVVN
Migratie- en veiligheidsfondsen			
Asiel-, Migratie- en Integratiefonds (AMIF)	n.v.t.[1]	57.083.868	JenV
Fonds voor de Interne Veiligheid (ISF)	n.v.t.[1]	7.798.927	JenV
Totaal	**1.645.105.591**	**2.312.149.507**[2]	

1 Voor de programma's AMIF, ISF, EFRO Noord en EFRO Oost zijn in het verslagjaar 2024-2025 (nog) geen uitgaven gedeclareerd en zijn om die reden geen verklaringen en rapporten uitgebracht. Voor het verslagjaar 2024-2025 heeft de informatie voor EFRO alleen betrekking op de programma's van EFRO Zuid en EFRO West.
2 Het totaalbedrag wijkt af van het bedrag zoals opgenomen in het FJR 2024. Dit komt doordat de afsluiting van boekjaar 2024 voor verschillende fondsen was uitgesteld, zoals toegelicht in het FJR 2024. De afsluiting van het boekjaar is na de verslaggevingsdatum van het FJR 2024 afgerond en doorgevoerd in de vergelijkende cijfers.

Uit de Europese begrotingsregels vloeien taken voort voor de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de fondsen. Zij moeten goed werkende beheers- en controlesystemen inrichten bij de besteding van EU-middelen. Met goed werkende systemen worden fouten in de uitgaven op tijd ontdekt. De onafhankelijke controleur (auditautoriteit of certificerende instantie) beoordeelt de kwaliteit van de beheersing, de controlesystemen en de declaraties. In Nederland is de Auditdienst Rijk onafhankelijk controleur. Het foutenpercentage in de einddeclaratie van een fonds mag niet hoger zijn dan 2% .

De Auditdienst Rijk constateert dat voor ELGF en ELFPO de beheers- en controlesystemen onvoldoende functioneren en heeft hierover een afkeurend oordeel gegeven. De Europese Commissie bepaalt uiteindelijk de EU-conformiteit van de nationale implementatie en uitvoering van EU-regelgeving. De Europese Commissie kan financiële correcties opleggen als zij concludeert dat EU-regelgeving niet op de juiste wijze door de lidstaat is geïnterpreteerd of uitgevoerd. Het is op dit moment nog niet bekend of de Europese Commissie zulke stappen zal zetten. Uit tabel 3.4.2.2 blijken de resultaten van de controle per fonds.

Tabel 3.4.2.2. Controleresultaten EU-fondsen boekjaar 2024-2025		
Landbouwfondsen		
ELGF	n.v.t.[1]	Afkeurend[1]
ELFPO	n.v.t.[1]	Afkeurend[1]
Structuur- en investeringsfondsen		
EFRO	<2%[2]	Functioneert
ESF	<2%	Functioneert
ESFplus	<2%	Functioneert
JTF	<2%	Functioneert
EMFAF	<2%	Functioneert
Migratie- en veiligheidsfondsen		
AMIF	n.v.t.[2]	n.v.t.[2]
ISF	n.v.t.[2]	n.v.t.[2]

1 Voor deze fondsen geeft de certificerende instantie geen algeheel foutenpercentage. Maar de audits van ELGF en ELFPO resulteerden wel in een afkeurende verklaring wegens potentiële ernstige tekortkomingen in de governancesystemen. Aanvullende informatie hierover is opgenomen in het departementale jaarverslag van het Ministerie van LVVN.
2 Voor de programma's AMIF, ISF, EFRO Noord en EFRO Oost zijn in het verslagjaar 2024-2025 (nog) geen uitgaven gedeclareerd en zijn om die reden geen verklaringen en rapporten uitgebracht. Voor het verslagjaar 2024-2025 heeft de informatie voor EFRO alleen betrekking op de programma's van EFRO Zuid en EFRO West.

Verdere toelichting over de activiteiten van de fondsen en de systeemoordelen is opgenomen in de jaarverslagen van de beleidsverantwoordelijke departementen.

