

Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)

Rapport bij het Jaarverslag 2025

2026



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

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

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

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

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

Inhoud

- 1. Onze conclusies | 5**
- 2. Actuele ontwikkelingen en risico's | 7**
 - 2.1 Actuele ontwikkelingen | 7
 - 2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025) | 9
- 3. Inzicht in geld | 11**
 - 3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie | 11
 - 3.2 Ontwikkeling van de uitgaven | 12
- 4. Resultaten van geld en beleid | 15**
 - 4.1 Controle op doorvoer strategische goederen | 15
 - 4.2 Beleidsevaluaties | 27
 - 4.3 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 29
 - 4.4 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 30
 - 4.5 Totstandkoming beleidsinformatie | 31
- 5. Bedrijfsvoering | 32**
 - 5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 32
 - 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 33
 - 5.3 Onvolkomenheden | 33
 - 5.4 Onzekerheid over volledige toekenning HVF-subsidies | 38
 - 5.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 46
- 6. Geld gecontroleerd | 47**
 - 6.1 Oordelen over de financiële informatie | 48
 - 6.2 Toelichting financiële oordelen | 49
- 7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 51**
 - 7.1 Reactie minister van BZ | 51
 - 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 53

Bijlagen | 55

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van BZ 2025 | 55

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 57

Bijlage 3 Literatuur | 62

Bijlage 4 Begrippenlijst | 63

1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) waren in 2025 de uitgaven € 13.215 miljoen, de ontvangsten € 2.569 miljoen en de verplichtingen € 13.122 miljoen.

2025 was geopolitiek gezien een zeer onrustig jaar. De verschillende conflicten en oorlogen wereldwijd maken de verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken des te relevanter. Dat geldt ook voor het belang van een goede exportcontrole, zodat Nederland niet bijdraagt aan instabiliteit in de wereld. We concluderen dat Nederland in lijn met internationale verplichtingen een controle-regime op de doorvoer van strategische goederen heeft ingericht en hieraan voldoet. Op de effectiviteit van deze controles is echter nauwelijks zicht. In ons verantwoordingsonderzoek 2024 constateerden wij dat de financiële administratie van het ministerie van BZ ernstig tekortschoot. De minister werkt aan verbetering met een meerjarig verbeterplan, maar daarmee zijn de problemen in 2025 nog niet opgelost. Verder zien we dat Nederland, nu de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) bijna ten einde loopt, nog aanspraak maakt op € 2,3 miljard uit de HVF en dat het niet zeker is of dat lukt.

Doorvoer strategische goederen

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

Onzekerheid over volledige toekenning HVF-subsidies

Nu de HVF bijna ten einde loopt, maakt Nederland aanspraak op de resterende

€ 2,3 miljard uit de HVF en het is niet zeker of dat lukt. Er zijn 3 essentiële hervormingen (de Wet versterking regie volkshuisvesting, de Wet verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden en de Wet basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen) die nog moeten worden afgerond en die vormen samen een financieel risico van € 1,8 miljard. Bij meerdere mijlpalen en doelstellingen uit het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) zien we ook een verlaging van het ambitieniveau.

Financiële administratie nog niet op orde

De financiële administratie bij het ministerie van BZ was in 2024 niet op orde. Dat kwam door keuzes die de minister in het verleden heeft gemaakt voor IT-vernieuwing, en door keuzes in de inrichting van de administratie die in strijd zijn met de comptabele wet- en regelgeving. De minister had hierdoor geen goed zicht op hoeveel en welke verplichtingen hij is aangegaan, noch welke voorschotten hij precies heeft verstrekt. In ons verantwoordingsonderzoek 2024 beoordeelden wij deze problemen als ernstige onvolkomenheid en tekenden we ook bezwaar aan. In 2025 zijn de voor dat jaar geplande maatregelen uit het verbeterplan

uitgevoerd en heeft de minister goede stappen gezet naar een oplossing. Maar het verbeterproces is nog niet afgerond. Om te komen tot een oordeel over de financiële informatie in het

jaarverslag (zie hieronder), zijn alternatieve controlewerkzaamheden uitgevoerd. We handhaven de ernstige onvolkomenheid.

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

Oordelen zijn positief, met uitzondering van het totaalbedrag op de saldibalans en 1 artikel

Voor de meeste totaalbedragen in de financiële verantwoording geldt dat de cijfers kloppen en het geld volgens de regels is besteed. Voor het totaalbedrag op de saldibalans is ons oordeel echter negatief.

Voor artikel 4 is ons oordeel negatief.

Onvolkomenheden bij ministerie van Buitenlandse Zaken

Bestaande onvolkomenheden	2022	2023	2024	2025	
1. Verplichtingenbeheer		✗	✗	✗	
2. Inrichting financiële administratie			✗	✗	▶

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

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

Verder in het rapport

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

2.

Actuele ontwikkelingen en risico's

2.1 Actuele ontwikkelingen

De minister van BZ is verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van het buitenlandbeleid. De minister behartigt de Nederlandse belangen in het buitenland, en bevordert diplomatieke relaties met andere landen. Daarnaast is de minister verantwoordelijk voor consulaire dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland.

Op het beleidsterrein van het ministerie van BZ hebben zich in 2025 de volgende relevante ontwikkelingen voorgedaan.

Binnenlandse ontwikkelingen

2025 was politiek gezien een roerig jaar. Op 3 juni 2025 viel het kabinet-Schoof. In augustus vertrokken de bewindspersonen van het ministerie vanwege onenigheid in het demissionaire kabinet. De minister van BZ kreeg onvoldoende steun van de coalitiepartners voor zwaardere maatregelen tegen Israël in verband met de inval van Israël in Gaza-Stad en het plan van Israël voor de uitbreiding van nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever.

In oktober 2025 deed de Hoge Raad een uitspraak in een gerechtelijke procedure over de uit- en doorvoer van F-35-onderdelen van Nederland naar Israël. De Hoge Raad oordeelde dat de rechter de uitvoer van F-35-onderdelen naar Israël niet had mogen toetsen. En dat de Staat zelf zou kunnen overgaan tot een herbeoordeling van afgegeven vergunningen. Die eventuele herbeoordeling zou volgens de Hoge Raad enkel getoetst mogen worden aan de relevante toetsingskaders zonder daarbij

andere overwegingen, zoals buitenlandpolitieke belangen, mee te wegen. Het kabinet heeft de uit- en doorvoer naar Israël opnieuw beoordeeld en is tot het oordeel gekomen dat Israël (voorlopig) uitgesloten blijft als eindbestemming voor de F-35-onderdelen (BZ/BHO, 2025).

Buitenlandse ontwikkelingen

Ook in geopolitiek opzicht was 2025 een turbulent jaar. Elders in de wereld braken nieuwe gewapende conflicten uit en bestaande oorlogen duurden voort, zoals de oorlog in Oekraïne. Nederland bleef Oekraïne onverminderd steunen met militaire en niet-militaire middelen. Het aantreden van de regering-Trump in de Verenigde Staten bracht grote veranderingen met zich mee in de geopolitieke verhoudingen. In februari legde de Amerikaanse regering importheffingen op aan een groot aantal landen, waaronder Nederland. Daarnaast voerden de VS een aanval uit op Venezuela en – in samenwerking met Israël – op Iran. Dit was ook aanleiding voor een politieke discussie of deze acties conform het internationaal recht waren. Daarnaast uitten de VS openlijk de wens om Groenland in bezit te krijgen, terwijl de Amerikaanse steun voor Oekraïne steeds onzekerder werd.

Monitor Brede Welvaart

In de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals rapporteert het CBS sinds 2018 over de stand en ontwikkeling van de brede welvaart. Brede welvaart is meer dan materiële welvaart of economische groei. De definitie in de monitor luidt: de kwaliteit van leven hier en nu, en de mate waarin deze ten koste gaat van de brede welvaart van latere generaties of van die van mensen elders in de wereld. Voor de overheid is het relevant om te weten hoe het overheidsbeleid de brede welvaart kan beïnvloeden. Directe verbanden met beleidsmaatregelen zijn daarbij overigens niet altijd te leggen.

In de *Factsheets Brede Welvaart 2025* (CBS, 2026) zijn 3 indicatoren voor het ministerie van BZ opgenomen: het vertrouwen in het leger, slachtofferschap van online criminaliteit, en het vertrouwen in de EU. In de laatste meting van het CBS uit 2025 viel op dat 51,4% van de bevolking veel of redelijk veel vertrouwen heeft in de EU. Dit is een positieve trend voor de middellange termijn. De 2 andere indicatoren hebben slechts een zeer beperkte relatie met het beleid waarvoor de minister van BZ verantwoordelijk is. Het is volgens ons van belang dat de minister van BZ samen met het CBS indicatoren ontwikkelt die beter aansluiten op zijn beleid.

2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025)

De Tweede Kamer heeft voor de verantwoording over 2025 als focusonderwerp gekozen: risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld. De ministers besteden hier extra aandacht aan in de jaarverslagen. De minister van BZ heeft in zijn jaarverslag de volgende risico's benoemd (BZ, 2026).

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

Risico	Toelichting	Bedrag
EU, omdat het beleidsdoel het financieren is van de Nederlandse afdrachten aan de Europese begroting, waaruit EU-beleid met EU-toegevoegde waarde wordt gefinancierd.	De raming van de afdrachten aan de EU-begroting vanaf 2028 is met onzekerheden omgeven. Dit hangt samen met de lopende onderhandelingen over het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor de periode 2028-2034 en het Eigenmiddelenbesluit (EMB), waarin de omvang van de EU-begroting en de wijze van financiering door de lidstaten worden vastgelegd. Een risico voor het ontvangen van de middelen uit de Europese Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) is dat mijlpalen en doelstellingen niet worden behaald. Dat kan leiden tot budgettaire tegenvallers die binnen de vastgestelde uitgavenplafonds moeten worden opgevangen.	Niet genoemd.
Consulair, omdat de groei naar consulaire dienstverlening, in combinatie met de taakstellingsopgave, vraagt om efficiënter en soms creatiever werken.	Digitalisering sluit mogelijk niet snel genoeg aan bij de behoeften van de klant en ontwikkelingen binnen het domein. Zo zijn er momenteel nog geen mogelijkheden om veilig online een identiteit vast te stellen en vingerafdrukken af te geven ter vervanging van de fysieke verschijningsplicht, wat de toegankelijkheid van de dienstverlening kan beperken.	Niet genoemd.
Cybersecurity, omdat de dreiging op de informatie van BZ onverminderd hoog blijft.	Er zijn kwetsbaarheden in de keten van IT-leveranciers. Bij exploitatie vormen deze kwetsbaarheden een bedreiging voor de continuïteit en/of de integriteit van de informatievoorziening, met mogelijk gevolgen voor de uitvoering van kritieke processen.	Niet genoemd.
Budgettair risico bij sancties tegen Internationaal Strafhof (ISH).	In 2025 zijn door de VS sancties opgelegd tegen 9 ambtsdragers van het ISH en een verdere toename van de sanctiedruk is niet uitgesloten. Het risico bestaat dat in gevallen van financiële tekorten veroorzaakt door sancties, Nederland zich als gastland genoodzaakt zal zien om tijdelijk specifieke kosten van het ISH op te vangen. Omdat het onduidelijk is of en hoe een dergelijk scenario zich gaat ontploffen, is de omvang van deze mogelijke kostenposten moeilijk in te schatten.	Niet genoemd.

In aanvulling op de risico's van de minister zien wij het volgende risico.

Tabel 2 *Belangrijke risico's voor het behalen van beleidsdoelen of voor de bedrijfsvoering*

Risico	Toelichting	Bedrag
Inrichting financiële administratie.	In het verantwoordingsonderzoek 2024 concludeerden wij dat de inrichting van de financiële administratie bij het ministerie van BZ ernstig tekortschoot. De minister heeft geen goed zicht op hoeveel en welke verplichtingen zijn aangegaan, noch welke voorschotten precies zijn verstrekt. In 2025 is de minister aan de slag gegaan met een verbeterplan, maar de problemen zijn nog niet opgelost. We kwalificeren de inrichting van de financiële administratie daarom nog steeds als een ernstige onvolkomenheid.	Bij het ministerie van BZ was in 2025 de omvang van de verplichtingen € 13.122 miljoen en afgerekende voorschotten € 186 miljoen.

3.

Inzicht in geld

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van BZ heeft in 2025 € 13.215 miljoen uitgegeven. Dit is 3,5% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 13.122 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 2.569 miljoen. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van BZ. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens beoordeeld op aannemelijkheid.

Tabel 3 Ministerie van BZ in miljoenen € en aantallen fte's

	2023	2024	2025
V Buitenlandse Zaken			
Verplichtingen	12.433	11.596	13.122
Uitgaven	12.146	11.295	13.215
Ontvangsten	1.340	3.710	2.569
Fte's	5.999	5.839	5.899

De uitgaven van het begrotingshoofdstuk V waren in 2025 € 1.920 miljoen hoger dan in 2024. Tabel 4 laat zien op welke artikelen de uitgaven gedaan worden en hoe ze zijn veranderd ten opzichte van vorig jaar. Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen niet altijd precies overeen met het totaal.

Tabel 4 Ministerie van BZ verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
V Buitenlandse Zaken			
1. Versterkte internationale rechtsorde	149	129	-20
2. Veiligheid en stabiliteit	274	368	94
3. Effectieve Europese samenwerking	9.692	11.532	1.840
4. Consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse waarden	73	61	-12
6. Nog onverdeeld	0	0	0
7. Apparaat	1.108	1.125	17
Totaal	11.295	13.215	1.920

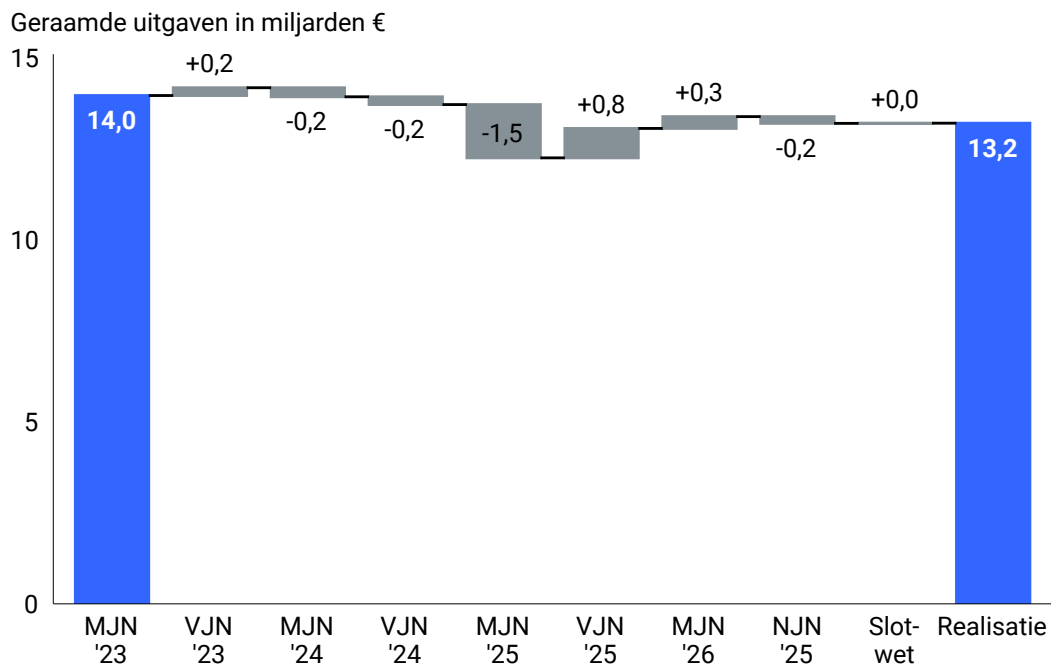
Voor het begrotingshoofdstuk V zien we veruit het grootste verschil bij artikel 3 Effectieve Europese samenwerking. Dat komt doordat de afdracht bruto nationaal inkomen (bni-afdracht) bijna € 1,5 miljard hoger is dan in 2024. Verder zijn de afgedragen invoerrechten € 443 miljoen hoger dan in 2024.

3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

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

Figuur 1 De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025 voor het ministerie van BZ

Uitgaven 2025 in lijn met raming uit 2023



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

Figuur 1 laat zien hoe de uitgaven van 2025 per begrotingsmoment zijn veranderd. Bij de Miljoenennota 2023 was het plan om € 14,0 miljard uit te geven voor het begrotingshoofdstuk van BZ. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk € 13,2 miljard.

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

Tabel 5 De grootste wijzigingen in de uitgaven van het ministerie van BZ in de afgelopen 3 jaar (bedragen in miljoenen €)

Begroting	Wijziging	2025
MJN 2025	EU-afrachten	-874
MJN 2025	Actualisatie invoerrechten	-669
VJN 2024	Actualisatie invoerrechten	-479

Alle grote wijzigingen in de uitgaven van het ministerie van BZ zijn gerelateerd aan de EU. Bijvoorbeeld de actualisatie van de invoerrechten veroorzaakt door een onbedoeld saldo-effect. De oorzaak hiervan is het gebruik van verschillende ramingen aan de inkomsten- en uitgavenkant van de Rijksbegroting. Dit zijn respectievelijk de raming van het ministerie van Financiën en de raming van de Europese Commissie.

Hiervoor wordt 3 keer per jaar een actualisatie geboekt op de invoerrechten en de perceptiekostenvergoeding om te corrigeren voor dit saldo-effect. Sinds de Miljoenennota 2023 is er verder geen beleid geweest met grote financiële gevolgen voor 2025.

4.

Resultaten van geld en beleid

4.1 Controle op doorvoer strategische goederen

4.1.1 Inleiding

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

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

Nederland: export- en doorvoerland

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

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

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

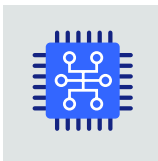
Strategische goederen bestaan uit militaire goederen, dual-use goederen, foltergoederen en sanctiegoederen. Ons onderzoek heeft alleen betrekking op militaire goederen en dual-use goederen. Figuur 2 laat zien welke goederen in deze categorieën vallen.

Figuur 2 Militaire en dual-use goederen

Onderscheid tussen militaire en dual-use goederen



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



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

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

4.1.2 Doorvoer van strategische goederen

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

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

4.1.3 Nederlandse exportcontrolebeleid

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

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

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

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

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

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

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

4.1.4 Vergunningen

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

Doorvoer van militaire goederen is in principe vergunningplichtig

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

Individuele en algemene vergunningen voor doorvoer militaire goederen

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

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

Geen vergunningsplicht voor doorvoer van dual-use goederen

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

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

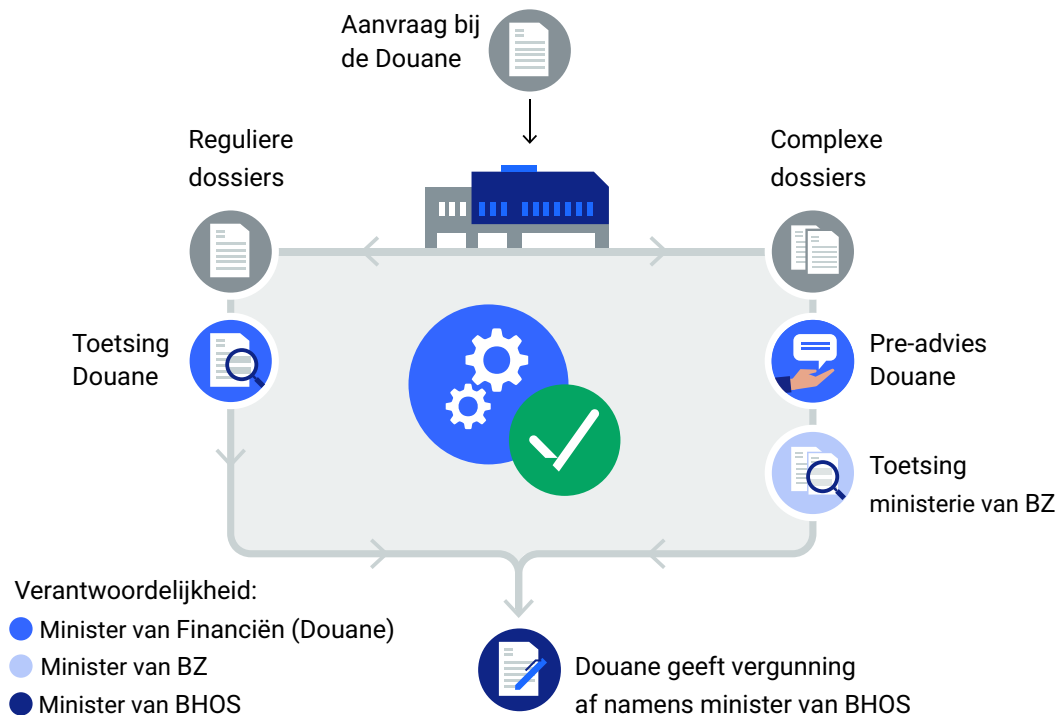
Omdat er voor de doorvoer van dual-use goederen geen meldplicht is, is het volgens het ministerie van BZ moeilijk om op deze goederenstroom zicht te hebben. Als gevolg hiervan zijn *catch-all*-besluiten op dual-use transacties zeldzaam. In principe komen deze besluiten alleen voor als er gerichte inlichtingen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

Vergunningverlening loopt volgens proces

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

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

Proces doorvoervergunningen militaire goederen verloopt goed



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

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

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

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

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

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

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

Naast algemene vergunningen zijn er ook individuele doorvoervergunningen (zie ook eerder opgenomen kader). In 2024 werden er 34 individuele vergunningen afgegeven, met een totale waarde van € 52 miljoen. In 2025 werden er 25 van dergelijke vergunningen afgegeven, met een gezamenlijke waarde van € 77 miljoen. Deze individuele doorvoervergunningen besloegen in 2025 0,6% van de totale waarde van alle afgegeven vergunningen voor militaire goederen. In totaal heeft de minister van BHOS in 2025 namelijk 1.684 individuele vergunningen afgegeven voor militaire goederen met een waarde van bijna € 12,8 miljard (zie tabel 6). Het grootste deel van dit bedrag zit in uitvoer: ruim € 12 miljard.

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

Tabel 6 Afgegeven individuele vergunningen doorvoer militaire goederen in 2025 in aantallen en waarde in miljoenen €

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

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

Tabel 7 Totale waarde doorvoer militaire goederen in miljoenen €

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

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

4.1.5 Controles

Douane voldoet kwantitatief aan de controleopdracht

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

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

Controles gebeuren hoofdzakelijk op basis van risicoprofielen

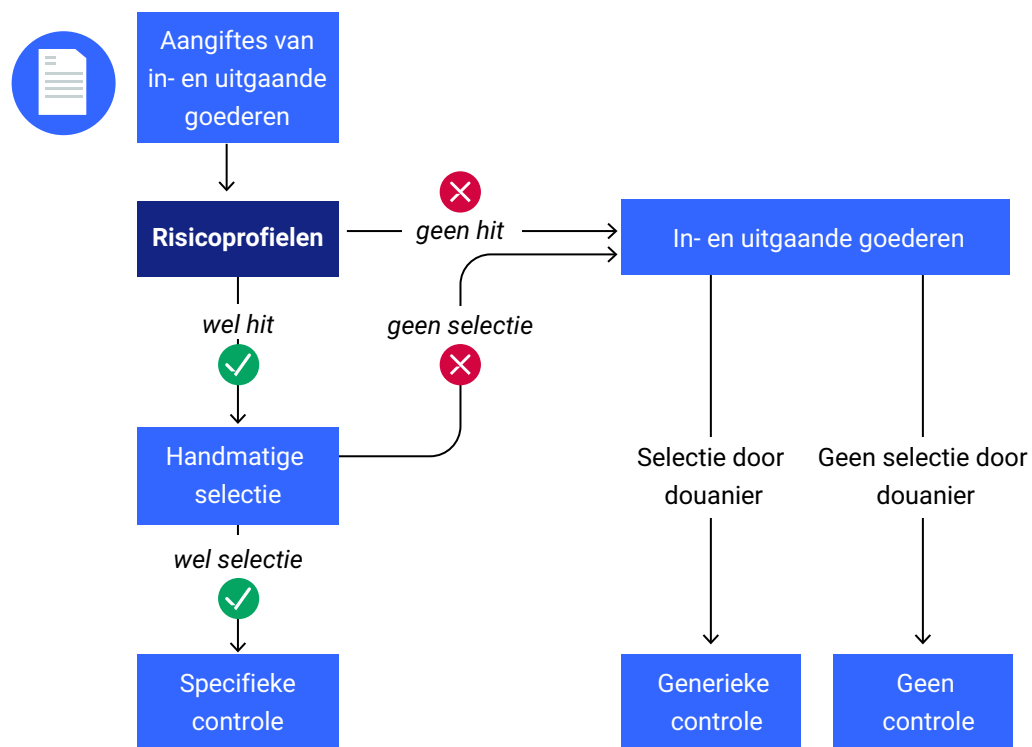
De Douane controleert op 2 manieren: via risicoprofielen en via een selectie door douaniers. De Douane stelt op basis van signalen uit diverse bronnen risicoprofielen op en combineert deze data met de aangiftes die bedrijven bij de Douane doen. De risicoprofielen zijn algoritmes. Het inzetten van risicoprofielen specifiek op doorvoer is wel uitdagend, omdat het proces 'doorvoer' niet als aparte categorie voorkomt in

de Douanesystemen. De Douane werkt op basis van het Douanewetboek van de Unie, dat gaat over de buitengrenzen van de Europese Unie en dus niet over doorvoer door Nederland uit een ander EU-land.

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

Figuur 4 De Douane voert specifieke en generieke controles uit

Controles vinden grotendeels plaats op basis van risicoprofielen



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

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

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

Toegevoegde waarde risicoprofielen strategische goederen onduidelijk

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

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

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

Het algoritme strategische goederen hebben we ook beoordeeld aan ons toetsingskader algoritmes. De beoordeling volgens deze normen is door ons aangemerkt als een aandachtspunt. Voor een verdere toelichting hierop verwijzen we naar het *Rapport bij het Jaarverslag Financiën 2025*.

4.1.6 Informatievoorziening aan het parlement

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

De Douane monitort gedurende het jaar de uitgevoerde activiteiten. Elk half jaar legt de Douane verantwoording af aan de minister van BHOS over de geleverde prestaties, in samenhang met de afspraken. De minister van BHOS informeert het parlement niet specifiek over de controles op de doorvoer. De informatie die de Douane en het ministerie van BZ verzamelen, geeft vooral een beeld van de economische en administratieve prestaties van de vergunningverlening en de controles op de goederenstroom. Dat is vooral operationele informatie. Daarmee kan niet worden vastgesteld of die prestaties bijdragen aan de doelstellingen van het exportcontrolebeleid.

4.1.7 Conclusies

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

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

Het controlebeleid voor doorvoer focust vooral op de controle van militaire goederen, via de vergunningverlening en via specifieke controles. Hierdoor is deze categorie duidelijker in beeld dan de doorvoer van dual-use goederen, waarvoor meestal geen meld- of vergunningplicht geldt. De vergunningverlening verloopt volgens de geldende regels. De Douane haalt ruim het afgesproken handhavingsniveau (aantal afgesproken controles), maar er zijn geen specifieke afspraken voor doorvoer, terwijl dit wel een onderdeel is van het Besluit strategische goederen. Het algoritme dat de Douane gebruikt om controles op strategische goederen aan te sturen is het belangrijkste instrument, maar de Douane kan niet aantonen hoe effectief de inzet van dit algoritme is. We vragen aandacht voor het volgen van de vastgestelde werkprocessen om de effectiviteit van de profielen voor strategische goederen te bepalen. Op deze manier krijg je terugkoppeling uit de praktijk voor een betere inzet van de risicoprofielen. Dit geeft de Douane meer inzicht in de effectiviteit van de profielen in de dagelijkse praktijk.

4.1.8 Oordeel over de beleidsresultaten

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

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

Oordeel



4.2 Beleidsevaluaties

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

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

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

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

Periodieke rapportage Europese samenwerking in de EU

Hoewel het voor veel buitenlands beleid lastig is om de doeltreffendheid en doelmatigheid in de praktijk te onderzoeken, slaagde de periodieke rapportage *Europese samenwerking in de EU*, uitgevoerd door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), erin om een uitspraak over doeltreffendheid in de praktijk te doen. De conclusie luidt dat Nederland invloed had op het maken van beleid in de EU door actieve en gedegen inbreng, door effectieve coalities te sluiten met andere lidstaten, door invloed van de minister-president en door een sterke permanente vertegenwoordiging in Brussel.

In ons overkoepelende rapport concluderen we dat de Tweede Kamer nog weinig gebruik van periodieke rapportages maakt. Dat geldt ook voor de onderzochte periodieke rapportages van het ministerie van BZ. 2 van de 3 onderzochte periodieke rapportages van het ministerie werden geagendeerd voor commissiedebatten, maar de rapportages werden niet genoemd in het debat en de betrokken commissie stelde over geen van de rapportages schriftelijke vragen. We hebben 1 motie aangetroffen die is ingediend naar aanleiding van een periodieke rapportage.

Figuur 5 Tweede Kamer maakt weinig gebruik van periodieke rapportages

Ministerie van Buitenlandse Zaken - Tweede Kamer maakt weinig gebruik van periodieke rapportages

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

Titel periodieke rapportage	Geagendeerd en aantal agendapunten	Genoemd in debat?	Schriftelijke vragen gesteld?	Motie ingediend?
Versterken Internationale Rechtsorde	5	✕	✕	●
Veiligheid en Stabiliteit	✕	✕	✕	✕
Europese samenwerking in de Europese Unie	3	✕	✕	✕

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

Wij vinden het belangrijk dat de periodieke rapportages zoveel mogelijk uitspraken doen over de vraag of de inzet van publiek geld effecten voor burgers en bedrijven heeft opgeleverd. We hebben ook onderzocht of de periodieke rapportages uitspraken bevatten over de doeltreffendheid en doelmatigheid in de praktijk. Daarmee bedoelen we dat de uitspraken betrekking hebben op de relatie tussen de inzet van publiek geld en de maatschappelijke effecten, vaak voor burgers en bedrijven. Daarover concluderen we dat 1 periodieke rapportage voor een aanzienlijk deel van het beleid uitspraken bevat over de doeltreffendheid in de praktijk, bij de 2 andere rapportages is dat voor een gedeelte van het beleid. In die 2 periodieke rapportages gaat het daarbij voor een gedeelte van het beleid ook over doelmatigheid in de praktijk.

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

Ministerie van Buitenlandse Zaken - periodieke rapportages geven inzichten in de beleidsresultaten in de praktijk

	Voldoet aan regels?		Uitspraak over praktijk?	
	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Titel periodieke rapportage				
Versterken Internationale Rechtsorde	✓ Wel	– Deels	● Gedeeltelijk	● Gedeeltelijk
Veiligheid en Stabiliteit	✓ Wel	✓ Wel	● Gedeeltelijk	● Gedeeltelijk
Europese samenwerking in de Europese Unie	✓ Wel	✓ Wel	● Aanzienlijk	● Weinig tot geen

4.3 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

Economische diplomatie

In het verantwoordingsonderzoek 2024 deden wij onderzoek naar economische diplomatie. Uit ons onderzoek bleek dat Nederlandse mkb'ers die gebruikmaken van economische diplomatie daarover (zeer) tevreden zijn, omdat dit volgens hen bijdraagt aan 'het openen van deuren', grotere marktkennis en toegang tot lokale netwerken. Tegelijkertijd zagen we gebreken in het stimuleringsbeleid van de minister van BHOS, en in de verantwoording over de resultaten hiervan door het postennet. Er waren geen meetbare doelstellingen en er was onvoldoende systematische monitoring op de resultaten. We constateerden dat er te weinig inzicht is in de effectiviteit van het beleid en dat de minister van BHOS daarnaast nauwelijks inzicht heeft in hoeverre economische diplomatie daadwerkelijk bijdraagt aan de versterking van het verdienvermogen van Nederland.

We deden de volgende aanbevelingen aan de ministers van BZ en BHOS:

- Verbeter de huidige aansturing en verantwoording van de posten door in kaart te brengen wat de belangrijkste doelen zijn van het handelsbeleid, en daarbinnen welke doelgroepen stimulering nodig hebben. Bepaal daarbij welke indicatoren het beste meten in hoeverre de gewenste resultaten behaald worden, welke monitorinformatie nodig is om bij te sturen en om het parlement goed te informeren over de behaalde resultaten.
- Verken een betere benutting van het klantcontactstelsel Achilles.

We hebben nog geen onderzoek gedaan naar de opvolging van deze aanbevelingen.

4.4 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid

Inzicht in beleidsresultaten begint bij de minister: hij moet dat inzicht zelf hebben. Bijvoorbeeld door te monitoren en door te evalueren. Die informatie heeft de minister nodig om vast te kunnen stellen of hij met het beleid het gewenste doel bereikt en of dat op een doelmatige manier gebeurt. Bovendien heeft het parlement deze informatie nodig om zijn controlerende taak uit te kunnen voeren. Wij hebben voor de maatregelen in tabel 8 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in zijn jaarverslag.

Tabel 8 De bereikte resultaten, zoals de minister van BZ rapporteerde in openbare bronnen (bedragen in miljoenen €)

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Bedrag	Resultaat
De minister levert een bijdrage aan een gereguleerd personenverkeer door de Nederlandse inbreng in het Europese visumbeleid en is verantwoordelijk voor de verlening van visa kort verblijf (kvv) en de afgifte van machtigingen voorlopig verblijf (mvv).	Ten aanzien van dit hoofddoel zien we 1 concreet subdoel, namelijk: Doorlooptijden visumaanvragen: percentage visumaanvragen kort verblijf dat binnen 15 dagen wordt afgehandeld. De streefwaarde hiervoor is 85%.	Aan deze doelstelling is in de verantwoording geen specifiek bedrag gekoppeld.	Over 2025 was de realisatie 60%. De minister geeft aan dat dit komt doordat de uitrol van het nieuwe visumsysteem in eerste instantie leidde tot onverwachte problemen. Veel visumdossiers konden hierdoor niet worden doorgezet, waardoor de doorlooptijden aanzienlijk opliepen. Deze achterstand kon niet worden weggevoerd voor de jaarlijkse piekperiode van visumaanvragen in de zomer. Pas vanaf het najaar 2025 zijn de doorlooptijden in de meeste gevallen weer gedaald tot onder de 15 dagen.
Versterkte internationale rechtsorde. Subdoel: Bescherming en bevordering mensenrechten, waaronder via het Mensenrechtenfonds.	Inzet van het Mensenrechtenfonds ter ondersteuning van diverse prioritaire thema's.	In de verantwoording is de volgende realisatie opgenomen van het Mensenrechtenfonds: € 56,1 miljoen.	De minister geeft voorbeelden van inzet van middelen uit het fonds, maar vermeldt niet wat ermee bereikt is.

Over het algemeen formuleert de minister van BZ in de verantwoording geen SMART-C doelstellingen en resultaten. De verantwoording is vooral kwalitatief van aard. Een uitzondering hierop is de doelstelling die de minister noemt over de doorlooptijden van visumaanvragen. Zie hiervoor tabel 8. Hierin is ook een voorbeeld opgenomen van een niet-kwantitatieve doelstelling.

4.5 Totstandkoming beleidsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van BZ betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

5.

Bedrijfsvoering

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De belangrijkste ontwikkeling in de bedrijfsvoering van het ministerie van BZ is de uitvoering van het verbeterplan financieel beheer. Vorig jaar is in april 2025 door ons bezwaar aangetekend tegen het financieel beheer. De redenen waren ernstige tekortkomingen in de inrichting van de financiële administratie (met name verplichtingen en voorschotten) en vertraagde oplevering van de jaarrekeningen BZ en BHOS. Het bezwaar is in mei 2025 opgeheven nadat het ministerie een toereikend verbeterplan had opgesteld. Het jaar 2025 stond in het teken van uitvoering van dit meerjarige verbeterplan. In § 5.3.1 beschrijven we uitgebreid de problematiek en de huidige stand van zaken. De problemen zijn nog niet verholpen, maar de minister is goed op weg om de problemen op te lossen. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is versterking van de interne beheersing, in het bijzonder het toezicht van concerncontroller FEZ op de uitvoering van interne beheersingsmaatregelen bij decentrale eenheden.

Het ministerie heeft in 2025 voorbereidingen getroffen voor een herschikking van het postennet, waaronder het aangekondigde voornemen tot sluiting van een aantal ambassades en consulaten-generaal. Reden hiervoor is de rijksbrede taakstelling van het kabinet en de veranderende geopolitieke context. De minister van BZ zet in op een scherpere prioritering van landen en regio's, een gerichtere inzet van capaciteit en een versterking van de samenhang tussen diplomatie, handel, hulp en veiligheid.

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie van Buitenlandse Zaken die wij hebben onderzocht voldeden in 2025 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden, waarvan 1 ernstig.

Tabel 9 Onvolkomenheden bij het ministerie van Buitenlandse Zaken

Onvolkomenheden bij ministerie van Buitenlandse Zaken

Bestaande onvolkomenheden	2022	2023	2024	2025	
1. Verplichtingenbeheer		✗	✗	✗	
2. Inrichting financiële administratie			✗	✗	▶

✗ Onvolkomenheid	▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid
✗ Ernstige onvolkomenheid	De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid
✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken	

5.3 Onvolkomenheden

5.3.1 Inrichting financiële administratie schiet nog ernstig tekort; verbeterplan in uitvoering

Het beheer van de verplichtingen en voorschotten is nog niet op orde. Dat komt door keuzes in de inrichting van de financiële administratie die in 2024 gemaakt zijn. Het ministerie werkt aan de uitvoering van een meerjarig verbeterplan.

In het verantwoordingsonderzoek BZ 2024 constateerden wij dat de inrichting van de financiële administratie bij het ministerie van BZ tekort schoot als het gaat om een eenduidig inzicht in en controle van de verplichtingen en voorschotten uit de financiële administratie SAP (Algemene Rekenkamer, 2025a). De keuzes voor de inrichting van deze administratie leidden tot ernstige problemen en er waren geen aanvullende interne beheersingsmaatregelen om die problemen te voorkomen. Omdat eenduidig inzicht in mutaties van verplichtingen en voorschotten ontbrak, vertraagde de oplevering van de verantwoordingsinformatie en de controleverklaring van de Auditdienst Rijk (ADR).

Deze situatie was niet alleen onwenselijk door overtreding van de comptabele regels (zoals de Comptabiliteitswet en Regeling financieel beheer van het Rijk) en omdat het inefficiënt is, maar ook omdat deze situatie gevolgen kan hebben voor burgers, bedrijven en andere relaties van de minister van BZ. Immers, wanneer de administratie niet toereikend is, kunnen afspraken onduidelijk worden, betalingen vertragen of prestaties onvoldoende worden gemonitord. Het gaat om substantiële bedragen: de omvang van de verplichtingen was in 2025 € 13.122,0 miljoen en die van de afgerekende voorschotten € 185,9 miljoen.

In ons verantwoordingsonderzoek 2024 beoordeelden wij de problemen als ernstige onvolkomenheid, vanwege de impact op de bedrijfsvoering en de jaarrekening. In april 2025 hebben we bezwaar aangetekend. In mei 2025 hebben we dit bezwaar ingetrokken nadat het ministerie een adequaat verbeterplan opleverde.

Uitvoering verbeterplan verplichtingen en voorschotten in 2025

In het verantwoordingsonderzoek BZ 2024 beschrijven wij uitgebreid de problemen in het financieel beheer en de onderliggende oorzaken. De problemen in de registratie van verplichtingen en voorschotten kwamen in 2024 volop aan het licht door de overgang naar een eigen SAP-applicatie voor de financiële administratie. Tegelijkertijd werd de applicatie IMPACT in gebruik genomen. Deze applicatie ondersteunt de activiteitscyclus, oftewel het beheer van subsidies en andere overdrachtsuitgaven van de minister. Een derde applicatie voor managementinformatie (MIBZ) werd nog niet volledig in gebruik genomen.

Kort samengevat speelden de volgende problemen:

- **Verplichtingen:** er ontbrak een betrouwbaar inzicht in aangegane verplichtingen in SAP. Het ministerie had gekozen voor een werkwijze die sterk afwijkt van de werkwijze op andere ministeries. Daardoor is de financiële administratie in strijd met normen uit de comptabele wet- en regelgeving. De standen van geregistreerde verplichtingen werden gedurende het jaar telkens overschreven en wijzigingen waren nauwelijks identificeerbaar.
- **Voorschotten:** er was ook geen betrouwbaar inzicht in afgeboekte voorschotten in SAP. De koppeling tussen IMPACT en SAP werkte niet goed voor vooruitbetalingen en afgerekende voorschotten van projecten. Cijfers konden slechts met veel moeite uit de 3 applicaties gehaald worden. Ook bleek het in IMPACT mogelijk om mutaties aan te brengen op vooruitbetalingen en afgerekende voorschotten uit voorgaande jaren, wat in strijd is met de comptabele regels. Hierdoor waren aanvullende controles nodig voor een betrouwbare stand van de openstaande voorschotten in de saldibalans.

In 2025 heeft het ministerie de voor 2025 voorgenomen maatregelen uit het verbeterplan uitgevoerd en hiermee goede stappen gezet naar een oplossing van de problemen. Dit meerjarige traject is echter nog niet afgerond. Eind 2025/begin 2026 zijn de benodigde technische aanpassingen aan de applicaties SAP en IMPACT doorgevoerd. Dit zijn belangrijke stappen. Of de verbetermaatregelen van eind 2025 en begin 2026 effect hebben, is nog niet vastgesteld. In onze controle over boekjaar 2026 onderzoeken we dit.

Voor de verplichtingen geldt dat een deel van de verplichtingen later in 2026 nog moet migreren naar de nieuwe systematiek. Voor het verplichtingenbeheer verwijzen wij ook naar de separate onvolkomenheid verplichtingenbeheer in § 5.3.2, waaruit blijkt dat er nog aanvullende problemen zijn bij het beheer van aangegane en openstaande verplichtingen.

Afgezien van de openstaande verplichtingen is op alternatieve wijze voldoende zekerheid verkregen over de voorschotten en verplichtingen.

Benodigde versterking interne beheersing

In het verantwoordingsonderzoek BZ 2024 stelden wij vast dat de minister onvoldoende in control was als het gaat om financiële of administratieve processen. Ondanks verbeteringen als gevolg van het project *Versterking BZ in control*, ontbrak een overkoepelende risicoanalyse voor de financiële processen, waardoor financiële risico's en beheersmaatregelen onvoldoende in kaart zijn gebracht. Het tweedelijns toezicht van de directie FEZ op decentrale financiële processen moest verbeterd worden, evenals financieel-administratieve kennis en deskundigheid van medewerkers. Ook hier voorzag het verbeterplan in maatregelen, die zijn uitgevoerd in 2025. Zo is een overkoepelende risicoanalyse voor processen uitgevoerd, en heeft het ministerie ook separate risicoanalyses uitgevoerd voor verplichtingenbeheer, voorschottenbeheer en verantwoorden. Ook is een kwetsbaarheidsanalyse van de formatie en de bezetting uitgevoerd.

Die versterking is ook nodig voor de rol die de directie FEZ heeft als concern-controller, waarbij advisering van en toezicht op de departementsonderdelen belangrijk zijn. Verbeterpunten hierbij zijn vooral structurele borging van kennis van financieel-administratieve regelgeving en intensiever toezicht op de correcte werking van decentrale financiële processen.

Conclusie

De minister van BZ maakt werk van het oplossen van deze ernstige onvolkomenheid, maar het doel is nog niet bereikt. In 2025 was er nog geen eenduidig inzicht in en controle van verplichtingen en voorschotten in de financiële administratie; dit proces was nog gaande. Het meerjarige verbeterplan moet zo spoedig mogelijk, bij voorkeur in 2026, afgerond worden. Ook moet het beheer van de verplichtingen en voorschotten in 2026 aantoonbaar op orde zijn. De interne beheersing moet daarnaast verder versterkt worden. Dit geldt in het bijzonder voor de directie FEZ in haar rol als concern-controller. Daarom beoordelen wij de inrichting van de financiële administratie ook dit jaar nog als een ernstige onvolkomenheid.

5.3.2 Verplichtingenbeheer blijft nog aandacht vragen

Het verplichtingenbeheer bij het ministerie van BZ is sinds 2023 niet op orde. Bij het ministerie van BZ bedroegen de verplichtingen € 13.122,0 miljoen in 2025. In 2025 is onvoldoende voortgang gemaakt in de oplossing van de tekortkomingen in de registratie van aangegane verplichtingen, ondanks verbetermaatregelen. Er is ook onzekerheid ontstaan over de saldibalanspost openstaande verplichtingen. Deze onzekerheid heeft geleid tot een beperking in ons financiële oordeel over de financiële verantwoording van het ministerie van BZ.

In ons verantwoordingsonderzoek over 2023 (Algemene Rekenkamer, 2024a) hebben wij het verplichtingenbeheer aangemerkt als een onvolkomenheid. De directie FEZ van het ministerie van BZ heeft in september 2024 een verbeterplan met 9 aanbevelingen vastgesteld. In ons verantwoordingsonderzoek 2024 rapporteerden wij dat het verplichtingenbeheer, ondanks verbeteringen in 2024, nog steeds tekortkomingen liet zien. Ook in 2025 zijn nog niet alle problemen in de registratie van aangegane verplichtingen opgelost. Daar komt het bovengenoemde probleem met de onzekerheid over het saldo openstaande verplichtingen nog bij. Wij handhaven daarom de onvolkomenheid.

Uitgelicht: verplichtingen zijn een belangrijk onderdeel van de begroting

Verplichtingen zijn een belangrijk onderdeel van het rijksbegrotingsstelsel. In de begrotingswet staan de maximumbedragen waarvoor de minister betalingen mag doen of verplichtingen mag aangaan. Volgens het budgetrecht mag de minister pas uitgaven doen en verplichtingen aangaan als de Eerste en Tweede Kamer de begrotingswet hebben goedgekeurd. Er zijn wel enkele uitzonderingen vastgelegd in de artikelen 2.25 en 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016. Om zicht te houden op de ontwikkeling van de financiële positie van een ministerie, worden verplichtingen geregistreerd. De begrotingsstaten bevatten dan ook een raming van de verplichtingen in het begrotingsjaar.

Ook bevatten de Miljoenennota en de memorie van toelichting bij de begrotingswetten een raming van de verplichtingen in het komende begrotingsjaar en de 4 jaren daarna.

In overeenstemming met de Regeling financieel beheer van het Rijk (artikel 20) wordt de hoogte van de verplichting geraamd. Zo'n raming moet navolgbaar en controleerbaar zijn, bijvoorbeeld op basis van een afgesloten overeenkomst. Een uitzondering hierop zijn verplichtingen die worden vastgelegd volgens het principe 'verplichting = kas'.

De Regeling financieel beheer van het Rijk (artikel 21) benoemt 4 categorieën financiële verplichtingen (zoals bepaalde subsidies en leningen aan derden), waarbij het jaar waarin de betaling is gedaan als het begrotingsjaar kan worden aangemerkt. In dat geval is de verplichting die met de betaling samenhangt, in hetzelfde jaar gedaan. De verplichting is dan gelijk aan de kasuitgave ('verplichting = kas').

Naast aangegane nieuwe verplichtingen in een begrotingsjaar, is in de saldi-balans ook een saldo openstaande verplichtingen opgenomen. Dit zijn verplichtingen die nog niet tot een uitgave hebben geleid.

Voortgang uitvoering maatregelen voor aangegane verplichtingen

In ons verantwoordingsonderzoek 2024 rapporteerden wij over de uitvoering van het verbeterplan bij het ministerie van BZ. Het plan omvat 9 maatregelen om de registratie van *aangegane* verplichtingen op orde te krijgen. Het ministerie stelde dit plan op in september 2024. Eind 2024 had het ministerie een deel van de maatregelen uitgevoerd, waaronder herijking van kaders, opstellen van praktische werk-instructies, uitvoeren van interne controles en trainen van medewerkers. We constateerden in 2024 (net als in 2023) dat meerdere verplichtingen onnavolgbaar, onvolledig of onjuist werden vastgelegd (op de artikelen 5.7 Apparaat en 5.4 Consulaire dienstverlening).

Medio 2025 heeft het ministerie de 9 verbeterpunten afgerond. Zo werden nu ook het onder de aandacht brengen van het belang van een goed verplichtingenbeheer bij budgethouders en het intensiveren van het contact tussen de directie FEZ en de Financiële Service Organisatie (FSO) in uitvoering genomen. Uit controles van de ADR bleek echter dat de acties niet hebben geleid tot de gewenste resultaten in de daadwerkelijke vastlegging van de verplichtingen. Het ministerie bleek nog geen goed zicht te hebben op de financiële omvang van aangegane bedrijfsvoeringsverplichtingen. De ADR constateerde dat in ongeveer de helft van de gevallen de bedragen van de aangegane verplichtingen onvoldoende onderbouwd zijn. Het ministerie heeft in reactie op de bevindingen in oktober 2025 een nieuwe projectgroep opgericht voor het verplichtingenbeheer. Ook zijn diverse procedures aangescherpt.

Nieuwe tegenvaller in openstaande verplichtingen

In het derde kwartaal van 2025 werd uit controles van de ADR ook duidelijk dat de stand van de *openstaande* verplichtingen onbetrouwbaar (onvoldoende onderbouwd) was. Het ministerie heeft in het vierde kwartaal de projectgroep een snelle ‘veegactie’ laten uitvoeren. Deze heeft een groot deel van de openstaande verplichtingen op juistheid en volledigheid gecontroleerd. Integrale controle bleek niet mogelijk vanwege het startmoment van de veegactie. Wel bleken uit de actie veel fouten (foutpercentage van bijna 20%), waarvan het ministerie er al veel heeft gecorrigeerd. De oorzaken zijn geanalyseerd en het ministerie heeft nieuwe voorstellen geformuleerd om het proces te verbeteren. Het ministerie heeft echter niet tijdig zekerheid kunnen geven over de correcte omvang van de openstaande verplichtingen per jaareinde. Dit heeft impact op de controleverklaring van de ADR (“met beperking”) en onze financiële oordelen (zie hoofdstuk 6): een onzekerheid van € 392,6 miljoen.

Conclusie

Het verplichtingenbeheer bij het ministerie van BZ vertoont nog steeds tekortkomingen, ondanks maatregelen in 2024 en 2025. Doordat aangegane verplichtingen nog onjuist en onvolledig worden vastgelegd, loopt de minister van BZ het risico dat de financiële sturings- en verantwoordingsinformatie fouten bevat. Dit leidt dan tot onvoldoende inzicht in de begrotingsruimte en de meerjarige verplichtingen. Bovendien is er onzekerheid over het saldo openstaande verplichtingen in de saldibalans. Dit heeft impact op onze financiële oordelen.

5.4 Onzekerheid over volledige toekenning HVF-subsidies

5.4.1 Inleiding

De EU heeft in 2020 de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) opgericht, ook wel het Europees herstelfonds of Coronaherstelfonds genoemd. Doel van dit fonds is EU-lidstaten helpen te herstellen na de coronapandemie. Nederland komt in aanmerking voor € 5,4 miljard aan subsidies. Het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) bevat maatregelen voor hervormingen en investeringen, waarbij mijlpalen en doelen zijn afgesproken. Het gaat dan bijvoorbeeld over Wind op zee, de Woningbouwimpuls (beide investeringen) en het Energiehervormingspakket.

De Europese Commissie koppelt betalingen uit de HVF aan het behalen van die mijlpalen en doelen. Daardoor is er voor de HVF een andere manier van verantwoordwoorden dan bij andere EU-geldstromen (zoals de fondsen in gedeeld beheer). De HVF-gelden worden uitbetaald in tranches. Daartoe dienen de EU-lidstaten betaalverzoeken in. Daarin tonen zij aan dat de mijlpalen en doelen uit het plan zijn bereikt. Vervolgens beoordeelt de Europese Commissie of aan de eisen is voldaan, en of zij tot betaling kan overgaan; dit heet resultaatfinanciering. In september 2025 stuurden wij een brief aan de Tweede Kamer over onze eerste indrukken van deze nieuwe manier van financieren van projecten met EU-geld (Algemene Rekenkamer, 2025b).

Het Nederlandse HVP in het kort

Het Nederlandse HVP bestaat uit 50 maatregelen, waarvan 22 hervormingen en 28 investeringen. Elke maatregel bestaat uit 1 of meer mijlpalen en doelstellingen, in totaal zijn dat er 124. Deze mijlpalen en doelstellingen moeten in augustus 2026 allemaal bereikt zijn. De inkomsten uit de HVF komen terecht op de begroting van het ministerie van BZ, waarin ook de Nederlandse afdrachten aan de EU zijn opgenomen. De maatregelen in het Nederlandse HVP raken vrijwel alle ministeries, die daarmee gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan. De coördinatie van de uitvoering van het HVP ligt bij het ministerie van Financiën. Nederland is van plan 5 betaalverzoeken bij de Europese Commissie in te dienen. Daarmee wordt het totale subsidiebedrag – nadat aan alle vereisten is voldaan – in 5 tranches uitbetaald.

Inmiddels heeft Nederland 3 betaalverzoeken ingediend. De Europese Commissie heeft deze goedgekeurd en betaald; hierbij gaat het in totaal om ruim € 3,1 miljard. De laatste 2 verzoeken betreffen in totaal dus nog € 2,3 miljard. Het Nederlandse plan is 5 keer gewijzigd tussen 2022 en eind 2025, waarbij meer dan de helft van de mijlpalen en doelstellingen een of meerdere keren zijn gewijzigd. Een wijziging kan ook zijn dat een mijlpaal wijzigt in een doelstelling. Zo is bijvoorbeeld een mijlpaal van de maatregel Wind op zee vervangen door een doelstelling voor een nieuwe maatregel rond de Subsidieregeling elektrische personenauto's (SEPP) die tot 2025 liep. Ook is de beschrijving van diverse mijlpalen en doelstellingen gewijzigd. Het is toegestaan het plan te wijzigen, mits de Europese Commissie oordeelt dat de wijzigingen niet leiden tot een verlaging van het ambitieniveau. De Europese Commissie heeft bij elke wijziging de te ontvangen bedragen, die zijn gekoppeld aan betaalverzoeken, aangepast.

Verantwoordingsonderzoek 2024: HVP kent financiële risico's

In ons verantwoordingsonderzoek over 2024 onderzochten we de uitvoering van de HVP in Nederland (Algemene Rekenkamer, 2025a). Wij concludeerden dat er risico's zijn voor het ontvangen van het geld als maatregelen niet worden gerealiseerd. Of dat de Europese Commissie Nederland hoge kortingen oplegt wanneer hervormingen niet worden doorgevoerd. De minister van BZ maakt deze financiële risico's niet duidelijk op zijn begroting, stelden wij toen. Een van onze aanbevelingen was dan ook om het financiële risico van het HVP te verduidelijken op de begroting van het ministerie van BZ.

Verder was het onze aanbeveling aan de minister van Financiën om bij de resterende 3 betaalverzoeken in een zo vroeg mogelijk stadium in kaart te brengen welke maatregelen haalbaar zijn, en om tijdig wijzigingsverzoeken in te dienen. Ook bevalen we aan om voor het vierde en vijfde betaalverzoek na te denken over alternatieve invulling, ruim voor de deadline van augustus 2026, om verdere risico's te beperken.

Deze conclusies en aanbevelingen waren voor ons aanleiding om dit jaar opnieuw onderzoek te doen naar de voortgang van het HVP. We onderzochten wat de financiële risico's nu zijn en in hoeverre het ambitieniveau van het Nederlandse plan door de wijzigingen is veranderd. Omdat zowel de ministers van BZ als de minister van Financiën bij het HVP betrokken zijn, publiceren we dit onderzoek volledig in dit rapport en samengevat in het *Rapport bij het Jaarverslag 2025 ministerie van Financiën*. Voor de wijze van uitvoering van dit onderzoek verwijzen we naar bijlage 2.

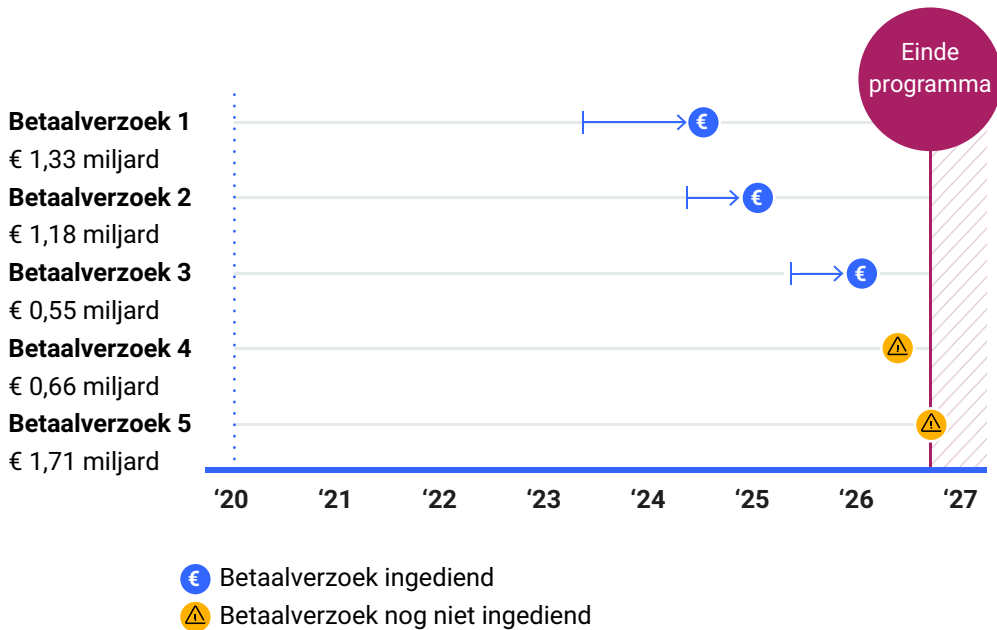
5.4.2 Opnieuw vertraging in de uitvoering van het HVP

In 2025 heeft de uitvoering van het HVP verdere vertraging opgelopen. Wij laten dit zien in figuur 7. Het derde betaalverzoek zou aanvankelijk voor de zomer van 2025 worden ingediend, maar dit gebeurde uiteindelijk pas op 11 december 2025. Nederland moest dit derde betaalverzoek wel in 2025 indienen, omdat er hierna nog 2 betaalverzoeken volgen en lidstaten maximaal 2 betaalverzoeken per jaar mogen indienen. De HVP eindigt in de zomer van 2026. Op 31 augustus 2026 moet Nederland dus alle mijlpalen en doelstellingen uit het HVP behaald hebben. De deadline voor indiening van het laatste betaalverzoek is eind september 2026.

Figuur 7 Tijddlijn betaalverzoeken Herstel- en Veerkrachtplan

Risico mislopen coronageld richting einde van het programma nog steeds groot

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



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

Als een hervorming die is opgenomen in een betaalverzoek, niet is gerealiseerd, kan dat leiden tot een korting van € 600 miljoen per hervorming. Nederland had een lijstje gemaakt met mogelijke vervangende hervormingen, maar de Europese Commissie wilde de oorspronkelijk geplande hervormingen in het plan laten staan. Uiteindelijk ging de Commissie akkoord met het opnemen van deze mijlpalen in een later betaalverzoek. Wij merken hierbij op dat niet zeker is of de hervormingen op dat moment wel gerealiseerd zullen zijn. Zo heeft de minister van Werk en Participatie op 6 maart 2026 aangegeven dat een deel van het wetsvoorstel Vbar wordt geschrapt (SZW, 2026).

Toen het wijzigingsverzoek werd opgesteld, bleek ook dat sommige investeringen niet op schema lagen, waardoor doelen naar beneden moesten worden bijgesteld of vervangen. De afronding van het wijzigingsverzoek duurde langer dan gepland, ook omdat de Europese Commissie meer zekerheid wilde over hoe Nederland mijlpalen en doelstellingen bereikt die onderdeel zijn van de komende betaalverzoeken. Dit leidde ertoe dat er meer tijd nodig was, waardoor indiening van het wijzigingsverzoek vertraging opliep. Omdat het wijzigingsverzoek vóór het betaalverzoek moest worden ingediend, leverde dit ook vertraging op voor het betaalverzoek.

5.4.3 Financieel risico HVP nog niet ondervangen

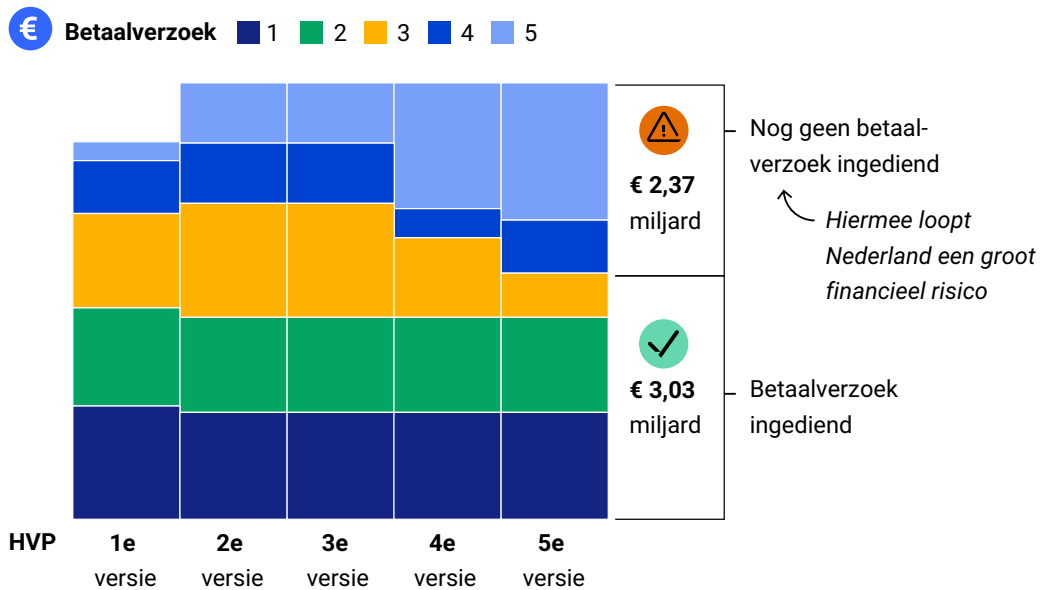
In ons verantwoordingsonderzoek 2024 wezen we op het financiële risico van het HVP voor Nederland. Dit risico is er nog steeds, ook omdat hervormingen zijn doorgeschoven. De minister heeft de Kamer ook op dit risico gewezen (Financiën, 2026). Op de begroting van het ministerie van BZ zijn de ontvangsten uit de HVF opgenomen in artikel 3.1. Maar door alle grote verschuivingen in de bedragen tijdens de afgelopen jaren is de begroting op dit punt onoverzichtelijk en een duidelijke uitleg ontbreekt.

Nederland maakt in 2026 aanspraak op de resterende € 2,3 miljard uit de HVF. Op het moment waarop we dit rapport schrijven, is het nog niet zeker of dat lukt. Het grootste risico vormen de 3 belangrijke, maar nog niet afgeronde, hervormingen die we eerder noemden. Alleen al hierdoor is het financiële risico voor Nederland € 1,8 miljard. Dit bedrag wordt niet expliciet benoemd in de begroting van BZ, en ook niet in Kamerbrieven van de minister van Financiën over het HVP.

Het financiële risico zit voor Nederland nu vooral aan het einde van de looptijd van de HVF. Dat komt doordat met de wijzigingen van het HVP in 2025 het bedrag voor de laatste betaalaanvraag flink is verhoogd, naar € 1,71 miljard. In figuur 8 laten we zien hoe de bedragen per betaalaanvraag zijn aangepast bij elke wijziging van het HVP. Vanaf 2023 gaat het in totaal om € 5,4 miljard. Overigens stelt Nederland niet zelf deze bedragen vast; dit doet de Europese Commissie.

Figuur 8 Verdeling geld over betaalverzoeken Herstel- en Veerkrachtplan

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



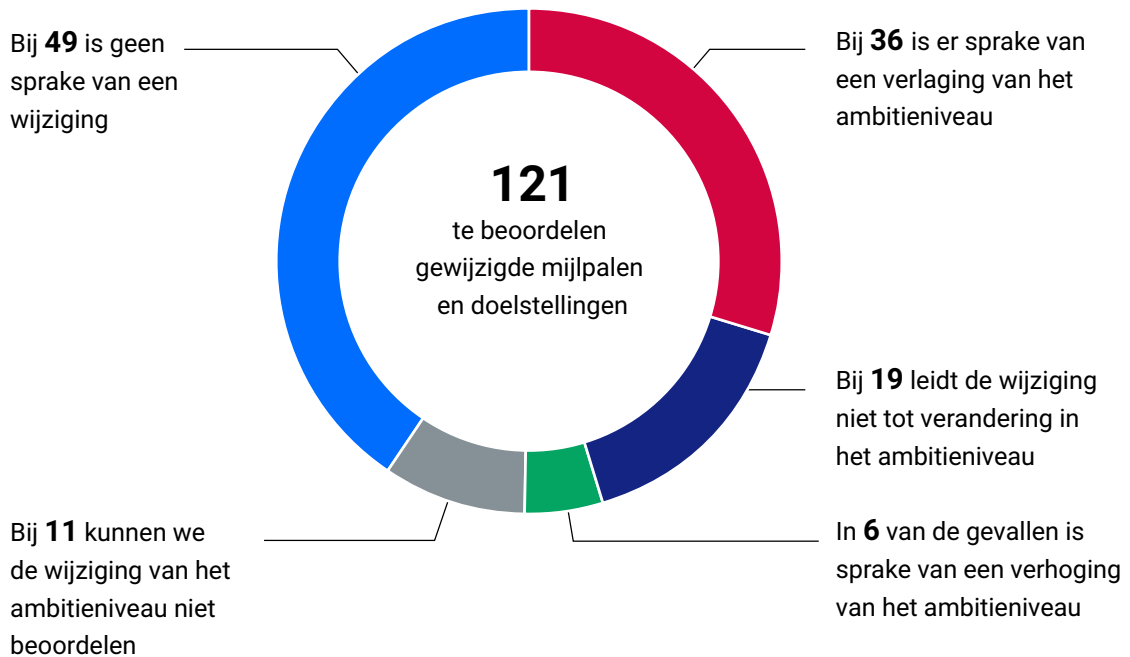
5.4.4 Wijzigingen leiden tot lager ambitieniveau mijlpalen en doelstellingen

Het Nederlandse HVP is tot nu toe 5 keer gewijzigd. Bij de eerste wijziging van 2022 is een hoofdstuk over RePowerEU toegevoegd, om de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen uit Rusland te verminderen. Daarbij is het totaalbedrag gewijzigd van € 4,7 naar € 5,4 miljard. De daaropvolgende wijzigingen zijn aanpassingen van maatregelen of onderdelen van maatregelen op basis van de HVP-verordening. Het is toegestaan om wijzigingen door te voeren, wanneer het eerder ingediende plan op grond van objectieve omstandigheden deels of in zijn geheel niet langer haalbaar is. Daarbij geeft de Europese Commissie vanaf 2024 in de *guidance* aan dat de voorgestelde aanpassingen het overall ambitieniveau van het HVP niet mogen verlagen (Europese Commissie, 2024), zoals we eerder benoemden. Een positief advies van de Europese Commissie en instemming met wijzigingen door de Raad impliceert dat het ambitieniveau volgens de Europese Commissie en de Raad niet zodanig is verlaagd dat het plan niet meer voldoet aan de vereisten.

Na beoordeling van de wijzigingen in het HVP die tussen 2022 en eind 2025 zijn gedaan, stellen wij echter vast dat na diverse wijzigingen bij meerdere mijlpalen en doelstellingen sprake is van een verlaging van het ambitieniveau. In figuur 9 hebben we onze bevindingen weergegeven. Van 36 mijlpalen en doelstellingen stellen we vast dat die betrekking hebben op een verlaging van het ambitieniveau.

Figuur 9 Wijzigingen in relatie tot ambitieniveau

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



Voorbeeld gewijzigde maatregel en verlaagd ambitieniveau: Intelligente wegkantstations

De maatregel heeft tot doel matrixborden langs snelwegen efficiënter aan te sturen en zo meer data te verzamelen over het gebruik van de weg. Dit gebeurt door de wegkantstations te vervangen door modernere systemen. De doelstellingen die in het HVP gekoppeld zijn aan de maatregel Intelligente wegkantstations (mijlpalen 55 tot en met 57) zijn gewijzigd. Waar in de eerste versie van het HVP het uiteindelijke doel was om 1.906 nieuwe systemen te plaatsen, is dat na meerdere wijzigingen verlaagd tot 953 (2023) en uiteindelijk tot 494 (wijziging mei 2025).

Voorbeeld gewijzigde maatregel en verlaagd ambitieniveau: Woningbouwimpuls

Bij de maatregel Woningbouwimpuls (doelstellingen 76 tot en met 79) zien we ook een verlaging van het ambitieniveau. Het Rijk en de gemeenten hebben als doel afgesproken de bouw van 100.000 woningen te starten voor augustus 2026. Dit is het totaal van de doelstellingen in de eerste versie van het HVP en meerdere tussendoelen. Het einddoel, dus de ambitie, is echter verlaagd naar 60.400 (in plaats van 100.000).

5.4.5 Conclusies

Wij concluderen dat de uitvoering van het HVP in 2025 verder vertraagd is. De druk naar het einde van de HVP-periode is toegenomen, doordat de financiële omvang van de laatste betaalaanvraag sterk is verhoogd. Belangrijke hervormingen zijn doorgeschoven naar de laatste betaalaanvraag. Wanneer de wetsvoorstellen waar deze hervormingen betrekking op hebben niet tijdig worden aangenomen, is het onzeker of Nederland de resterende € 2,3 miljard in zijn geheel ontvangt. De Europese Commissie kan in dat geval een korting in rekening brengen op het resterende bedrag dat Nederland nog kan ontvangen. Deze korting kan oplopen tot € 600 miljoen per essentiële hervorming die niet of niet op tijd wordt gerealiseerd.

We concluderen ook dat bij meerdere mijlpalen en doelstellingen sprake is van een verlaging van het ambitieniveau. Dit heeft tot nu toe geen gevolgen gehad voor uitkering van HVF-gelden aan Nederland. De Europese Commissie heeft namelijk wel ingestemd met de wijzigingen die Nederland heeft ingediend.

Omdat de Europese Commissie in de toekomst vaker resultaatfinanciering wil inzetten, zoals bij het nieuwe *Meerjarig Financieel Kader 2028-2034* van de Europese Unie, is het belangrijk om uit de lessen van de HVF te leren voor de toekomst. Hierover stuurden wij in september 2025 een brief aan de Tweede Kamer (Algemene Rekenkamer, 2025b). We wezen daarbij op 4 aandachtspunten:

- Keuze voor bestaande en financieel gedekte maatregelen levert weinig of geen toegevoegde waarde op. De resultaten werden immers ook zonder het EU-geld al nagestreefd of bereikt.
- Evaluaties zijn noodzakelijk om effecten in beeld te brengen. Omdat betalingen zijn gebaseerd op verrichte activiteiten of geleverde prestaties ontbreekt inzicht in de effecten bij de betaling. Evaluaties zijn bij de HVF echter niet verplicht op het niveau van de lidstaten.
- Resultaatfinanciering levert geen inzicht op in de werkelijk gemaakte kosten voor de uitvoering van activiteiten, omdat betalingen alleen gekoppeld zijn aan resultaten. Dit is alleen op te lossen tegen hoge verantwoordingslasten.
- Lagere lasten voor verantwoording en controle zijn wel mogelijk, als de controle-aanpak gestroomlijnder wordt en er meer gebruik wordt gemaakt van nationale controlesystemen.

In verschillende rapporten plaatst de Europese Rekenkamer kritische kanttekeningen bij de HVF en de uitvoering ervan. Zo stelt de Europese Rekenkamer dat het ontwerp van het *Meerjarig Financieel Kader* het moeilijk maakt prestaties te beoordelen.

Het risico bestaat dat de voortgang van de uitvoering wordt gemeten, in plaats van na te gaan of de EU-doelstellingen zijn bereikt. Ook is het volgens de Europese Rekenkamer belangrijk om effectieve controle- en auditvereisten vast te stellen, met expliciete financiële gevolgen als de EU- en nationale wetgeving niet wordt nageleefd. Mogelijk komt er volgens de Europese Rekenkamer van de beloofde vereenvoudiging op het niveau van de lidstaten, regio's en begunstigden verder niet veel terecht (Europese Rekenkamer, 2026a en 2026b).

5.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van BZ betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

6.

Geld gecontroleerd

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

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

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

Wij controleren 3 belangrijke financiële totaalbedragen in het jaarverslag:

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

Daarnaast controleren wij 1 aanvullend totaalbedrag:

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

Naast deze totaalbedragen controleren we ook de bedragen van afzonderlijke begrotingsartikelen. Het parlement bepaalt namelijk per begrotingsartikel hoeveel verplichtingen een minister mag aangaan en hoeveel geld een minister mag uitgeven. Ook kan de Tweede Kamer op dit niveau wijzigingen voorstellen. Wij controleren bij de begrotingsartikelen alleen of de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten volgens de regels zijn besteed.

6.1 Oordelen over de financiële informatie

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

Oordelen zijn positief, met uitzondering van het totaalbedrag op de saldibalans en 1 artikel

Voor de meeste totaalbedragen in de financiële verantwoording geldt dat de cijfers kloppen en het geld volgens de regels is besteed. Voor het totaalbedrag op de saldibalans is ons oordeel echter negatief.

Voor artikel 4 is ons oordeel negatief.

Het financieel beheer van het ministerie van BZ kent nog tekortkomingen, zoals blijkt uit de toegekende onvolkomenheden. Na ons vorige verantwoordingsonderzoek 2024 is in april 2025 bezwaar aangetekend tegen het financieel beheer. Het gaat in het bijzonder om de inrichting van de financiële administratie (verplichtingen en voorschotten). Het ministerie werkt sinds mei 2025 via een meerjarig verbeterplan aan het oplossen van de tekortkomingen in de financiële administratie. Dit hebben wij uitgebreid toegelicht in § 5.3. De tekortkomingen in het verplichtingenbeheer hebben dit jaar geleid tot ons negatieve oordeel over de saldibalans. De financiële cijfers moesten wederom op een alternatieve wijze gecontroleerd worden, zodat alsnog overwegend positieve oordelen over de cijfers (met uitzondering van de saldibalans) konden worden afgegeven.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 10 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 ministerie van Buitenlandse Zaken

Verantwoorde bedragen over 2025	Oordelen	Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €		In miljoenen €
Verplichtingen	Cijfers kloppen:	
Totaal € 13.122,0	Volgens de regels:	
Artikel 4 Consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse waarden	Volgens de regels:	€ 11,9
De andere 5 artikelen	Volgens de regels:	
Uitgaven en Ontvangsten	Cijfers kloppen:	
Totaal € 15.785,2	Volgens de regels:	
Alle 6 artikelen	Volgens de regels:	
Afgerekende voorschotten	Cijfers kloppen:	
Totaal € 185,9	Volgens de regels:	
Saldibalans	Cijfers kloppen:	€ 417,1
Totaal € 2.709,8	Volgens de regels:	

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

6.2 Toelichting financiële oordelen

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

6.2.1 Verplichtingen

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

Onrechtmatige verplichtingen vanwege aanbestedingsfouten

Op 1 artikel constateren wij dat een deel van de verplichtingen niet is aangegaan volgens de regels. De fout bedraagt € 11,9 miljoen op artikel 4 Consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse waarden. Dit is veroorzaakt door 2 soorten

onrechtmatigheden. Ten eerste heeft het ministerie voor 2 applicaties een verlengings-overeenkomst moeten afsluiten, terwijl verzuimd was om hierin contractueel te voorzien. Om de continuïteit van de bedrijfs- en beleidsuitvoering niet in het gedrang te brengen heeft het ministerie besloten toch te verlengen, zonder aanbesteding. Ten tweede was een opdracht ten onrechte niet Europees aanbesteed.

Zoals hiervoor vermeld is, ondanks de ernstige onvolkomenheid in de financiële administratie, verder voldoende zekerheid verkregen over de aangevane verplichtingen.

6.2.2 Saldibalans

Op de saldibalans staan de financiële eindstanden van diverse financiële posten.

Onzekerheid over openstaande bedrijfsvoeringsverplichtingen

De post 'andere verplichtingen' bevat een onzeker bedrag van € 392,6 miljoen aan openstaande bedrijfsvoeringsverplichtingen. Openstaande verplichtingen zijn verplichtingen die nog niet tot een uitgave hebben geleid. Deze verplichtingen zijn onzeker omdat het ministerie de juiste en volledige omvang eind 2025 niet heeft kunnen aantonen. Hierdoor kloppen de cijfers niet. Dit bedrag was zo hoog dat de ADR een controleverklaring met beperking heeft afgegeven. In het verleden waren deze verplichtingen onduidelijk of fout vastgelegd. Hierdoor weet de minister niet wat de omvang van de openstaande verplichtingen is. En daardoor weet de minister ook niet hoeveel uitgaven het ministerie in de toekomst moet doen. Deze problematiek hangt samen met de ernstige onvolkomenheid financiële administratie en met de onvolkomenheid verplichtingenbeheer. Dit wordt nader toegelicht in § 5.3.1 en § 5.3.2.

7.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZ heeft op 23 april 2026 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

7.1 Reactie minister van BZ

De minister gaat in zijn reactie in op de verschillende onderwerpen uit ons verantwoordingsonderzoek.

Controle doorvoer strategische goederen

De minister geeft in zijn reactie aan dat het hem tevreden stemt dat wij constateren dat Nederland in lijn met zijn internationale verplichtingen een controleregime op de doorvoer van strategische goederen heeft ingericht en hieraan voldoet. Datzelfde geldt voor onze constatering dat de Douane de afgesproken controles uitvoert en de vergunningverlening goed verloopt.

Het werken met concrete, meetbare maatschappelijke effecten inclusief transparante verantwoording binnen dit beleidsdomein is volgens de minister in de praktijk slechts beperkt mogelijk. Exportcontrole vindt plaats op basis van risico-inschattingen waardoor het zelden met volledige zekerheid te zeggen is of een export wel of niet bij zou hebben gedragen aan ongewenst eindgebruik. Volgens de minister geven kwantiteiten als bijvoorbeeld aantallen afgewezen vergunningen, handhavingsonderzoeken of proces-verbalen hiervan ook geen volledig beeld.

Volgens de minister neemt dit niet weg dat het van belang blijft om, waar mogelijk, de prestaties en resultaten van de exportcontrolesystematiek inzichtelijker te maken. Het kabinet neemt dit aandachtspunt in de reguliere rapportages over exportcontrole daarom ter harte.

Naar aanleiding van onze constatering dat de doorvoer van dual-use goederen minder goed in beeld is en dat op de effectiviteit van deze specifieke controles 'nauwelijks zicht' is, geeft de minister aan dat de doorvoer van strategische goederen, gezien in het bredere kader van exportcontrole, een zeer klein deel van het exportcontroledomein vormt. Het zicht dat het kabinet hierop heeft is volledig in lijn met de relevante wettelijke EU-kaders.

De doorvoer van dual-use goederen wordt in beginsel niet gecontroleerd omdat een wettelijke basis hiervoor ontbreekt. Additionele maatregelen zijn volgens de minister disproportioneel, zorgen voor extra regeldruk en hebben negatieve gevolgen voor de concurrentiepositie van Nederland.

Bij de intensieve samenwerking met de Douane neemt de minister ons aandachtspunt ter harte dat het belangrijk is om bestaande profielen en algoritmes van de Douane te evalueren volgens een deugdelijk werkproces.

Inrichting financiële administratie

De minister geeft in zijn reactie aan dat de herinrichting van de financiële administratie nagenoeg is afgerond. Het meerjarige verbeterplan wordt, zoals wij aanbevelen, volgens de minister in 2026 afgerond, waarna de inrichting van de administratie van de verplichtingen en voorschotten volgens hem aantoonbaar op orde is. De minister geeft aan dat hij in 2026 veel prioriteit geeft aan de versterking van de interne beheersing.

Verplichtingenbeheer

De minister geeft in reactie op de gehandhaafde onvolkomenheid verplichtingenbeheer aan dat zijn ministerie afgelopen jaar samen met de ADR vaststelde dat de problematiek rond het verplichtingenbeheer van de bedrijfsvoering breder is dan gedacht. Hij schrijft dat door de snelle opruimingsactie van zijn ministerie een substantieel deel van de foutief geregistreerde bedrijfsvoeringverplichtingen is gecorrigeerd. Dit was voor 2025 nog niet voldoende, waardoor de ADR een controleverklaring met beperking heeft afgegeven. De minister schrijft dat hij de opruiming in 2026 doorzet en maatregelen zal treffen om ook duurzame verbetering te realiseren en de onvolkomenheid daarmee op te lossen.

Subsidies Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF)

Naar aanleiding van onze bevindingen over de HVF erkent de minister dat het risico over het niet volledig toekennen van de HVF-subsidies in de begroting 2026 wordt benoemd maar niet verder wordt toegelicht. Hierbij wijst hij op de eerste suppletoire begroting, waarin een uitgebreidere toelichting is opgenomen over de risico's ten aanzien van de ontvangsten uit de HVF. Voor een reactie op onze andere bevindingen over de HVF verwijst de minister naar de reactie van de minister van Financiën op het *Rapport bij het Jaarverslag 2025 ministerie van Financiën*. Die minister is verantwoordelijk voor de coördinatie van de uitvoering van het herstel en veerkrachtplan.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister erkent in zijn reactie op ons onderzoek naar de doorvoer van strategische goederen dat de outputinformatie die hij nu verstrekt, geen volledig beeld geeft van hoeveel ongewenst eindgebruik er is voorkomen. Hij schrijft ook dat het werken met concrete, meetbare doelstellingen beperkt mogelijk is binnen dit beleidsterrein, maar dat dat niet wegneemt dat het van belang blijft om waar mogelijk de prestaties en de resultaten van de exportcontrolesystematiek inzichtelijker te maken. Gezien de toename van de geopolitieke spanningen, lijkt ons dat van groot belang en zien we ernaar uit hoe de minister dit aandachtspunt zal meenemen in de reguliere rapportages.

De minister stelt dat additionele maatregelen rondom het zicht op de doorvoer van strategische goederen disproportioneel zijn, zorgen voor extra regeldruk en negatieve gevolgen hebben voor de concurrentiepositie van Nederland. Wij missen zijn onderbouwing hiervoor. Daarnaast wijzen we erop dat een van de uitgangspunten van het Nederlandse exportcontrolebeleid is dat veiligheidsbelangen boven economische belangen gaan.

Wij waarderen het dat de minister het aandachtspunt rondom het evalueren van de bestaande risicoprofielen volgens een deugdelijk werkproces ter harte neemt in zijn samenwerking met de Douane.

Na beoordeling van de wijzigingen in het Herstel- en Veerkrachtplan stellen wij vast dat bij circa 30% van de mijlpalen en doelstellingen sprake is van een verlaging van het ambitieniveau. De minister van BZ verwijst naar de minister van Financiën, die in zijn reactie op ons onderzoek stelt dat het kabinet deze conclusie niet deelt. De wijzigingen zijn goedgekeurd door de Europese Commissie en de Raad. En een wijzigingsverzoek wordt volgens de minister enkel goedgekeurd wanneer het algehele ambitieniveau

van het plan niet verandert. Wij wijzen erop dat het feit dat de Europese Commissie tot nu toe positief geadviseerd heeft over, en de Raad heeft ingestemd met, wijzigingen in het plan niet betekent dat dit bij de volgende nog goed te keuren wijzigingen – en die komen er vrijwel zeker nog in 2026 – ook het geval zal zijn.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van BZ 2025

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

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

Figuur 11 Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van BZ

Fouten en onzekerheden bij Buitenlandse Zaken

⋮ Tolerantiegrens*

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

Verantwoorde bedragen over 2025		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)	
Bedragen in miljoenen €		Bedragen in miljoenen €	
Verplichtingen			
Totaal	€ 13.122,0		// -100%
Artikel 4	€ 48,3		// -100%
Cons. dienstverl. en uitdragen NL waarden			
Bij de resterende 5 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
Uitgaven en ontvangsten			
Totaal	€ 15.785,2		// -100%
Afgerekende voorschotten			
Totaal	€ 185,9		// -100%
Saldibalans			
Totaal	€ 2.709,8		// -100%

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

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

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

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

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

Algemeen

De gegevens die zijn gebruikt voor figuur 1 en tabel 5 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Beleidsresultaten

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

Wij onderzoeken of:

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

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

Het doel van het onderzoek was te toetsen of in de praktijk wordt voldaan aan het door de minister van BHOS gevoerde Nederlandse exportcontrolebeleid als het gaat om de doorvoer van strategische goederen via het Nederlands grondgebied (met overlading). Om antwoord op deze probleemstelling te formuleren hebben we deze uitgewerkt in de volgende 5 deelvragen:

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

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

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

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

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

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

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

Bedrijfsvoeringsonderzoek Herstel- en Veerkrachtplan

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

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

Per saldo stellen we vast dat er 142 mijlpalen en doelstellingen zijn opgenomen (geweest) in het HVP. Dit betreft 127 mijlpalen en doelstellingen in het originele plan en 15 nieuw toegevoegde mijlpalen en doelstellingen (12 met de wijziging in 2023 en 3 met de wijziging in november 2025). Nieuwe mijlpalen rubriceren we apart, voor zover

die nadien niet nog een keer zijn gewijzigd. Wanneer dat wel het geval is, hebben we die wijziging beoordeeld. De beoordeling die we hebben uitgevoerd betreft 121 mijlpalen en doelstellingen. De overige 21 bestaan uit 3 nieuwe mijlpalen en doelstellingen die nadien niet meer zijn gewijzigd, en 18 mijlpalen en doelstellingen die gedurende de uitvoeringsperiode zijn verwijderd. Voor beide categorieën geldt dat er geen vergelijkingsmateriaal is en dus een beoordeling van de wijziging niet relevant is. In totaal hebben we het ambitieniveau van 121 mijlpalen en doelstellingen beoordeeld.

Financiële informatie – Slotwet

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

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2025a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2024 ministerie van Buitenlandse Zaken*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2025b). *Brief onderzoek EU-resultaatfinanciering*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 21501-03, nr. 195.

BZ/BHO (2025). *F-35 arrest Hoge Raad*.

BZ (2026). *Jaarverslag en slotwet Buitenlandse Zaken 2025*.

CBS (2026). *Monitor Brede Welvaart 2026*.

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

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

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

Financiën (2025). *Kamerbrief Voortgang implementatie Herstel- en Veerkrachtplan*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 21 501-07, nr. 2144.

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

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

Bijlage 4 Begrippenlijst

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

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

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

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

Den Haag, mei 2026