3.4.3 Herstel- en Veerkrachtplan

Met de implementatie van de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) werkt de Europese Unie gezamenlijk aan duurzaam economisch herstel na de coronacrisis. Het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) bevat een groot aantal hervormingen en investeringen ter waarde van 5,4 miljard euro. In 2025 is de implementatie van het HVP verder gevorderd. In april 2025 is het tweede betaalverzoek ter waarde van 1,2 miljard euro uitgekeerd. Op 13 mei is een wijziging van het HVP goedgekeurd in de Ecofinraad. Dit is opgevolgd door een nieuw wijzigingsverzoek in november 2025. Vervolgens is in december 2025 het derde betaalverzoek ter waarde van 551 miljoen euro ingediend. De beoordeling van het laatste wijzigingsverzoek en het derde betaalverzoek volgt in 2026.

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Tabel 1 Lijst van gebruikte afkortingen

Afkorting	Betekenis
ACM	Autoriteit Consument & Markt
AenM	ministerie van Asiel en Migratie
AMIF	Asiel-, Migratie- en Integratiefonds
AR	Algemene Rekenkamer
AWR	Algemene wet inzake rijksbelastingen
AZ	ministerie van Algemene Zaken
bbp	bruto binnenlands product
BHOS	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
bni	bruto nationaal inkomen
bpm	Belasting op personenauto's en motorrijwielen
btw	belasting over de toegevoegde waarde (omzetbelasting)
BZ	ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economisch Plan
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
CPB	Centraal Planbureau
CPI	Consumentenprijsindex
DEF	ministerie van Defensie
DF	Deltafonds
DMF	Defensie Materieelfonds
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EBN	Energie Beheer Nederland
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling
ELGF	Europees Landbouwgarantiefonds
EMFAF	Europees Maritiem, Visserij en Aquacultuur Fonds
EMU	Europese Monetaire Unie
EPF	European Peace Facility (Europese Vredesfaciliteit)
ESF	Europees Sociaal Fonds
ESFplus	Europees Sociaal Fonds plus
ESI	Europese structuur- en investeringsfondsen
EU	Europese Unie
EZ	ministerie van Economische Zaken
FDS	Federatief Datastelsel
FIN	ministerie van Financiën
FJR	Financieel Jaarverslag van het Rijk
HICP	Harmonised Indices of Consumer Prices (geharmoniseerde consumentenprijsindex)
HVF	Herstel- en Veerkrachtfaciliteit
HVP	Herstel- en Veerkrachtplan
IBO	interdepartementaal beleidsonderzoek
IenW	ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IND	Immigratie en Naturalisatiedienst
ISB	incidentele suppletoire begroting
ISF	Fonds voor de Interne Veiligheid
IUC	inkoopuitvoeringscentra
JenV	ministerie van Justitie en Veiligheid
JTF	Just Transition Fund

Afkorting	Betekenis
KF	Klimaatfonds
KGG	ministerie van Klimaat en Groene Groei
KWFA	Kwaliteitsraamwerk Financiële Administratie
Lbv	Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties
LVVN	ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
MEV	Macro-Economische Verkenning
MF	Mobiliteitsfonds
MFK	Meerjarig Financieel Kader
MLT	middellange termijn
MN	Miljoenennota
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NCSA	Nederlandse Cybersecurity Agenda
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NGF	Nationaal Groeifonds
NvW	nota van wijziging
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
OCW	ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RAFEB	Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfskunde
RMO	Regeling Medische zorg Ontheemden uit Oekraïne
RTB	Richtlijn Tijdelijke Bescherming
SAFE	Security Action for Europe
SDG	Sustainable Development Goal
SEA	Strategische Evaluatie Agenda
SOV	Subsidieregeling medisch noodzakelijke zorg voor onverzekerden
SZW	ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TFA	Toekomst Financiële Administratie
vpb	vennootschapsbelasting
VRO	ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
VWS	ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Woo	Wet openbare overheid
WW	Werkloosheidswet
Zvw	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet